

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 19

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-166

Señor

XXXXXXXXXXXX

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

¹ Radicado

TEMA: ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA – OTORGAMIENTO DE SUBSIDIOS

² “Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios”.

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.”

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

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

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

“La Contraloría General de la República requiere de su colaboración en el proceso del asunto, en el que se controvierte un posible otorgamiento indebido de subsidios en servicios públicos en los conceptos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco de la vigencia del convenio interadministrativo N° 030 de 2019, suscrito entre el municipio de La Virginia y la Empresa de Servicios Públicos. Bajo el contexto anterior, se solicita:

- Concepto técnico en el que se pronuncie sobre el alcance de las competencias y responsabilidades que corresponden al alcalde municipal en materia de estratificación socioeconómica y de asignación de subsidios a los servicios públicos domiciliarios, conformidad con la normatividad vigente que regula la materia, particularmente lo previsto en la Ley 142 de 1994 y demás disposiciones concordantes.*

En el concepto solicitado deberá indicarse, de ser posible, cuál es el marco normativo aplicable, las funciones específicas del alcalde municipal y las obligaciones de las entidades territoriales en relación con la estratificación socioeconómica y el otorgamiento de subsidios a los servicios públicos domiciliarios.”

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Constitución Política de Colombia
Ley 142 de 1994⁵
Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015
Concepto unificado SSPD-OJU-2010-09
Concepto SSPD-OJ-2021-093
Concepto SSPD-OJ-2023-094
Concepto SSPD-OJ-2023-510
Concepto SSPD-OJ-2023-703
Concepto SSPD-OJ-2025-392
Concepto SSPD-OJ-2026-041

CONSIDERACIONES

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

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

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, bajo los siguientes ejes temáticos: (i) estratificación socioeconómica y (ii) otorgamiento de subsidios.

(i) Estratificación socioeconómica para los servicios públicos

Sea lo primero indicar, que la Ley 142 de 1994 en su artículo 5 establece una serie de obligaciones del municipio respecto a la prestación de los servicios públicos y específicamente sobre la estratificación socioeconómica indica en el numeral 5.4 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:

(...)

5.4. Estratificar los inmuebles residenciales de acuerdo con las metodologías trazadas por el Gobierno Nacional.

(...)” (Subrayas fuera del texto)

A su vez, el artículo 14 de dicha Ley define la estratificación socioeconómica así:

“ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA. Es la clasificación de los inmuebles residenciales de un municipio, que se hace en atención a los factores y procedimientos que determina la ley.”

Así las cosas, el artículo 101 de la Ley en mención establece el régimen de estratificación, fijando las siguientes reglas:

“ARTÍCULO 101. RÉGIMEN DE ESTRATIFICACIÓN. La estratificación se someterá a las siguientes reglas.

101.1. Es deber de cada municipio clasificar en estratos los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos. Y es deber indelegable del alcalde realizar la estratificación respectiva.

101.2. Los alcaldes pueden contratar las tareas de estratificación con entidades públicas nacionales o locales, o privadas de reconocida capacidad técnica.

101.3. El alcalde adoptará mediante decreto los resultados de la estratificación y los difundirá ampliamente. Posteriormente los notificará a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

101.4. En cada municipio existirá una sola estratificación de inmuebles residenciales, aplicable a cada uno de los servicios públicos.

101.5. <Ver Notas del Editor> Antes de iniciar los estudios conducentes a la adopción, el alcalde deberá conformar un Comité permanente de estratificación socioeconómica que lo asesore, cuya función principal es velar por la adecuada aplicación de las metodologías suministradas por el Departamento Nacional de Planeación.

101.6. Los alcaldes de los municipios que conforman áreas metropolitanas o aquellos que tengan áreas en situación de conurbación, podrán hacer convenios para que la estratificación se haga como un todo.

101.7. La Nación y los departamentos pueden dar asistencia técnica a los municipios para que asuman la responsabilidad de la estratificación; para realizar las estratificaciones, los departamentos pueden dar ayuda financiera a los municipios cuyos ingresos totales sean equivalentes o menores a los gastos de funcionamiento, con base a la ejecución presupuestal del año inmediatamente anterior.

