

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 24

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-170

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

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 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: SUBSIDIOS EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.

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

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

El peticionario eleva una serie de interrogantes sobre la correcta aplicación del régimen de subsidios en contextos rurales. En ese sentido, las preguntas específicas planteadas serán absueltas de manera puntual en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Constitución Política de Colombia.

Ley 142 de 1994.

Ley 1437 de 2011.

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015.

Concepto SSPD-OJ-2025-359.

Concepto SSPD-OJ-2025-046.

Concepto SSPD-OJ-2023-148.

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.

Bajo estas precisiones, y con fines exclusivamente orientadores, a continuación, se desarrollan los ejes temáticos necesarios para resolver la consulta formulada.

i) Naturaleza jurídica del subsidio en servicios públicos domiciliarios y condiciones mínimas para su aplicación

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,

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."

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 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”*.

Lo anterior 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, la asignación de subsidios exige sujeción estricta a las reglas legales, regulatorias y presupuestales vigentes, especialmente cuando se comprometan recursos públicos de destinación específica.

Adicionalmente, resulta pertinente señalar que para operativizar la distribución de los subsidios de los FSRI, es necesaria la suscripción de convenios de distribución de recursos entre las entidades territoriales y los prestadores, sobre lo cual, esta OAJ en Concepto SSPD-OJ-2025-359 señaló lo siguiente:

“(i) Subsidios en el servicio públicos domiciliario de acueducto - Convenios de transferencia de subsidios.

El numeral 99.8 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994 establece la forma de subsidiar a los usuarios de menores recursos, a partir de la creación del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos - FSRI y el pago de estos a través de los prestadores, para lo cual, se deberá suscribir un contrato entre la entidad territorial y el respectivo prestador con el fin de garantizar la transferencia de dichos recursos. El tenor literal de la disposición citada predica:

‘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:

(...)

99.8. 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 (...)’ (subraya fuera de texto)

De lo anterior se colige que, la celebración de estos contratos o convenios entre el ente territorial y los prestadores de servicios públicos domiciliarios, es una obligación de origen legal cuyo propósito se circunscribe a asegurar que se efectúen las transferencias de los recursos apropiados en el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos - FSRI, con la destinación específica determinada por la Ley, esto es, para el otorgamiento de subsidios en

la prestación de servicios públicos domiciliarios a usuarios de estratos 1, 2 y 3, para el caso particular, del servicio público domiciliario de acueducto.

Ahora bien, en referencia a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, el artículo 2.3.4.1.2.11. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 establece las reglas para efectuar la transferencia de los recursos para subsidios de la siguiente forma:

‘ARTICULO 2.3.4.1.2.11. 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)’ (resaltado fuera de texto)

(...)

Lo anterior, aunado a que el prestador está obligado a cumplir año a año la metodología para la determinación del equilibrio en subsidios, descrita en el artículo 2.3.4.2.2. del Decreto 1077 de 2015 y demás aspectos para la obtención y asignación de los subsidios, los cuales, al ser dineros de carácter público, deben ser manejados y asignados con toda la rigurosidad que señala la norma, sin excusa alguna. De forma particular, el citado artículo en el numeral 1 menciona:

‘ARTÍCULO 2.3.4.2.2. METODOLOGÍA PARA LA DETERMINACIÓN DEL EQUILIBRIO. La presente metodología deberá llevarse a cabo cada año para asegurar que, para cada uno de los servicios, el monto total de las diferentes clases de contribuciones sea suficiente para cubrir el monto total de los subsidios que se otorguen en cada municipio o Distrito por parte del respectivo concejo municipal o distrital, según sea el caso, y se mantenga el equilibrio. Esta metodología corresponde a la descrita en los siguientes numerales:

1. Antes del 15 de julio de cada año, todas las personas prestadoras de cada uno de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, de acuerdo con la proyección de usuarios y consumos, la estructura tarifaria vigente, y el porcentaje o factor de aporte solidario aplicado en el año respectivo, presentarán al Alcalde, por conducto de la dependencia que administra el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos del respectivo municipio o distrito, según sea el caso, una estimación para el año siguiente del monto total de los recursos

*potenciales a recaudar por concepto de aportes solidarios, **así como la información del número total de usuarios atendidos, discriminados por servicio, estrato y uso**, y para los servicios de acueducto y alcantarillado, la desagregación de consumos y vertimientos, respectivamente, según rango básico, complementario o suntuario. (...)’ (resaltado fuera de texto)*

Adicionalmente, el concepto citado recordó la obligación de los prestadores de aplicar la metodología anual de equilibrio entre subsidios y contribuciones prevista en el Decreto 1077 de 2015.

En ese sentido, los pequeños prestadores, tienen obligaciones legales en materia de suscripción con el ente territorial correspondiente de convenios para la distribución de los recursos tendientes a la financiación de subsidios, así como de adelantar las metodologías tendientes a la determinación del equilibrio entre contribuciones y subsidios.

Ahora bien, frente a la aplicación de los subsidios a pequeños prestadores de acueducto, alcantarillado y aseo, y específicamente a figuras asociativas como la de los gestores comunitarios, resulta relevante hacer referencia a lo señalado por esta OAJ en el Concepto SSPD-OJ-2025-046. Veamos:

“De manera inicial, es preciso indicar que, el numeral 3 del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023, indica que la política de la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico debe incluir los siguientes lineamientos:

‘ARTÍCULO 274. GESTIÓN COMUNITARIA DEL AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO. La política de gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico deberá incluir, entre otros, los siguientes lineamientos necesarios para promover y fortalecer las dinámicas organizativas alrededor del agua y el saneamiento básico:

(...)

