

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 25

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-237

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

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

ALCANCE DEL CONCEPTO

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

¹ Radicado

TEMA: PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN ASENTAMIENTOS INFORMALES Y ZONAS CON RESTRICCIONES URBANÍSTICAS, AMBIENTALES Y DE RIESGO

Subtemas: Acceso al servicio público domiciliario de energía eléctrica - Competencia de los municipios, los prestadores y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - Esquemas diferenciales para el acceso al servicio público domiciliario de energía eléctrica - Zonas declaradas como de alto riesgo

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

La Superservicios comprometida con el Sistema de Gestión Antisoborno los invita a conocer los lineamientos, directrices y el canal de denuncias en el siguiente link: <https://www.superservicios.gov.co/Atencion-y-servicios-a-la-ciudadania/peticiones-quejas-reclamos-sugerencias-denuncias-y-felicitaciones>

Sede principal.
Bogotá D.C. Carrera 18 nro. 84-35
Código postal: 110221
PBX 60 (1) 745 6011.
Celular: 3203509009
sspd@superservicios.gov.co.
NIT: 800.250.984.6
www.superservicios.gov.co

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

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

Por otra parte, la 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.

Finalmente, se advierte que la solicitud contiene tanto interrogantes de carácter general, que se atienden en sede de consulta, como requerimientos de información institucional que escapan al ámbito del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011. Estos últimos serán objeto de traslado a las dependencias competentes de esta Superintendencia, en los términos del artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, de lo cual se informará al peticionario.

CONSULTA

La consulta elevada contiene una serie de interrogantes relativos a la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica en asentamientos informales y zonas declaradas como de alto riesgo, los cuales serán transcritos y respondidos en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Constitución Política

Ley 142 de 1994⁵

Ley 388 de 1997⁶

Ley 2294 de 2023

Decreto 526 de 2026

Decreto 1077 de 2015⁷

Decreto 1073 de 2015, modificado por el Decreto 526 de 2026

Resolución CREG 108 de 1997⁸

Corte Constitucional, Sentencia C-1189 de 2008⁹

Corte Constitucional, Sentencia T-384 de 2019¹⁰

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 11001-03-06-000-2019-00092-00¹¹

³ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

⁴ “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

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

⁶ Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

⁷ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía”, modificado por el Decreto 526 de 2026.

⁸ “Por la cual se señalan criterios generales sobre protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por red física, en relación con la facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación entre la empresa y el usuario, y se dictan otras disposiciones.”

⁹ Corte Constitucional. (2008, 3 de diciembre). Sentencia C-1189 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

¹⁰ Corte Constitucional. (2019). Sentencia T-384 de 2019 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo).

¹¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (2019, 29 de octubre). Concepto 11001-03-06-000-2019-00092-00(C) (C.P. Álvaro Namén Vargas).

Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas (RETIE) – Resolución 90708 de 2013 del Ministerio de Minas y Energía
Concepto SSPD-OJ-2018-032
Concepto SSPD-OJ-2025-308
Concepto SSPD-OJ-2025-353

CONSIDERACIONES

Previo a emitir un pronunciamiento sobre la consulta formulada, es necesario reiterar 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 jurídicas que no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia y no tienen carácter obligatorio o vinculante, por cuanto se expiden conforme a lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015, el cual dispone:

“ARTÍCULO 28. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS. *Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.”* (subrayado fuera de texto).

Así, la función consultiva a cargo de las entidades públicas no tiene como finalidad resolver situaciones particulares ni establecer excepciones u obligaciones normativas para los peticionarios; por el contrario, su propósito es brindar orientación, comunicación e información.

Precisado lo anterior, y con el propósito de brindar criterios generales de orientación sobre los asuntos objeto de consulta, a continuación se desarrollarán algunas consideraciones en torno a los siguientes ejes temáticos: (i) acceso al servicio público domiciliario de energía eléctrica; (ii) de la competencia de los municipios, los prestadores y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; (iii) esquemas diferenciales para el acceso al servicio público domiciliario de energía eléctrica y (iv) zonas declaradas como de alto riesgo.

(i) Acceso al servicio público domiciliario de energía eléctrica

De manera inicial es preciso señalar que el artículo 365 de la Constitución Política establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Por lo tanto, existe un deber de garantizar a todos los habitantes del territorio nacional, sin distinción alguna, su prestación de manera eficiente.