101.8. Las estratificaciones que los municipios y distritos hayan realizado o realicen con el propósito de determinar la tarifa del impuesto predial unificado de que trata la Ley 44/90, serán admisibles para los propósitos de esta Ley, siempre y cuando se ajusten a las metodologías de estratificación definidas por el Departamento Nacional de Planeación.

101.9. <Numeral modificado por el artículo 4 de la Ley 732 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando se trate de otorgar subsidios con recursos nacionales, la Nación podrá exigir, antes de efectuar los desembolsos, que se consiga certificación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en el sentido de que los decretos municipales de adopción fueron aplicados por las empresas correctamente al cobro de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios.

Cuando se trate de otorgar subsidios con recursos departamentales, distritales o municipales, dichas autoridades podrán ejercer un control similar.

101.10. El Gobernador del Departamento podrá sancionar disciplinariamente a los alcaldes que por su culpa no hayan realizado la estratificación de los inmuebles residenciales en los plazos establecidos por Planeación Nacional, o no hayan conseguido que se haga y notifique una revisión general de la estratificación municipal cuando la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en el plazo previsto lo indique

101.11. Ante la renuencia de las autoridades municipales, el Gobernador puede tomar las medidas necesarias, y hacer los contratos del caso, para garantizar que las estratificaciones estén hechas acordes con las normas; la Nación deberá, en ese evento, descontar de las transferencias que debe realizar al municipio las sumas necesarias y pagarlas al Departamento.

101.12. El Presidente de la República podrá imponer sanción disciplinaria a los Gobernadores que, por su culpa, no tomen las medidas tendientes a suplir la omisión de

las autoridades municipales en cuanto a realización de los actos de estratificación; podrá también tomar las mismas medidas que se autorizan a los gobernadores en el inciso anterior.

101.13. Las sanciones y medidas correctivas que este artículo autoriza podrán aplicarse también cuando no se determine en forma oportuna que la actualización de los estratos debe hacerse para atender los cambios en la metodología de estratificación que se tuvieron en cuenta al realizar la estratificación general de un municipio; o, en general cuando se infrinjan con grave perjuicio para los usuarios o las entidades públicas, las normas sobre estratificación.

PARÁGRAFO. *El plazo para adoptar la estratificación urbana se vence el 31 de diciembre de 1994 y la estratificación rural el 31 de julio de 1995.*” (Subrayas fuera del texto)

De acuerdo con lo anterior, es claro que, es deber del municipio en cabeza del Alcalde realizar la estratificación respectiva para la prestación de los servicios públicos, so pena de incurrir en sanciones y medidas correctivas, al respecto, esta Oficina Jurídica en Concepto SSPD-OJ-2025-392 señaló:

“(...) el alcalde municipal deberá acoger, entre otras, el siguiente marco normativo: i) Leyes 505 de 1999 y 732 de 2002 ii) Decreto Nacional 07 de 2010, iii) Decreto 1170 de 2015 y iv) la metodología establecida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE-, que es la autoridad encargada de ordenar los aspectos operativos relativos a la labor de estratificación, la cual se puede consultar en el siguiente link: <https://www.dane.gov.co/files/geoestadistica/estratificacion/ManualdeRealizacion.pdf>. ”

En relación con la estratificación económica, el concepto en mención cita lo dicho por esta Oficina Jurídica en Concepto SSPD-OJU-2010-09 (actualizado el 7 de octubre de 2020) así:

**“(...) 2. ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA DE INMUEBLES RESIDENCIALES.
2.1. Definición conceptual y utilidad del concepto de estratificación socioeconómica.**

La estratificación socioeconómica es el instrumento técnico que permite clasificar la población de los municipios y distritos del país, a través de la caracterización física de las viviendas y su entorno, en estratos o grupos socioeconómicos diferentes. Al respecto, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, define la estratificación socioeconómica como “(...) una clasificación en estratos de los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos, para el cobro diferencial, es decir, para asignar subsidios y cobrar sobrecostos o contribuciones”, de suerte que quienes tienen más capacidad económica paguen más por los servicios públicos domiciliarios, contribuyendo de esa forma a que los usuarios de estratos bajos puedan pagar sus facturas y acceder por esa vía a dichos servicios.