3. Para garantizar la sostenibilidad de los gestores comunitarios del agua y el saneamiento básico, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de acuerdo a la disponibilidad del Marco de Gasto de Mediano Plazo, podrá otorgar un subsidio a la tarifa de los usuarios de los pequeños prestadores que no reciben subsidios por parte de los municipios o distritos y se diseñará un mecanismo especial de apoyo para la inversión y sostenibilidad de los sistemas de aprovisionamiento.

(...)’ (Subraya fuera del texto)

Así, para garantizar la sostenibilidad de los gestores comunitarios y asegurar la prestación del servicio público de acueducto, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio podrá otorgar un subsidio a la tarifa de los usuarios de los pequeños prestadores que no reciben subsidios del municipio o del distrito que se verá reflejado en la facturación.

En desarrollo de lo anterior, el Decreto 1697 de 2023, establece las condiciones, requisitos y trámite para el otorgamiento del subsidio comunitario en la prestación del servicio público de acueducto.

Así, el artículo 2.3.8.2.5 ibídem, señala las condiciones para el otorgamiento del subsidio comunitario así:

‘ARTÍCULO 2.3.8.2.5. CONDICIONES PARA EL OTORGAMIENTO DEL SUBSIDIO COMUNITARIO. El subsidio comunitario podrá ser otorgado a los gestores comunitarios que presten el servicio público domiciliario de acueducto que reúnan las siguientes condiciones:

1. Haber iniciado operación del suministro de agua como mínimo doce (12) meses antes a la fecha de solicitud del subsidio comunitario.

2. Contar con reconocimiento de personería jurídica.

3. Estar inscrito en el Registro Único de Prestadores de Servicios (RUPS) que administra la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

4. No estar recibiendo subsidios de otras fuentes. El subsidio comunitario es un beneficio excepcional que no se otorgará a los gestores comunitarios que, al momento de la solicitud, tengan suscrito con el municipio o distrito un contrato o convenio para asegurar la transferencia de subsidios a la tarifa o cobro por la prestación del servicio público domiciliario de acueducto o, que sin haber celebrado el mismo, reciban o hayan solicitado la asignación de otro subsidio durante la vigencia de la solicitud.

(...)

Haber efectuado el proceso de caracterización de gestión comunitaria del agua, establecido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente numeral, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definió un formulario para recopilar información general sobre las características del gestor comunitario que realiza la solicitud del subsidio comunitario, bien como las condiciones en las que se presta el servicio público domiciliario de acueducto. Para ello, el gestor comunitario deberá haber diligenciado en su totalidad el cuestionario establecido para tal fin en la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.” (Subraya fuera del texto)

En línea con lo anterior, el artículo 2.3.8.2.6 ibídem, indica los requisitos que debe cumplir la comunidad organizada, veamos:

‘ARTÍCULO 2.3.8.2.6. Requisitos para la solicitud del subsidio comunitario. El gestor comunitario que cumpla con las condiciones para acceder al subsidio comunitario, establecidas en el artículo 2.3.8.2.5 del presente decreto, deberá presentar la solicitud ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con la siguiente información:

Diligenciar en su totalidad los datos requeridos en el formulario de caracterización de la gestión comunitaria y el formato de solicitud del subsidio comunitario que para estos efectos podrá consultarse en la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Adjuntar fotocopia del documento de identidad del representante legal del prestador, quien debe ser la misma persona identificada como representante legal en el documento que acredite el reconocimiento de la personería jurídica.

Adjuntar certificación bancaria con vigencia no mayor a tres (3) meses de expedición anteriores a la fecha de la presentación de la solicitud, en la que se registre el gestor comunitario como cuentahabiente, que indique el NIT, número y tipo de cuenta y la constancia de que a la fecha está activa.

Adjuntar el listado de suscriptores de la zona rural y/o urbana para quienes se solicita el subsidio comunitario. Esta información deberá ser remitida en el formato que para estos efectos podrá consultarse en la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Adjuntar documento en el que conste su inscripción en estado admitido o la actualización en estado certificada en el Registro Único de Prestadores de Servicios (RUPS), según el formato establecido por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

PARÁGRAFO 1. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, solicitará el documento RUPS, del numeral 5 de este artículo, hasta que se implemente la estrategia de interoperabilidad con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

PARÁGRAFO 2. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, consultará la información del reconocimiento de personería jurídica y de la representación legal del gestor comunitario, en el Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos -RUPS-. En todo caso, el gestor comunitario podrá anexar a su solicitud el documento mediante el cual se acredite el reconocimiento de personería jurídica y representación legal.

PARÁGRAFO 3. Toda la información aportada por el gestor comunitario para la solicitud del subsidio comunitario debe ser veraz y se entiende presentada bajo la gravedad de juramento.

PARÁGRAFO 4. La totalidad de los formatos establecidos y requeridos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para el trámite del subsidio comunitario se encontrarán disponibles a través del enlace "Ruta Comuniagua" de la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

PARÁGRAFO 5. Para el otorgamiento del subsidio comunitario, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, podrá hacer requerimientos que permitan confirmar la información entregada en la solicitud, en especial, la no concurrencia de subsidios tarifarios en la prestación del servicio público domiciliario de acueducto, la condición de persona de menores ingresos para quienes se solicite el subsidio, así como requerir información adicional al gestor comunitario que realizó la solicitud. Igualmente, podrá consultar en las

diferentes bases de datos del Gobierno nacional y/o, incluso, solicitar información a los municipios y distritos donde opere el gestor comunitario solicitante.” (Subraya fuera del texto)

De manera que, el gestor comunitario deberá allegar con la solicitud del subsidio comunitario información veraz, que le permita al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio verificar que el gestor cumple con las condiciones para el otorgamiento del subsidio comunitario.