En ese sentido, la expresión *“Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios”*, corresponde a uno de los fines de la intervención del Estado previstos en el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 142 de 1994. En desarrollo de esta finalidad, el régimen de servicios públicos domiciliarios contempló el principio de universalidad, según el cual cualquier persona tiene derecho a acceder a dichos servicios. Al respecto, el artículo 134 de la Ley 142 1994, estableció lo siguiente:

“Artículo 134. Del derecho a los servicios públicos domiciliarios. Cualquier persona capaz de contratar que habite o utilice de modo permanente un inmueble, a cualquier título, tendrá derecho a recibir los servicios públicos domiciliarios al hacerse parte de un contrato de servicios públicos”. (subrayado fuera de texto)

De este modo, el ordenamiento jurídico reconoce el derecho de toda persona a acceder a los servicios públicos domiciliarios. No obstante, este derecho se encuentra supeditado al cumplimiento de las condiciones establecidas en la ley y la regulación aplicable.

En virtud de lo anterior, para acceder al servicio público domiciliario de energía eléctrica, es necesario: (i) que el solicitante, independientemente del título que ostente, cuente con capacidad legal para contratar, (ii) que habite o utilice el inmueble en el que se solicita la conexión del servicio, de modo permanente, y (iii) que el inmueble cumpla con todas las condiciones técnicas requeridas para estos servicios.

Ahora, para garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios, el numeral 5.1. del artículo 5¹² de la Ley 142 de 1994 asignó a los municipios la responsabilidad de asegurar que estos servicios esenciales sean accesibles a sus habitantes, para lo cual, tienen la opción de gestionarlos directamente o a través de empresas públicas, privadas o mixtas, según lo disponga la ley.

Ahora bien, aunque el acceso a los servicios públicos domiciliarios es un derecho que se otorga a quienes tienen la capacidad legal para contratar y que habiten o usen un inmueble de manera permanente, sin importar su condición como propietarios, poseedores, ocupantes o tenedores, es importante aclarar que este derecho también está limitado por la prevalencia del interés general y la necesidad de proteger otros bienes jurídicos de carácter constitucional, tales como la preservación de un ambiente sano, el ordenamiento adecuado del territorio, la seguridad, la salubridad y el mantenimiento del orden público.

Así las cosas, y en atención a los principios de ordenamiento territorial, entre otros aspectos, es necesario que el inmueble donde se pretende la conexión de los servicios públicos domiciliarios se encuentre en las condiciones definidas por el prestador, de acuerdo con la reglamentación de los servicios. De ahí que, si no se dan las condiciones exigidas, no sea posible determinar la existencia del contrato de servicios públicos domiciliarios, tal como lo señala el artículo 129¹³ de la Ley 142 de 1994.

Estas condiciones se encuentran previstas en los artículos 16 y 17 de la Resolución CREG 108 de 1997, expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, los cuales disponen:

¹² “5.1. <*Ver Notas de Vigencia, en relación con los textos subrayados> Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada*, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente.”

¹³ “**ARTÍCULO 129. CELEBRACIÓN DEL CONTRATO.** Existe contrato de servicios públicos desde que la empresa define las condiciones uniformes en las que está dispuesta a prestar el servicio y el propietario, o quien utiliza un inmueble determinado, solicita recibir allí el servicio, si el solicitante y el inmueble se encuentran en las condiciones previstas por la empresa. (...)”

ARTÍCULO 16. SOLICITUD. De conformidad con el artículo 134 de la ley 142 de 1994, cualquier persona que habite o utilice de modo permanente un inmueble, a cualquier título, tendrá derecho a recibir los servicios públicos domiciliarios de energía y/o gas por red de ductos, al hacerse parte de un contrato de servicios públicos. El prestador de servicios públicos, deberá decidir la solicitud de acuerdo con las siguientes reglas:

a) Para presentar la solicitud no podrán ser exigidos por la empresa más requisitos que los estrictamente necesarios para identificar al suscriptor potencial, al inmueble, y las condiciones especiales del suministro, si las hubiere. En caso de que la solicitud sea presentada en forma incompleta, la empresa deberá recibirla e indicarle al usuario los requisitos que falta por cumplir, de acuerdo con lo previsto en las condiciones uniformes. Una vez el usuario cumpla ante la empresa los requisitos previstos en el contrato, la empresa no podrá exigirle más requisitos, ni negarle la solicitud del servicio fundándose en motivos que haya dejado de indicar.

b) La solicitud debe ser resuelta dentro del plazo previsto en las condiciones uniformes de prestación del servicio, el cual no excederá de quince (15) días siguientes a la fecha de su presentación, a menos que se requiera de estudios especiales para autorizar la conexión, en cuyo caso el distribuidor dispondrá de un plazo de tres (3) meses para realizar la conexión.