(...)

2.3. Competencia para estratificar y adoptar la estratificación socioeconómica.

De conformidad con lo establecido en los numerales 1 y 3 del artículo 101 de la Ley 142 de 1994, es deber de cada municipio y/o distrito clasificar en estratos los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos domiciliarios, siendo obligación indelegable del alcalde la de realizar la estratificación respectiva, a través de decreto que se deberá difundir en forma amplia y deberá ser informado a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para el ejercicio de sus funciones.

Por su parte, el numeral 2 del mismo artículo, permite a los alcaldes contratar las tareas de estratificación con entidades públicas nacionales o locales, o privadas de reconocida capacidad técnica, sin perjuicio de que en forma previa a la adopción de la estratificación, y de acuerdo con lo previsto en el numeral 5, se conforme un Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica que lo asesore y vele por la adecuada aplicación de las metodologías suministradas por el DANE para tales efectos.

De igual forma, y de conformidad con lo establecido en el numeral 7 del artículo 101 de la Ley 142 de 1994, la Nación y los departamentos pueden dar asistencia técnica a los municipios para que asuman la responsabilidad de la estratificación. Para el efecto, la norma indica que los departamentos pueden dar ayuda financiera a los municipios cuyos ingresos totales sean equivalentes o menores a los gastos de funcionamiento con base en la ejecución presupuestal del año inmediatamente anterior.

Tan importante es la adopción de la estratificación municipal y/o distrital, que la Ley ha previsto en los numerales 10 y 11 del artículo 101 citado, que los gobernadores pueden, a su elección, (i) sancionar disciplinariamente a los alcaldes que por su culpa no hayan realizado o actualizado la estratificación en los plazos establecidos en las normas vigentes, y (ii) tomar las medidas necesarias y celebrar los contratos que se requieran para garantizar las estratificaciones, caso en el cual tienen derecho a que sus gestiones se paguen por la vía de descuento pertinente en las transferencias que la Nación le realiza a los municipios y distritos. A su vez, el Presidente de la República puede sancionar a los gobernadores, cuando estos no hayan tomado medidas para conjurar la ineficiencia de los municipios y distritos que hagan parte del correspondiente departamento.

(...)

2.4. Reglas especiales aplicables a la estratificación socioeconómica.

2.4.1. Estratificación de inmuebles residenciales ubicados en zonas urbanas o rurales.

De conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 101 de la Ley 142 de 1994, en cada municipio o distrito existirá una sola estratificación de inmuebles residenciales ubicados en zonas urbanas o rurales, la cual resultará aplicable a todos y cada uno de los servicios públicos domiciliarios que se presten en el municipio o distrito. Ahora bien, y en cuanto a los términos rural y urbano, y a falta de definición de estos en los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial municipal, debe decirse que, conforme al Diccionario de la Real Academia Española, se considera rural lo

“Perteneiente o relativo a la vida del campo y a sus labores” y urbano lo “Perteneiente o relativo a la ciudad”.

De otra parte, y según el parágrafo del artículo primero de la Ley 505 de 1999, se consideran centros poblados los corregimientos, inspecciones de policía o caseríos con veinte (20) o más viviendas contiguas, localizados en la zona rural.

Conforme a lo anterior, todas las viviendas que se encuentren en centros poblados se considerarán urbanas, mientras que las que no se encuentren dentro de dicho conglomerado, constituirán vivienda rural dispersa.

(...)

2.5. Función de los prestadores de servicios públicos domiciliarios en materia de estratificación socioeconómica.

2.5.1. Deber de dar aplicación a los decretos de adopción y actualización de la estratificación y de prestar su concurso económico para que las estratificaciones se adopten y actualicen en forma permanente.