Así mismo, el Ministerio podrá efectuar los requerimientos que considere al gestor y que le permitan confirmar la información consignada en la solicitud, entre otros, los relativos a confirmar la condición de las personas de menores ingresos para quienes se solicita el subsidio.

Ahora bien, en lo relativo a la identificación de los suscriptores de menores ingresos beneficiarios del subsidio comunitario, el artículo 2.3.8.2.7 ibídem señala lo siguiente:

‘ARTÍCULO 2.3.8.2.7. Identificación de los suscriptores de menores ingresos beneficiarios del subsidio comunitario. Para efectos del otorgamiento del subsidio comunitario, el gestor comunitario deberá identificar a los suscriptores de menores ingresos de la siguiente forma:

Cuando el municipio haya adoptado estratificación mediante decreto, éste será el insumo para identificar a los suscriptores residenciales pertenecientes a los estratos 1 y 2 en el respectivo municipio. El subsidio comunitario podrá ser solicitado solo para estos suscriptores.

En ausencia de estratificación, los suscriptores se entenderán, únicamente para la aplicación de lo dispuesto en este decreto, transitoriamente incorporados al estrato 1 hasta que el municipio haya realizado la respectiva actualización o el nuevo estudio de estratificación.

En ningún caso podrán incluirse como beneficiarios del subsidio comunitario a los siguientes suscriptores:

(...)

PARÁGRAFO. Atendiendo lo dispuesto en este artículo, los gestores comunitarios deberán reportar, en el formato ‘listado de suscriptores’ la información de los suscriptores atendidos en zona rural y urbana para quienes se esté solicitando el subsidio comunitario al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.’

De tal forma, que es deber del gestor comunitario identificar a los suscriptores de menores ingresos, que, por regla general, serán aquellos que estén en la estratificación que adopte el municipio. No obstante, ante ausencia de estratificación, los suscriptores se entenderán incorporados al estrato 1 de manera transitoria hasta que el municipio realice la correspondiente actualización.

Ahora bien, y a efectos de dar respuesta al objeto de la consulta, es preciso señalar que en el evento en que el municipio no cuente con una estratificación actualizada, será deber del gestor dar aplicación a lo señalado en el inciso 3 del artículo 2.3.8.2.7 del Decreto 1697 de 2023, esto es incorporando a los usuarios beneficiarios en el estrato 1.”

De conformidad con lo anterior, la Ley 2294 de 2023 (art. 274, numeral 3) y el Decreto 1697 de 2023 (subrogado por el Decreto 960 de 2025) crearon un marco normativo dirigido a garantizar la sostenibilidad de los gestores comunitarios del servicio de acueducto mediante la posibilidad de otorgar un subsidio tarifario desde el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, condicionado a la disponibilidad del Marco de Gasto de Mediano Plazo.

El subsidio comunitario es un beneficio excepcional y específico para gestores comunitarios que no reciben ya subsidios municipales o distritales; su finalidad es apoyar la operación y sostenibilidad de pequeños prestadores que atienden zonas rurales y urbanas.

El Decreto 1697 de 2023 (subrogado por el Decreto 960 de 2025) estableció requisitos y condiciones estrictas para acceder al subsidio: operación mínima de 12 meses, reconocimiento de personería jurídica, inscripción en el RUPS, no concurrencia de otros subsidios, y la realización del proceso de caracterización de la gestión comunitaria mediante el formulario oficial.

La solicitud del subsidio exige documentación probatoria (formulario de caracterización y solicitud, documento de identidad del representante legal, certificación bancaria, listado de suscriptores, constancia RUPS, entre otros) y la presentación de información veraz, entendida bajo gravedad de juramento.

Así mismo, el MVCT cuenta con facultades de verificación y requerimiento de información adicional, incluyendo consultas a bases de datos del Gobierno nacional y a municipios o distritos, para confirmar la no concurrencia de subsidios y la condición socioeconómica de los beneficiarios.

Para identificar a los suscriptores beneficiarios de menores ingresos, el decreto remite, como regla general, a la estratificación municipal (estratos 1 y 2). En municipios sin estratificación actualizada, los usuarios se presumirán transitoriamente en el estrato 1 hasta que se actualice la estratificación, de modo que el gestor debe incorporar a esos usuarios como beneficiarios en estrato 1 al solicitar el subsidio.

En síntesis, el régimen exigido combina criterios de formalidad organizativa, registro y transparencia con mecanismos de control por parte del Ministerio, lo cual busca proteger la institucionalidad del subsidio y su focalización en poblaciones de menores ingresos, pero a la vez impone cargas administrativas y de comprobación que los gestores comunitarios deberán cumplir para acceder al apoyo.

Ahora bien, sobre el Concepto SSPD-OJ-2025-046 analizado, se aclara que los mencionados artículos 2.3.8.2.5, 2.3.8.2.6 y 2.3.8.2.7 del Decreto 1077 de 2014 adicionados por el Decreto 1697 de 2023, fueron posteriormente reemplazados por el Decreto 960 del 1 de septiembre de 2025. Sin embargo, por disposición del artículo 2 del Decreto 960 de 2025, continuarán vigentes hasta tanto se expida el acto administrativo establecido en el artículo 2.3.8.3.12 del Decreto 1077 de 2015 (subrogado por el Decreto 960 de 2025) que señala:

“ARTÍCULO 2.3.8.3.12. Condiciones para el otorgamiento y procedimiento para la solicitud del subsidio comunitario. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la expedición del presente decreto, el MVCT reglamentará, mediante acto administrativo, las condiciones y requisitos relacionados con la aplicación del subsidio comunitario, incluyendo el manejo que deben dar los GC que prestan el servicio público de acueducto, a los excedentes que se hayan generado en los giros de las vigencias 2024 y 2025.