PARÁGRAFO 1o. <Ver Notas de Vigencia> Cuando existan dos o más empresas comercializadoras que ofrezcan el servicio a los suscriptores o usuarios de una misma red local, sea que se trate del servicio de energía eléctrica o de gas combustible, la solicitud se hará al comercializador que libremente escoja el usuario, salvo que se trate de áreas de servicio exclusivo para la prestación del servicio respectivo.

Corresponderá al comercializador efectuar ante la empresa distribuidora todas las gestiones necesarias para la conexión a la red de los usuarios que atiende, sin perjuicio de que estos asuman los costos correspondientes.

PARÁGRAFO 2o. Sin perjuicio del derecho que tienen los usuarios a escoger el prestador del servicio, el comercializador que solicite y obtenga de la Comisión, la aprobación del costo de comercialización, cuando se trate del servicio de electricidad; o del costo unitario de distribución (Dt), tratándose del servicio de gas por red de ductos, para prestar el servicio en el área donde se localiza el suscriptor potencial o usuario, no podrá rechazar las solicitudes que le presenten los suscriptores potenciales o usuarios ubicados en esa área, cuando cumplan las condiciones previstas en el contrato para tal fin.

ARTÍCULO 17. NEGACIÓN DEL SERVICIO. La empresa sólo podrá negar la solicitud de conexión del servicio en los siguientes casos:

- a) Por razones técnicas susceptibles de ser probadas que estén expresamente previstas en el contrato.
- b) Cuando la zona haya sido declarada como de alto riesgo, según decisión de la autoridad competente.
- c) Cuando el suscriptor potencial no cumpla las condiciones establecidas por la autoridad competente.

- d) *La negación de la conexión al servicio, deberá comunicarse por escrito al solicitante, con indicación expresa de los motivos que sustentan tal decisión. Contra esa decisión procede el recurso de reposición ante la empresa, y en subsidio el de apelación ante la Superintendencia de Servicios Públicos, conforme a las normas legales, que regulan los recursos ante las empresas de servicios públicos.”*

De manera que, la solicitud del servicio de energía debe ser presentada en los términos del citado artículo 16 de la Resolución CREG 108 de 1997, y esta solo podrá ser negada con fundamento en alguna de las causales taxativamente señaladas en el artículo 17 ibídem.

Por su parte, el artículo 20 de la citada resolución remite a las disposiciones contenidas en los Códigos de Distribución de Energía Eléctrica y de Gas que regulan los aspectos relacionados con la conexión del servicio, el procedimiento para efectuar y los requisitos técnicos exigibles, según el servicio de que se trate.

En igual medida, la norma determina que los prestadores del servicio de energía eléctrica sólo pueden prestar dichos servicios, una vez se haya demostrado el cumplimiento de todos los requisitos de seguridad, se cuente con la disponibilidad de redes que permitan la conexión y se demuestre la viabilidad técnica y financiera.

En suma, corresponde al prestador del servicio efectuar los análisis técnicos y legales necesarios para determinar la viabilidad de la prestación del mismo, particularmente, en lo referido a verificar bajo qué título el solicitante habita o usa el inmueble para el cual se solicita la conexión del servicio, que se reitera, bien puede ser a título de propietario, poseedor, usufructuario, o arrendatario del inmueble, siendo importante aclarar que esta condición es independiente a la situación del predio, ya que basta con habitar a cualquier título el inmueble. Esto, sin perjuicio de las acciones judiciales procedentes para el saneamiento del título que se ostente frente al inmueble.