Si bien a los prestadores de servicios públicos domiciliarios no les corresponde realizar la estratificación socioeconómica, estos sí deberán (i) aplicar la estratificación adoptada por el municipio o distrito respectivo y cobrar las tarifas que correspondan, de acuerdo con los resultados que el ejercicio de estratificación arroje y (ii) prestar su concurso económico para garantizar la existencia de recursos para adoptar y actualizar la estratificación en forma permanente.

Al respecto, el artículo 11 de la Ley 505 de 1999 señala lo siguiente:

“Los alcaldes deberán garantizar que las estratificaciones se realicen, se adopten, se apliquen y permanezcan actualizadas a través del Comité Permanente de Estratificación Municipal o Distrital. Para esto contarán con el concurso económico de las empresas de servicios públicos domiciliarios en su localidad, quienes aportaran en partes iguales a cada servicio que se preste, descontando una parte correspondiente a la localidad; tratándose de varias empresas prestadoras de un mismo servicio, el monto correspondiente al servicio se repartirá proporcionalmente entre el número de empresas que lo presten”.

(...)

2.5.2. Ausencia de Estratificación Socioeconómica respecto de determinados predios – Deber de adoptar estratificaciones provisionales por parte de los prestadores de servicios públicos domiciliarios

Como se ha dicho, por regla general los prestadores deben aplicar de forma directa la estratificación oficial elaborada por las respectivas entidades territoriales, de forma tal que su facturación sea un reflejo de esta y que la asignación de subsidios, o el cobro de contribuciones, responda a la voluntad del ente territorial de estratificar una serie de inmuebles de una forma u otra.

No obstante, teniendo en cuenta que pueden existir zonas del territorio nacional donde no se ha realizado la estratificación o zonas en los municipios o distritos que no estén contempladas en los decretos vigentes de estratificación, es posible que los prestadores implementen un mecanismo provisional que les permita facturar adecuadamente el servicio, en consideración a que a los usuarios de servicios públicos les asiste el derecho a que el costo del servicio se determine de acuerdo al consumo y al estrato socioeconómico del inmueble en que se reciben.

Sobre este asunto, esta Oficina, en concepto SSPD-OJ-2016-804, indicó lo siguiente:

“Sin embargo, puede ocurrir que algunos inmuebles ubicados en zonas rurales y en lugares dispersos no se encuentren incluidos en algún decreto de estratificación. Cuando sucede esta circunstancia, la empresa que presta el servicio público domiciliario deberá adoptar la respectiva estratificación y si surge alguna reclamación al respecto, conforme a lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 6 de la Ley 732 de 2002, es su deber atenderla en primera instancia y la apelación se surtirá ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.”

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 6 de la Ley 732 de 2002, que de manera expresa señala lo siguiente:

“Parágrafo 2. Cuando la estratificación socioeconómica no haya sido adoptada por decreto municipal o distrital, la empresa que presta el servicio público domiciliario por cuyo cobro se reclama deberá atenderlo directamente en primera instancia, y la apelación se surtirá ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

De acuerdo con la norma transcrita y según la posición reiterada de esta Superintendencia, dado que a los usuarios de servicios públicos domiciliarios les asiste el derecho a que el costo del servicio se determine de acuerdo al consumo, y que aún existen zonas del país en las cuales no se ha realizado la estratificación, es dable que los prestadores de servicios públicos domiciliarios implementen, de manera excepcional, un mecanismo provisional que les permita facturar adecuadamente el servicio, situación a la cual la ley no ha sido ajena, y que no reemplaza la competencia a cargo de los alcaldes municipales de decretar la estratificación, ni los exime de las responsabilidades derivadas de la omisión en el cumplimiento de sus funciones.

En tales eventos, le corresponde al municipio asignar los subsidios que correspondan al estrato provisional asignado por el prestador, sin perjuicio de la obligación del ente territorial de actualizar sus estudios de estratificación, de forma que el mecanismo provisional, que debe ser excepcional, no se convierta en regla general.” (Subrayas fuera del texto)

Frente a lo anterior, en Concepto SSPD-OJ-2026-041 esta Oficina concluyó:

“(…) Así las cosas, la estratificación socioeconómica es un instrumento técnico obligatorio, cuyo propósito es clasificar los inmuebles residenciales con el fin de permitir el cobro diferencial de los servicios públicos domiciliarios, asignando subsidios y contribuciones

conforme a la capacidad económica de los usuarios y como ya se indicó líneas atrás, la competencia recae directamente en el alcalde, quien debe formalizarla mediante decreto.