PARÁGRAFO. Las solicitudes y trámites de otorgamiento del subsidio comunitario recibidas hasta la entrada en vigencia de la reglamentación de que trata el presente artículo serán atendidas de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1697 de 2023.”

Este proyecto normativo actualmente se encuentra en proceso de expedición por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT)⁷, razón por la cual se consideran vigentes las consideraciones del Concepto SSPD-OJ-2025-046 anteriormente señaladas.

Ahora bien, una vez opere la transición al régimen del Decreto 960 de 2025, se aplicarán sus siguientes artículos (subrogados en el Título 8 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015):

“ARTÍCULO 2.3.8.3.10. Subsidio comunitario. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023, se crea el subsidio comunitario para los usuarios de los GC pequeños prestadores que no reciben subsidios por parte de los municipios o distritos.

El subsidio comunitario corresponde a un descuento en el valor de la factura, o documento equivalente, que expidan los GC a sus suscriptores de estrato 1 y 2 por el concepto de la prestación del servicio público de acueducto, siempre que el GC cumpla con las condiciones y requisitos para el otorgamiento.

ARTÍCULO 2.3.8.3.11. Valor del subsidio comunitario. El subsidio comunitario se fija en la suma de hasta quince mil ochocientos cincuenta y tres pesos moneda corriente (\$15.853) suscriptor/mes (pesos de 2025), el cual no podrá exceder el 80% y 50% del valor total de la factura o documento equivalente, para los estratos 1 y 2, respectivamente.

El MVCT definirá el valor del subsidio comunitario para cada vigencia, con base en los índices que considere para el efecto.

El MVCT calculará el monto a otorgar mensualmente a cada GC, de acuerdo con el valor del subsidio comunitario, las tarifas, los metros cúbicos (cuando exista medición) y el número de suscriptores de menores ingresos.

El giro de los recursos se realizará de acuerdo con la disponibilidad de recursos del Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) y con las condiciones que defina el MVCT.

PARÁGRAFO. El MVCT definirá valores superiores al establecido en el presente artículo, cuando el GC presente altos costos de operación, asociados con consumos elevados de

⁷ Disponible para consulta en: <https://www.minvivienda.gov.co/tramites-y-servicios/consultas-publicas/por-la-cual-se-establecen-las-condiciones-y-requisitos-relacionados-con-el-otorgamiento-del-subsidio-comunitario-en-el-servicio-publico-domiciliario>

energía eléctrica por bombeo, se encuentre en territorios apartados o de difícil acceso o estén en Zonas No Interconectadas a las redes de energía eléctrica.”

En consecuencia, hasta tanto el MVCT emita la reglamentación aplicable a las condiciones de acceso a los subsidios para pequeños prestadores (Gestores Comunitarios) del servicio de acueducto, alcantarillado y aseo, se indica que son aplicables, como mínimo las siguientes condiciones jurídicas y regulatorias:

- Debe existir un marco territorial válido de subsidios y contribuciones, adoptado por la entidad territorial competente, dentro de los límites previstos en la Ley 142 de 1994.
- Deben existir usuarios identificables como beneficiarios del subsidio, mediante estratificación socioeconómica o, para ciertos esquemas rurales diferenciales, mediante los mecanismos especiales previstos en la normativa aplicable, como lo reconoce el Concepto 46 de 2025 al indicar que, *“en ausencia de estratificación, los suscriptores podrán entenderse transitoriamente incorporados al estrato 1 para efectos del subsidio comunitario.”* En los términos de la vigencia del Decreto 1697 de 2023.
- Deben existir recursos efectivamente disponibles para financiar el subsidio, ya sea mediante contribuciones de solidaridad, apropiaciones presupuestales territoriales u otros mecanismos legalmente previstos, por cuanto el subsidio no se agota en su reconocimiento formal, sino que exige respaldo financiero efectivo.
- El prestador debe aplicar la metodología tarifaria expedida por la comisión de regulación competente, puesto que el subsidio solo puede calcularse sobre una tarifa construida conforme al régimen tarifario legal y regulatorio, el cual se rige por los principios del artículo 87 de la Ley 142 de 1994.
- En los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, el prestador debe cumplir las cargas de información y soportes necesarias para la asignación de subsidios, particularmente las derivadas del numeral 99.8 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994 y de la metodología anual de equilibrio entre subsidios y contribuciones desarrollada en el Decreto 1077 de 2015, como lo señaló esta Superintendencia en el Concepto SSPD-OJ-2025-359.

ii) Ausencia de fuentes efectivas de financiación y alcance del principio de suficiencia financiera

El régimen de subsidios en los servicios públicos domiciliarios no fue concebido por el legislador para que el prestador asuma estructuralmente, con su propio patrimonio, el costo de los subsidios carentes de financiación pública o de respaldo del sistema de solidaridad.

Ello se desprende, en primer lugar, del artículo 368 de la Constitución Política, según el cual los subsidios pueden ser concedidos por la Nación y las entidades territoriales en sus respectivos presupuestos para facilitar el pago de las tarifas a los usuarios de menores ingresos. En armonía con lo anterior, el artículo 365 de la Constitución Política ordena asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes.

En el mismo sentido, la Ley 142 de 1994 prevé que los subsidios se articulen mediante contribuciones y aportes públicos administrados a través de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, conforme a los artículos 89 y 99 ibídem.

De esta forma, es posible que la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas, concedan subsidios para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

En ese sentido, el artículo 99 de la Ley 142 de 1994, establece las reglas que deben seguir las entidades relacionadas en el citado artículo 368 de la Constitución Política para conceder subsidios, y en su numeral 99.7 señala:

“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”.