Cabe precisar que, el cumplimiento de las condiciones antes señaladas no implica que el acceso al servicio deba garantizarse en todos los casos, ya que, como se indicó previamente, el derecho de acceso a los servicios públicos domiciliarios debe armonizarse con otros principios y bienes constitucionalmente protegidos, tales como la prevalencia del interés general, la protección del ambiente sano, el ordenamiento territorial, la seguridad, la salubridad y el orden público; de ahí que, existan circunstancias en las que, pese al cumplimiento de los requisitos para la conexión, no resulta procedente la prestación de un determinado servicio.

En el caso de los denominados “asentamientos ilegales”, es de indicar que no existe una prohibición expresa que impida prestar los servicios públicos domiciliarios en estos, incluso, es preciso mencionar que la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-1189 de 2008, declaró inexecutable las prohibiciones de invertir recursos en asentamientos originados en invasiones o loteos ilegales, y de abstenerse de suministrar los servicios públicos domiciliarios en esas zonas, que se consagraban en el artículo 99 de la Ley 812 de 2003.

En dicha sentencia, la Corte manifestó que las prohibiciones eran demasiado amplias e indeterminadas. Además, indicó que “(...) los servicios públicos han de estar al alcance de todos

los colombianos y ninguna norma puede excluir de su acceso a ciertas personas en razón a su condición de pobreza o de marginalidad, como lo hace la norma acusada. (...)”.

Por su parte, esta Oficina refiriéndose a este asunto, en el Concepto SSPD-OJ-2018-032, indicó:

(...) En esa medida, en la actualidad, no existe prohibición alguna para que las administraciones municipales inviertan recursos en asentamientos originados en invasiones o loteos ilegales, ni para que las empresas prestadoras de servicios públicos suministren dichos servicios en las citadas zonas.

No obstante lo anterior, el predio que deba ser objeto de conexión a las redes para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, debe acreditar las condiciones técnicas necesarias para su conexión, de acuerdo con lo indicado en el artículo 129 de la Ley 142 de 1994, y la regulación correspondiente de acuerdo con el servicio de que se trate, de manera que físicamente sea posible la prestación del servicio bajo los supuestos de calidad y continuidad exigidos por el régimen de los servicios públicos. (...)” (subraya fuera de texto).

Lo anterior reitera la inexistencia de una prohibición legal tanto para que las administraciones municipales inviertan recursos en asentamientos originados en invasiones o loteos ilegales, como para que las empresas prestadoras de servicios públicos suministren dichos servicios en esas zonas, siempre que se cumplan las exigencias técnicas y regulatorias aplicables, en particular, las previstas en el artículo 129 de la Ley 142 de 1994 y el RETIE, tratándose del servicio público domiciliario de energía eléctrica.

(ii) De la competencia de los municipios, los prestadores y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

Para garantizar la prestación eficiente del servicio público domiciliario de energía eléctrica, intervienen distintas autoridades cuyas competencias y responsabilidades se encuentran claramente definidas por el ordenamiento jurídico. En ese sentido, corresponde a cada uno ejercer las funciones que le han sido atribuidas por la ley, sin invadir el ámbito competencial de las demás autoridades o de los prestadores del servicio.

Desde esta perspectiva, los municipios, las personas prestadoras del servicio público domiciliario de energía eléctrica y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios cumplen funciones diferenciadas y complementarias para asegurar la adecuada prestación del servicio.

Así, corresponde a los municipios, en el ámbito de sus competencias, garantizar la prestación eficiente, continua y de calidad de los servicios públicos domiciliarios dentro de su jurisdicción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 142 de 1994 y demás normas que regulan la materia.

Por su parte, las personas prestadoras del servicio público domiciliario de energía eléctrica deben tramitar las solicitudes de conexión con observancia de los requisitos previstos en la regulación aplicable, sin imponer exigencias distintas de las autorizadas por el ordenamiento jurídico. Asimismo, únicamente podrán negar la conexión en los eventos expresamente previstos en la ley

y la regulación, y deberán desarrollar su actividad con sujeción a las normas ambientales, urbanísticas, técnicas y regulatorias que rigen la prestación del servicio.

En lo que concierne a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, debe decirse que ejerce funciones de inspección, vigilancia y control respecto del cumplimiento del régimen de los servicios públicos domiciliarios por parte de los prestadores. En ese marco, su competencia se circunscribe a verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, regulatorias y contractuales a cargo de dichas empresas, sin que le corresponda asumir o sustituir las competencias atribuidas por el ordenamiento jurídico a otras autoridades, en particular las relacionadas con el ordenamiento territorial y la gestión del riesgo.