En cada municipio debe existir una única estratificación, aplicable tanto a inmuebles urbanos como rurales, la cual rige para todos los servicios públicos domiciliarios que se presten en su jurisdicción.

Los prestadores de servicios públicos domiciliarios no tienen competencia para estratificar de manera ordinaria, pero sí están obligados a aplicar la estratificación adoptada por la entidad territorial y ante la ausencia de estratificación oficial para determinados predios, los prestadores de servicios públicos domiciliarios pueden, de manera excepcional, adoptar una estratificación provisional, con el único fin de permitir la facturación adecuada del servicio y garantizar los derechos de los usuarios.

En particular, para el caso de inmuebles ubicados en zonas rurales y en lugares dispersos que no se encuentren incluidos en algún decreto de estratificación, la empresa que presta el servicio público domiciliario de manera excepcional deberá adoptar una estratificación provisional que le permita facturar adecuadamente el servicio y si surge alguna reclamación al respecto, conforme a lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 6 de la Ley 732 de 2002, es su deber atenderla en primera instancia y la apelación se surtirá ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (...)” (Subrayas fuera del texto)

Así las cosas, es dable colegir que, la estratificación socioeconómica es un instrumento técnico y obligatorio cuya competencia e implementación recae de forma indelegable en el alcalde de cada municipio, quien debe adoptarla mediante decreto. Por otra parte, las empresas prestadoras de servicios públicos tienen el deber de aplicar la estratificación adoptada por el municipio; sin embargo, ante la ausencia u omisión de un decreto municipal en zonas específicas (ejemplo: áreas rurales dispersas), los prestadores quedan facultados para asignar una estratificación provisional de manera excepcional, garantizando así, el derecho de los usuarios a una facturación adecuada y al acceso a subsidios, sin que ello exima a las autoridades municipales de sus responsabilidades legales de expedir el decreto de estratificación, que, en caso de incumplimiento acarreará las sanciones disciplinarias derivadas del mismo.

(ii) Otorgamiento de subsidios

Al respecto, se debe indicar que, los artículos 367 y 368 de la Constitución Política de Colombia establecen:

“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.”

“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 las normas transcritas, 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 en mención 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 benefician 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.

En cuanto a la forma de subsidiar a las personas de menores ingresos, el artículo 99 de la ley ibidem, 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.

99.4. El Presidente y los gobernadores podrán suspender a los alcaldes cuando sean negligentes en la aplicación de las normas relativas al pago de los subsidios; o cuando las infrinjan de cualquier otra manera.

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.

99.8. Cuando los Concejos creen los fondos de solidaridad para subsidios y redistribución de ingresos y autoricen el pago de subsidios a través de las empresas, pero con desembolsos de los recursos que manejen las tesorerías municipales, la transferencia de recursos se hará en un plazo de 30 días, contados desde la misma fecha en que se expida la factura a cargo del municipio. Para asegurar la transferencia, las empresas firmarán contratos con el municipio.

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 qué trata esta Ley para ninguna persona natural o jurídica.

(...)” (Subrayas fuera del texto)

Bajo el contexto normativo anterior, 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 y para los estratos 3, las comisiones de regulación definirán las condiciones para otorgarlos; de igual forma se debe indicar el tipo de servicio subsidiado e indicar la entidad prestadora que repartirá el subsidio, el subsidio 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.