Siendo así, se tiene que los subsidios deben ser otorgados a: i) usuarios de inmuebles residenciales estratos 1 y 2, ii) usuarios de las zonas rurales de los estratos 1 y 2 y iii) eventualmente, a los usuarios del estrato 3 si así lo define la comisión de regulación respectiva. Nótese que la norma no permite el otorgamiento de subsidios a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, sino a los usuarios de menores ingresos.

Esta precisión es relevante porque muestra que el prestador no es el sujeto destinatario del subsidio ni el obligado legal a absorber, con cargo a su patrimonio, la diferencia entre el costo del servicio y la tarifa subsidiada cuando no existen recursos de financiación suficientes.

A ello se suma que el numeral 87.4 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994 consagra el principio de suficiencia financiera, conforme al cual las fórmulas tarifarias deben garantizar la recuperación de los costos y gastos propios de operación, expansión, reposición y mantenimiento, y permitir la remuneración del patrimonio, en condiciones comparables a las de una empresa eficiente en un sector de riesgo semejante.

Por consiguiente, en ausencia de fuentes efectivas de financiación, el prestador no se encuentra jurídicamente llamado a asumir con su propio patrimonio subsidios permanentes carentes de respaldo presupuestal o de recursos del sistema de solidaridad, porque ello desnaturalizaría el régimen legal de subsidios previsto en los artículos 89 y 99 de la Ley 142 de 1994, desconocería que el subsidio se dirige al usuario y no al prestador, como lo explicó la SSPD en el Concepto 94 de 2023, y vulneraría el principio de suficiencia financiera del artículo 87.4 ibídem, comprometiendo además la prestación eficiente exigida por el artículo 365 de la Constitución Política.

Ante la inexistencia o insuficiencia de recursos para financiar subsidios, el prestador debe aplicar la metodología tarifaria vigente para determinar la tarifa correspondiente al costo eficiente del servicio, porque las comisiones de regulación son las autoridades competentes para fijar las metodologías tarifarias, conforme a los artículos 73 y siguientes de la Ley 142 de 1994, y porque

el artículo 87 de la misma ley somete el régimen tarifario a los principios de eficiencia económica y suficiencia financiera.

En ese sentido, la tarifa no puede fijarse por debajo de los costos eficientes del servicio al margen de la metodología tarifaria aplicable, por la sola ausencia de recursos para subsidiar, pues el legislador concibió el subsidio como un mecanismo adicional de redistribución y no como una sustitución del costo eficiente ni como una carga permanente a cargo del prestador.

Por ello, cuando no existan recursos suficientes, la tarifa debe corresponder a la resultante de la metodología regulatoria aplicable, esto es, a la tarifa construida sobre el costo eficiente del servicio.

iii) Deber del prestador de informar y soportar la insuficiencia de recursos ante el municipio o distrito

El numeral 99.8 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994 establece que los subsidios se pagan a través de los prestadores y que para ello debe suscribirse un contrato entre la entidad territorial y el respectivo prestador, con el fin de garantizar la transferencia de los recursos.

En ese sentido, esta OAJ en el Concepto SSPD-OJ-2025-359 citado previamente, recordó expresamente que esta disposición regula la forma de subsidiar a los usuarios de menores recursos a partir de la creación del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos y del pago de estos recursos a través de los prestadores.

El mismo Concepto 359 de 2025 destacó además que el prestador está obligado a cumplir año a año la metodología para la determinación del equilibrio entre subsidios y contribuciones prevista en el artículo 2.3.4.2.2 del Decreto 1077 de 2015, así como los demás aspectos necesarios para la obtención y asignación de subsidios.

A ello se agrega que el artículo 2.3.4.1.2.11 del Decreto 1077 de 2015 dispone que las transferencias de dinero de las entidades territoriales a los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos por concepto de subsidios deben ser giradas a la entidad prestadora del servicio público para la aplicación de dichos subsidios.

De esta manera, en ausencia o insuficiencia de recursos, el prestador debe informar y soportar ante el municipio o distrito la insuficiencia de recursos y las proyecciones requeridas para la eventual asignación de subsidios, pues el artículo 99.8 de la Ley 142 de 1994 y la reglamentación compilada en el Decreto 1077 de 2015 parten de una actuación coordinada entre entidad territorial y prestador, basada en información técnica, tarifaria y presupuestal suficiente.

Sobre este punto, es importante resaltar que el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 142 de 1994 atribuye a los municipios la competencia de disponer el otorgamiento de subsidios con cargo a su presupuesto, postura reiterada por esta OAJ en el Concepto SSPD-OJ-2023-148, así:

“En desarrollo de este mandato constitucional, el numeral 5.3 del artículo 5 de la Ley 142 de 1994 dispone:

‘Artículo 5o. Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos (...)

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

En consecuencia, es competencia de los municipios otorgar subsidios a los usuarios de menores ingresos, con cargo al presupuesto del ente territorial.

En particular, el artículo 89 de la Ley 142 de 1994 ordenó a los concejos municipales la creación del ‘Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos’, cuyos recursos serán destinados a dar los subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3 de los servicios públicos domiciliarios. A su turno, el artículo 99 de la Ley 142 de 1994 determinó los aspectos legales para el otorgamiento de dichos subsidios, así:

‘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. (...)

99.7. 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. (...) (subraya fuera del texto).

Esta norma establece la responsabilidad de los municipios de transferir recursos para el pago de los subsidios a los prestadores de servicios públicos domiciliarios dentro de un plazo de 30 días, desde que sea expedida la factura a cargo del municipio. Adicionalmente, establece que, para asegurar la transferencia, los prestadores deben suscribir contrato con el municipio.