Sobre el particular, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 29 de octubre de 2019, cuyo alcance es igualmente orientador y no vinculante, señaló:

“(...) En lo que respecta al alcance de las facultades de supervisión de la SSPD, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha concluido que se trata de una supervisión que puede ser integral, es decir, que recae tanto sobre los aspectos objetivos, como los subjetivos de la persona vigilada.

Este carácter integral encuentra justificación en el hecho de que la supervisión de los aspectos subjetivos puede afectar o impactar la calidad y cobertura del servicio, las tarifas de los usuarios, amenazar el patrimonio de las empresas o afectar la viabilidad y sostenibilidad del servicio. Igualmente, los artículos 365 y 370 de la Constitución Política, y 75 y 79 de la Ley 142 de 1994 hacen referencia expresa a la supervisión sobre la empresa prestadora del servicio público.

Ahora bien, aunque la SSPD puede ejercer las facultades de inspección, vigilancia y control de manera integral, es decir, tanto sobre el servicio público (supervisión objetiva), como sobre las personas prestadoras del servicio (supervisión subjetiva), esta facultad no es absoluta o automática. Lo anterior, teniendo en cuenta el principio de legalidad que guía la actividad de las autoridades públicas (...).”

Como se observa, las facultades de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se enmarcan en las funciones de inspección, vigilancia y control sobre los prestadores y sus actividades complementarias. Su finalidad es garantizar el cumplimiento del régimen legal y regulatorio vigente en la relación usuario-prestador, encontrándose plenamente facultada para investigar y sancionar cualquier infracción a dicho marco normativo.

En línea con lo expuesto, esta Oficina Asesora Jurídica se ha pronunciado sobre las competencias de los municipios en materia de servicios públicos domiciliarios, entre otros, mediante el Concepto SSPD-OJ-2025-308, en los siguientes términos:

“(...) ii) Competencias de los municipios en materia de servicios públicos domiciliarios.

Frente a la competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos domiciliarios en su territorio, el artículo 5 de la Ley 142 de 1994, dispone:

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

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

(...)

Del contenido de esta disposición se puede concluir, que la competencia de los municipios frente a la prestación de los servicios públicos en el territorio de su jurisdicción está delimitada por la ley, siendo la principal de ellas, la de asegurar la prestación eficiente, continua y con calidad, de todos los servicios públicos en su territorio, tal como lo exige el artículo 136 de la Ley 142 de 1994.

Ahora bien, respecto de las responsabilidades y/o obligaciones a cargo de los entes territoriales en materia de infraestructura de los servicios públicos domiciliarios, es preciso destacar que el numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley 142 de 1994 establece que los municipios deben asegurar o garantizar que se presten de manera eficiente los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas combustible a sus habitantes, bien sea (i) a través de la administración central del mismo ente territorial, cuando realiza la prestación de forma directa, o (ii) por conducto de los prestadores que para el efecto se conformen, independientemente del monto de sus aportes. Además de dicha competencia general, es importante que se tenga en cuenta lo siguiente: (...)

(...)

- Situación que es diferente para el caso de la prestación del servicio de energía eléctrica y gas combustible, pues en ese caso la norma no señala de manera específica la necesidad de contar con licencia de construcción para el acceso al servicio público domiciliario, pues como se indicó previamente la normativa aplicable al servicio de energía eléctrica señala que las personas interesadas en recibir este servicio público deben presentar, ante los prestadores una solicitud de acceso tramitada conforme con lo dispuesto en los artículos 16 y 17 de la Resolución CREG 108 de 1997 los cuales de manera resumida señalan:

(...)

- Que, para decidir la solicitud de acceso al servicio público de energía eléctrica, los prestadores no pueden exigir más requisitos que los estrictamente necesarios para (i) identificar al suscriptor potencial del servicio; (ii) identificar el inmueble en el cual se va a prestar el servicio; y (iii) determinar las condiciones especiales del suministro del servicio, si las hubiere.

- Y que los prestadores del servicio público domiciliario de energía eléctrica y gas combustible solamente podrán negar la solicitud de conexión al servicio cuando: a) existan razones

técnicas, que estén expresamente previstas en el contrato, y que sean susceptibles de ser probadas, b) la zona donde se solicite el servicio haya sido declarada como de alto riesgo por decisión de autoridad competente, y c) el suscriptor potencial no cumpla las condiciones establecidas por la autoridad competente.