Respecto a la estratificación socioeconómica, esta Oficina en Concepto SSPD-OJ-2023-703 señaló:

“(...) De acuerdo con lo expuesto, si la población de escasos recursos (usuarios subsidiables) tiene derecho a recibir subsidios y los sectores más favorecidos (contribuyentes) tienen la obligación correlativa de pagar un recargo en su tarifa, con el objetivo de atender en algún porcentaje los menores valores a pagar por los usuarios de menores ingresos, la ley debió establecer los mecanismos de clasificación que permitan identificar tanto a los usuarios receptores del beneficio como aquellos que, por sus condiciones, están en la obligación de soportar la carga a la que aquí nos hemos referido.

En línea con lo anterior, el numeral 29 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 definió 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”.

Por su parte, el numeral 3 del artículo 5 de la misma Ley, dispuso como obligación de los municipios y distritos, otorgar subsidios a los usuarios de menores ingresos, con cargo al presupuesto del ente territorial. Asimismo, el numeral 3 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994 estableció que “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.”.

Para lograr estos objetivos, la estratificación económica de inmuebles residenciales y la clasificación de inmuebles no residenciales en virtud del uso, son fundamentales en el desarrollo y la aplicación del principio constitucional y legal de solidaridad y redistribución de ingresos.” (Subrayas fuera del texto)

En concordancia con lo anterior, el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 respecto a los subsidios para los servicios de acueducto, aseo y alcantarillado señala:

“ARTÍCULO 2.3.4.1.1.1. Definiciones. Para los efectos de este capítulo se adoptan las siguientes:

(...)

Usuarios de menores ingresos: Son aquellas personas naturales o jurídicas que se benefician de un servicio público y que pertenecen a los estratos 1 y 2.

ARTÍCULO 2.3.4.1.1.2. Beneficiarios del Subsidio. Para efectos de lo dispuesto en este capítulo, se entiende por beneficiarios del subsidio a los usuarios de menores ingresos, y en las condiciones que defina la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico a los del estrato 3, de las zonas urbanas y rurales. Los estratos serán los resultantes de la aplicación de la metodología establecida por el Departamento Nacional de Planeación.

ARTÍCULO 2.3.4.1.1.3. Objeto del subsidio. Podrá ser objeto del subsidio, la facturación correspondiente al valor del consumo básico de los beneficiarios del subsidio y los costos económicos para garantizar la disponibilidad permanente del servicio. Igualmente, los cargos por aportes de conexión domiciliaria, incluyendo la acometida y el medidor de los estratos 1, 2 y 3 podrán ser subsidiados (artículo 97 de la Ley 142 de 1994).”

Así las cosas, es claro que el subsidio se encuentra vinculado directamente con la estratificación socioeconómica que le corresponda al inmueble donde se presta el servicio, entendiendo que los beneficiarios del subsidio son los usuarios de menores ingresos, esto es los que pertenecen a los estratos 1 y 2 y a los de estrato 3 que cumplan con las condiciones establecidas por la CRA, de igual forma el objeto de subsidio recae en la facturación correspondiente al valor del consumo básico, por lo que el inmueble debe cumplir con los requisitos para determinar si se le puede otorgar el subsidio correspondiente.

De igual forma, se debe hacer referencia a la aclaración dada en el Concepto SSPD-OJ-2023-094, en el cual se indicó:

“(...) es de indicar que aun cuando los subsidios deben ser otorgados a los usuarios, pues es respecto de estos que se establecen los factores pertinentes, **ello no significa que dichos recursos deban ser girados directamente a los usuarios para que posteriormente paguen sus servicios públicos domiciliarios.** Lo anterior considerando que el artículo 89 de la Ley 142 de 1994, señala que los recursos de los subsidios de los usuarios podrán considerar para su aplicación dos formas: i) recibidos y compensados directamente por los prestadores de servicios públicos domiciliarios

mediante el cobro de la contribución de solidaridad, y ii) girados a los prestadores desde los Fondos de Solidaridad y Redistribución.

Siendo así, **los usuarios no reciben directamente ningún recurso por concepto del subsidio, sino que este beneficio se ve reflejado en la tarifa final, como resultado de restar el monto de subsidio correspondiente al costo de suministro del servicio, puntualmente, frente al consumo básico de subsistencia (...)** (Subraya y negrilla fuera del texto)

Así se observa que, son los prestadores los que deben solicitar los subsidios a los entes territoriales, en cuanto al procedimiento que se debe surtir para dicha solicitud, el Concepto SSPD-OJ-2021-093 indicó:

“(...) “Procedimiento para solicitar Subsidios.