Al respecto, el artículo 2.3.4.1.2.11. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 señala, en cuanto de los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, lo siguiente:

‘ARTÍCULO 2.3.4.1.2.11. 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).

(Decreto 565 de 1996, artículo 11).’ (subraya fuera del texto).

Según esta norma, el municipio, distrito, o departamento, y las entidades encargadas de la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, deben suscribir contratos en donde se asegure la transferencia de recursos para el otorgamiento de subsidios a que haya lugar.”

En el caso particular de pequeños prestadores rurales y gestores comunitarios, la doctrina reciente de la Superintendencia ha reconocido la existencia de mecanismos especiales de apoyo. Así, el Concepto SSPD-OJ-2025-046 de 2025 señaló frente al particular lo siguiente:

De manera inicial, es preciso indicar que, el numeral 3 del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023, indica que la política de la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico debe incluir los siguientes lineamientos:

‘ARTÍCULO 274. GESTIÓN COMUNITARIA DEL AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO. La política de gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico deberá incluir, entre otros, los siguientes lineamientos necesarios para promover y fortalecer las dinámicas organizativas alrededor del agua y el saneamiento básico:
(...)

3. Para garantizar la sostenibilidad de los gestores comunitarios del agua y el saneamiento básico, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de acuerdo a la disponibilidad del Marco de Gasto de Mediano Plazo, podrá otorgar un subsidio a la tarifa de los usuarios de los pequeños prestadores que no reciben subsidios por parte de los municipios o distritos y se

diseñará un mecanismo especial de apoyo para la inversión y sostenibilidad de los sistemas de aprovisionamiento.

(...)' (Subraya fuera del texto)

Así, para garantizar la sostenibilidad de los gestores comunitarios y asegurar la prestación del servicio público de acueducto, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio podrá otorgar un subsidio a la tarifa de los usuarios de los pequeños prestadores que no reciben subsidios del municipio o del distrito que se verá reflejado en la facturación.

En desarrollo de lo anterior, el Decreto 1697 de 2023, establece las condiciones, requisitos y trámite para el otorgamiento del subsidio comunitario en la prestación del servicio público de acueducto.

Así, el artículo 2.3.8.2.5 ibídem, señala las condiciones para el otorgamiento del subsidio comunitario así:

‘ARTÍCULO 2.3.8.2.5. CONDICIONES PARA EL OTORGAMIENTO DEL SUBSIDIO COMUNITARIO. El subsidio comunitario podrá ser otorgado a los gestores comunitarios que presten el servicio público domiciliario de acueducto que reúnan las siguientes condiciones:

- 1. Haber iniciado operación del suministro de agua como mínimo doce (12) meses antes a la fecha de solicitud del subsidio comunitario.**
- 2. Contar con reconocimiento de personería jurídica.**
- 3. Estar inscrito en el Registro Único de Prestadores de Servicios (RUPS) que administra la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.**
- 4. No estar recibiendo subsidios de otras fuentes.**

El subsidio comunitario es un beneficio excepcional que no se otorgará a los gestores comunitarios que, al momento de la solicitud, tengan suscrito con el municipio o distrito un contrato o convenio para asegurar la transferencia de subsidios a la tarifa o cobro por la prestación del servicio público domiciliario de acueducto o, que sin haber celebrado el mismo, reciban o hayan solicitado la asignación de otro subsidio durante la vigencia de la solicitud.

(...)

Haber efectuado el proceso de caracterización de gestión comunitaria del agua, establecido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente numeral, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definió un formulario para recopilar información general sobre las características del gestor comunitario que realiza la solicitud del subsidio comunitario, bien como las condiciones en las que se presta el servicio público domiciliario de acueducto. Para ello, el gestor comunitario deberá haber diligenciado en su totalidad el cuestionario establecido para tal fin en la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.’ (Subraya fuera del texto)

En línea con lo anterior, el artículo 2.3.8.2.6 ibídem, indica los requisitos que debe cumplir la comunidad organizada, veamos:

‘ARTÍCULO 2.3.8.2.6. Requisitos para la solicitud del subsidio comunitario. El gestor comunitario que cumpla con las condiciones para acceder al subsidio comunitario, establecidas en el artículo 2.3.8.2.5 del presente decreto, deberá presentar la solicitud ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con la siguiente información:

Diligenciar en su totalidad los datos requeridos en el formulario de caracterización de la gestión comunitaria y el formato de solicitud del subsidio comunitario que para estos efectos podrá consultarse en la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Adjuntar fotocopia del documento de identidad del representante legal del prestador, quien debe ser la misma persona identificada como representante legal en el documento que acredite el reconocimiento de la personería jurídica.

Adjuntar certificación bancaria con vigencia no mayor a tres (3) meses de expedición anteriores a la fecha de la presentación de la solicitud, en la que se registre el gestor comunitario como cuentahabiente, que indique el NIT, número y tipo de cuenta y la constancia de que a la fecha está activa.

Adjuntar el listado de suscriptores de la zona rural y/o urbana para quienes se solicita el subsidio comunitario. Esta información deberá ser remitida en el formato que para estos efectos podrá consultarse en la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Adjuntar documento en el que conste su inscripción en estado admitido o la actualización en estado certificada en el Registro Único de Prestadores de Servicios (RUPS), según el formato establecido por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

PARÁGRAFO 1. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, solicitará el documento RUPS, del numeral 5 de este artículo, hasta que se implemente la estrategia de interoperabilidad con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

PARÁGRAFO 2. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, consultará la información del reconocimiento de personería jurídica y de la representación legal del gestor comunitario, en el Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos -RUPS-. En todo caso, el gestor comunitario podrá anexar a su solicitud el documento mediante el cual se acredite el reconocimiento de personería jurídica y representación legal.