En cuanto al procedimiento que deben surtir los prestadores, para solicitar subsidios a los entes territoriales, el Decreto 565 de 1996 (Compilado en el Decreto único Reglamentario 1077 del 2015) consagra el pertinente a los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, señalando en su artículo 5, que cada entidad prestadora deberá “...comunicar a la Secretaría de Hacienda respectiva o a quien haga sus veces en la preparación del anteproyecto de presupuesto municipal, distrital o departamental, los requerimientos anuales de subsidios para cada servicio que preste. Así mismo, comunicará los estimativos de recaudo por aporte solidario...”

Por su parte, el artículo 7 del citado decreto, señala que las entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios, deberán llevar cuentas detalladas de las sumas recaudadas y de las recibidas por transferencias de otras entidades con destino a los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, y de su aplicación, y si dicha entidad presta servicios en varios municipios, las cuentas internas y la contabilidad, deberán además llevarse en forma separada para cada municipio. A su vez el artículo 8 ibídem, indica que las entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios, mensual o bimestralmente, o según el período de facturación, efectuarán el cálculo de subsidios y aportes solidarios.

En cuanto a la transferencia de los recursos, el artículo 11 del ordenamiento jurídico citado, señala lo siguiente:

“Artículo 11. Transferencias de dinero de las entidades territoriales. Las transferencias de dinero de las entidades territoriales a los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos por concepto de subsidios, **deberán ser giradas** a la entidad prestadora del servicio público para la aplicación de los subsidios, **en un plazo de treinta días, contados desde la misma fecha en que la entidad prestadora expida la factura a cargo del municipio** (artículo 99.8 de la Ley 142 de 1994).

*Para asegurar esta transferencia, los recursos destinados a otorgar subsidios, y que provengan de las tesorerías de las entidades territoriales, **deberán ceñirse en su manejo a lo que se estipule en el contrato que para el efecto debe suscribirse** entre el municipio, distrito, o departamento y las entidades*

encargadas de la prestación de los servicios públicos, en el que, entre otros, se establecerán los intereses de mora.

Los alcaldes y concejales deberán dar prioridad a las apropiaciones para los servicios de acueducto y alcantarillado, sobre otros gastos que no sean indispensables para el funcionamiento del ente territorial respectivo (artículo 99.5 de la Ley 142 de 1994).

De conformidad con lo señalado en el precepto citado, la transferencia de recursos destinados a subsidios, debe efectuarse a través de la suscripción de los contratos pertinentes, por lo cual la celebración de los mismos es una obligación legal. Sobre el particular es importante precisar, que estos acuerdos contractuales constituyen una modalidad especial de contratación, que no se encuentra tipificada ni en el derecho público ni en el privado, por lo que su operatividad corresponde a la entera autonomía de las partes. (...)” (Subrayas fuera del texto)

En cuanto al porcentaje de subsidio, mencionado en el numeral 99.6 de la Ley 142 de 1994, en relación con los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, el artículo 125 de la Ley 1450 de 2011⁶ 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

⁶ 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.

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.

PARÁGRAFO 3o. <Parágrafo adicionado por el artículo 276 de la Ley 2294 de 2023. El nuevo texto es el siguiente:> Los municipios y distritos, de acuerdo a sus posibilidades fiscales, podrán definir porcentajes de subsidios diferenciales a los señalados en el inciso primero del presente artículo a favor de los suscriptores residenciales de las zonas rurales, zonas insulares y áreas no municipalizadas para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, hasta un porcentaje máximo del ochenta por ciento (80%) del costo del suministro para el estrato 1 o el mecanismo que sea adoptado para su focalización; cincuenta por ciento (50%) para el estrato 2 o el mecanismo que sea adoptado para su focalización; y treinta por ciento (30%) para el estrato 3 o el mecanismo que sea adoptado para su focalización.” (Subrayas fuera del texto)

Así las cosas, para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, el porcentaje de los subsidios para los usuarios de estratos 1, 2 y los de estrato 3 que cumplan con las condiciones fijadas por la CRA, de un municipio en particular, puede ser igual o inferior al tope señalado en la norma en comento, pero no superior. A su vez, es necesario señalar que estos montos dependen de las disposiciones establecidas por el Concejo Municipal, una vez se aplique la metodología para la determinación del equilibrio establecida en el artículo 2.3.4.2.2 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015.