PARÁGRAFO 3. Toda la información aportada por el gestor comunitario para la solicitud del subsidio comunitario debe ser veraz y se entiende presentada bajo la gravedad de juramento.

PARÁGRAFO 4. La totalidad de los formatos establecidos y requeridos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para el trámite del subsidio comunitario se encontrarán disponibles a través del enlace "Ruta Comuniaqua" de la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

PARÁGRAFO 5. Para el otorgamiento del subsidio comunitario, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, podrá hacer requerimientos que permitan confirmar la información entregada en la solicitud, en especial, la no concurrencia de subsidios tarifarios en la prestación del servicio público domiciliario de acueducto, la condición de persona de menores ingresos para quienes se solicite el subsidio, así como requerir información adicional al gestor comunitario que realizó la solicitud. Igualmente, podrá consultar en las diferentes bases de datos del Gobierno nacional y/o, incluso, solicitar información a los municipios y distritos donde opere el gestor comunitario solicitante. (Subraya fuera del texto)

De manera que, el gestor comunitario deberá allegar con la solicitud del subsidio comunitario información veraz, que le permita al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio verificar que el gestor cumple con las condiciones para el otorgamiento del subsidio comunitario.

Así mismo, el Ministerio podrá efectuar los requerimientos que considere al gestor y que le permitan confirmar la información consignada en la solicitud, entre otros, los relativos a confirmar la condición de las personas de menores ingresos para quienes se solicita el subsidio.

Ahora bien, en lo relativo a la identificación de los suscriptores de menores ingresos beneficiarios del subsidio comunitario, el artículo 2.3.8.2.7 ibídem señala lo siguiente:

'ARTÍCULO 2.3.8.2.7. Identificación de los suscriptores de menores ingresos beneficiarios del subsidio comunitario. Para efectos del otorgamiento del subsidio comunitario, el gestor comunitario deberá identificar a los suscriptores de menores ingresos de la siguiente forma:

Cuando el municipio haya adoptado estratificación mediante decreto, éste será el insumo para identificar a los suscriptores residenciales pertenecientes a los estratos 1 y 2 en el respectivo municipio. El subsidio comunitario podrá ser solicitado solo para estos suscriptores.

En ausencia de estratificación, los suscriptores se entenderán, únicamente para la aplicación de lo dispuesto en este decreto, transitoriamente incorporados al estrato 1 hasta que el municipio haya realizado la respectiva actualización o el nuevo estudio de estratificación.

En ningún caso podrán incluirse como beneficiarios del subsidio comunitario a los siguientes suscriptores:

(...)

PARÁGRAFO. Atendiendo lo dispuesto en este artículo, los gestores comunitarios deberán reportar, en el formato "listado de suscriptores" la información de los suscriptores atendidos en zona rural y urbana para quienes se esté solicitando el subsidio comunitario al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.'

De tal forma, que es deber del gestor comunitario identificar a los suscriptores de menores ingresos, que, por regla general, serán aquellos que estén en la estratificación que adopte el municipio. No obstante, ante ausencia de estratificación, los suscriptores se entenderán

incorporados al estrato 1 de manera transitoria hasta que el municipio realice la correspondiente actualización.”

En ese sentido, esta OAJ indicó que en aplicación del Decreto 1697 de 2023, disposición derogada por el Decreto 960 de 2025, manteniendo aplicabilidad transitoria en los términos previsto en este último, para garantizar la sostenibilidad de los gestores comunitarios y asegurar la prestación del servicio público de acueducto, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) podrá otorgar un subsidio a la tarifa de los usuarios de los pequeños prestadores que no reciben subsidios del municipio o del distrito, el cual se reflejará en la facturación.

Adicionalmente el MVCT estableció en su página web la Ruta Comuniaqua, con el fin de gestionar los subsidios dirigidos a los gestores comunitarios que sean pequeños prestadores del servicio público de acueducto rural⁸.

Sin embargo, se reitera que lo establecido en materia de subsidios en el Decreto 1697 de 2023, perderá vigencia una vez el MVCT emita el acto administrativo con las condiciones y requisitos relacionados con la aplicación del subsidio comunitario, incluyendo el manejo que deben dar los Gestores Comunitarios que prestan el servicio público de acueducto, en aplicación del Decreto 960 de 2025.

En ese orden, resulta jurídicamente procedente sostener que, ante la ausencia de recursos locales suficientes, el prestador debe gestionar ante las entidades territoriales y, cuando proceda, ante los mecanismos nacionales de apoyo, las alternativas de financiación del subsidio o de fortalecimiento del prestador, con fundamento en el artículo 368 de la Constitución Política, en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 142 de 1994 y de conformidad con lo que se establezca en las normas sectoriales en materia de subsidios comunitarios y apoyo a pequeños prestadores rurales.

iv) Deber de abstenerse de mantener subsidios no financiados que comprometan la sostenibilidad del servicio

El artículo 365 de la Constitución Política establece que es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes, mientras que el numeral 87.4 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994 exige que las tarifas permitan recuperar costos y gastos y preservar la suficiencia financiera del prestador.

En este marco, mantener subsidios carentes de financiación real comprometería la recuperación de costos, debilitaría la operación del prestador y podría afectar la continuidad y calidad de la prestación.

Por eso, cuando no exista respaldo financiero suficiente para subsidiar, el prestador debe abstenerse de mantener subsidios no financiados que comprometan la sostenibilidad del servicio y, por ende, los derechos de los usuarios a la continuidad y eficiencia en la prestación, pues lo contrario desconocería los artículos 365 de la Constitución y 87.4 de la Ley 142 de 1994, además

⁸ Que puede ser consultada en el siguiente enlace: <https://www.minvivienda.gov.co/ruta-comuniaqua>

de vaciar de contenido el esquema legal de subsidios previsto en los artículos 89 y 99 de esta última norma.