En este sentido, los factores de subsidios y contribuciones deberán ser aprobados por los respectivos Concejos Municipales y adoptados a través del acuerdo municipal, el cual tendrá una vigencia igual a cinco (5) años, salvo que sean modificados, en razón a la variación de las condiciones para garantizar el equilibrio entre subsidios y contribuciones.

CONCLUSIONES

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

- La estratificación socioeconómica es un instrumento técnico obligatorio, cuyo propósito es clasificar los inmuebles residenciales con el fin de permitir el cobro diferencial de los servicios públicos domiciliarios, asignando subsidios y contribuciones conforme a la capacidad económica de los usuarios y como ya se indicó líneas atrás, la competencia recae directamente en el alcalde, quien debe formalizarla mediante decreto, so pena de incurrir en sanciones y medidas correctivas.
- Existirá una sola estratificación de inmuebles residenciales ubicados en zonas urbanas o rurales, la cual resultará aplicable a todos y cada uno de los servicios públicos domiciliarios que se presten en el municipio o distrito.
- Los alcaldes deberán garantizar que las estratificaciones se realicen, se adopten, se apliquen y permanezcan actualizadas a través del Comité Permanente de Estratificación Municipal o Distrital.

- Por regla general los prestadores deben aplicar de forma directa la estratificación oficial elaborada por las respectivas entidades territoriales, de forma tal que su facturación sea un reflejo de esta y que la asignación de subsidios, o el cobro de contribuciones, responda a la voluntad del ente territorial de estratificar una serie de inmuebles de una forma u otra.
- Los prestadores de servicios públicos domiciliarios no tienen competencia para estratificar de manera ordinaria, pero sí están obligados a aplicar la estratificación adoptada por la entidad territorial y ante la ausencia de estratificación oficial para determinados predios, los prestadores de servicios públicos domiciliarios pueden, de manera excepcional, adoptar una estratificación provisional, con el único fin de permitir la facturación adecuada del servicio y garantizar los derechos de los usuarios.
- La Constitución Política 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.
- Los subsidios provienen de dos fuentes principales: (i) la contribución de solidaridad que pagan los usuarios de estratos 5 y 6, industriales y comerciales, y (ii) las apropiaciones presupuestales de la Nación, departamentos, distritos, municipios y entidades descentralizadas, destinadas a inversión social para compensar la capacidad de pago de los usuarios de menores ingresos.
- 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.
- 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 y para los estratos 3, las comisiones de regulación definirán las condiciones para otorgarlos; de igual forma se debe indicar el tipo de servicio subsidiado e indicar la entidad prestadora que repartirá el subsidio, el subsidio 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.
- El subsidio se encuentra vinculado directamente con la estratificación socioeconómica que le corresponda al inmueble donde se presta el servicio, entendiendo que los beneficiarios del subsidio son los usuarios de menores ingresos, esto es los que pertenecen a los estratos 1 y 2 y a los de estrato 3 que cumplan con las condiciones establecidas por la CRA, de igual forma el objeto de subsidio recae en la facturación correspondiente al valor del consumo básico, por lo que es imposible que en caso de que el usuario y/o suscriptor cambie de residencia, el subsidio pueda ser trasladado, toda vez que el inmueble debe cumplir con los requisitos para determinar si se le puede otorgar el subsidio correspondiente.

- El procedimiento para la solicitud de subsidios por parte de los prestadores a las entidades territoriales se encuentra contemplado en el Decreto único Reglamentario 1077 de 2015.

Cordialmente,

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)