La postura reciente de la Superintendencia sobre pequeños prestadores ha resaltado que la sostenibilidad financiera del sistema es presupuesto para garantizar el acceso efectivo al agua y al saneamiento, especialmente en ámbitos rurales con baja escala y altos costos unitarios.

Ello se evidencia en el Concepto SSPD-OJ-2025-046 previamente citado en el cual se indicó que el subsidio comunitario previsto para pequeños prestadores rurales tiene por finalidad garantizar la sostenibilidad de los gestores comunitarios y asegurar la prestación del servicio público de acueducto.

Por otra parte, las orientaciones institucionales relativas a esquemas diferenciales de prestación para pequeños prestadores rurales contienen una explícita exigencia de compatibilidad entre la adaptación regulatoria y la sostenibilidad del servicio. Esa exigencia se deriva de principios consagrados en el régimen jurídico de los servicios públicos domiciliarios en especial la continuidad, eficiencia y viabilidad financiera previstos en la Ley 142 de 1994 y se refleja normativamente en la Ley 2294 de 2023 (art. 274) y su reglamentación primero en el Decreto 1697 de 2023, que condicionan el otorgamiento del subsidio comunitario a la disponibilidad presupuestal y a requisitos de formalidad y control. Adicionalmente, en el Decreto 960 de 2025, se enfatizó de igual manera la necesidad de garantizar la sostenibilidad de los Gestores Comunitarios de Agua y Saneamiento Básico mediante figuras como la del subsidio comunitario.

En consecuencia, de lo anterior se concluye que, en el caso de los pequeños prestadores rurales, la sostenibilidad financiera no es un objetivo accesorio sino un presupuesto indispensable para la adecuada prestación del servicio; de ello sigue que los mecanismos de apoyo (subsidios tarifarios, transferencias o esquemas de inversión) deben diseñarse y ejecutarse con respaldo normativo claro, fuentes financieras identificadas (con su correspondiente vinculación al Marco de Gasto de Mediano Plazo) y componentes operativos de acompañamiento técnico.

Esta orientación evita imponer a los gestores cargas permanentes desfinanciadas —práctica que la jurisprudencia administrativa y constitucional ha rechazado cuando amenaza la garantía efectiva del derecho al agua— y asegura, además, la transparencia y la focalización del beneficio conforme a los controles previstos en el Decreto 1697 de 2023, y los que posteriormente se implementen con la plena entrada en vigencia del Decreto 960 de 2025.

CONCLUSIONES

Con fundamento en las consideraciones expuestas, esta Oficina Asesora Jurídica responde la consulta en los siguientes términos:

“¿Cuáles son las condiciones legales y regulatorias mínimas que deben existir para que un prestador pueda aplicar el esquema de subsidios?”

En ausencia de fuentes efectivas de financiación (como transferencias o aportes territoriales), ¿cómo debe proceder un prestador para garantizar el equilibrio financiero del servicio?”

¿Es procedente, en determinados casos, la aplicación de tarifas sin subsidios, siempre que se garantice la prestación continua y eficiente del servicio?

¿Qué orientaciones ha definido esa Superintendencia para los pequeños prestadores rurales en escenarios donde la aplicación de subsidios pueda comprometer la sostenibilidad del servicio?"

- Para que un prestador pueda aplicar el esquema de subsidios deben existir, como mínimo, un marco local válido de subsidios y contribuciones, usuarios identificables como beneficiarios conforme a los instrumentos legales aplicables, recursos efectivamente disponibles para financiar la diferencia entre tarifa y costo, y una tarifa calculada con arreglo a la metodología regulatoria vigente.
- En ausencia de fuentes efectivas de financiación, el régimen jurídico no prevé que el prestador asuma de manera permanente, con su propio patrimonio subsidios sin respaldo presupuestal o sin recursos del sistema de solidaridad, porque el subsidio se dirige a los usuarios de menores ingresos y no al prestador, conforme al artículo 368 de la Constitución, a los artículos 89 y 99 de la Ley 142 de 1994 y a la doctrina sentada por la SSPD, y porque ello desconocería el principio de suficiencia financiera previsto en el numeral 87.4 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994.
- En ese escenario, el prestador debe aplicar la metodología tarifaria vigente para determinar la tarifa correspondiente al costo eficiente del servicio, informar y soportar ante el municipio o distrito la insuficiencia de recursos y las proyecciones necesarias para la eventual asignación de subsidios, conforme al numeral 99.8 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, al Decreto 1077 de 2015 y gestionar ante las entidades territoriales y, cuando proceda, ante los mecanismos nacionales de apoyo, alternativas de financiación del subsidio o de fortalecimiento del prestador.
- En determinados escenarios puede resultar procedente la aplicación de tarifas sin subsidios, siempre que no existan recursos suficientes para financiarlos, la tarifa se determine conforme a la regulación aplicable y se garantice la prestación continua y eficiente del servicio, en armonía con los artículos 365 de la Constitución y 87.4 de la Ley 142 de 1994.
- La orientación institucional vigente para pequeños prestadores rurales ha sido que la sostenibilidad financiera constituye un presupuesto de la adecuada prestación del servicio, por lo cual deben buscarse esquemas de articulación con entidades territoriales, subsidios comunitarios y mecanismos diferenciales de apoyo, pero sin mantener subsidios estructuralmente desfinanciados que comprometan la continuidad y eficiencia del servicio.

Cordialmente,

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)