- Adicionalmente, conviene precisar que para la conexión del servicio público de energía eléctrica aplica lo dispuesto en la Resolución CREG 075 de 2021 (...)"

(...)

- Las funciones a cargo de la Superservicios se encuentran establecidas en los artículos 79 de la Ley 142 de 1994 y 60 del Decreto 1369 de 2020. Dichas funciones, de manera general, circunscriben el ámbito de competencia de la Superintendencia a ejercer las actividades presidenciales de inspección, vigilancia y control, sobre el cumplimiento de los contratos de servicios públicos, así como en relación al cumplimiento de las leyes, reglamentos y regulaciones a los que se encuentran sujetos los prestadores, en cuanto afecten en forma directa e inmediata a usuarios determinados, y sancionar sus violaciones.

- En este sentido, la competencia de esta Superintendencia y en especial, el ejercicio de las funciones aludidas, se desarrolla única y exclusivamente sobre los prestadores de servicios públicos domiciliarios, y de forma específica, en cuanto a la ejecución de las actividades mencionadas, lo que en consecuencia significa, que esta entidad no puede recomendar evaluar, analizar o emitir pronunciamientos referentes a la coordinación interinstitucional o los roles de otras autoridades de la administración pública.

- Vale la pena reiterar, que la competencia de los municipios frente a la prestación de los servicios públicos en el territorio de su jurisdicción, está delimitada por la ley, siendo la principal de ellas, la de asegurar la prestación eficiente, continua y con calidad, de todos los servicios públicos en su territorio, tal como lo exige el artículo 136 de la Ley 142 de 1994. En este sentido, los alcaldes, en su condición de máxima autoridad administrativa de los municipios y distritos, deben ceñir sus actuaciones a lo dispuesto al respecto en las normas legales, reglamentarias y regulatorias que conforman el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

- En el caso de los denominados "asentamientos ilegales", es de indicar que no existe una prohibición expresa que impida prestar los servicios públicos domiciliarios en ese tipo de áreas geográficas. En particular, es preciso mencionar que la Corte Constitucional, mediante Sentencia C1189 de 2008, declaró inexecutable las prohibiciones de invertir recursos en asentamientos originados en invasiones o loteos ilegales, y de abstenerse de suministrar los servicios públicos domiciliarios en esas zonas, que se consagraban en el artículo 99 de la Ley 812 de 2003.

- Siendo así, en la actualidad, no existe prohibición alguna para que las administraciones municipales inviertan recursos en asentamientos originados en invasiones o loteos ilegales, ni para que las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios suministren dichos servicios en las citadas zonas. (...)" Ver también el concepto SSPD-OJ-2024-415[14].

- Así las cosas, el derecho de acceso a los servicios públicos tiene unos límites en la prevalencia del interés general y en la defensa de otros bienes jurídicos de orden constitucional como la protección de un ambiente sano, el ordenamiento urbano, la seguridad, la salubridad y el orden público.

- Es por ello que, la Ley 142 de 1994 prevé en los artículos 22, 25 y 26 que las empresas de servicios públicos para la operación de los servicios deben contar con las concesiones, licencias y permisos ambientales, asimismo, tener en cuenta lo establecido por el artículo 129 de la ley 142 el cual dispone que para que el usuario pueda recibir los servicios públicos el inmueble debe reunir las condiciones técnicas que defina la empresa.

- Adicionalmente, deben tenerse en cuenta normas como las Leyes 9 de 1989, 388 de 1997, 1333 de 2009, 1801 de 2016, el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 entre otras, las cuales también establecen restricciones legales para la prestación de los servicios públicos domiciliarios e infracciones urbanísticas. (...)"

En este orden de ideas, las personas prestadoras del servicio público domiciliario de energía eléctrica deben desarrollar sus actividades con sujeción al marco legal, regulatorio, ambiental, urbanístico y de ordenamiento territorial aplicable, de manera que las solicitudes de conexión sean tramitadas y resueltas conforme a los requisitos allí establecidos, sin imponer exigencias adicionales ni negar injustificadamente el acceso al servicio.

En ejercicio de esta función, el prestador debe verificar que el inmueble respecto del cual se solicita la conexión cumpla con las condiciones técnicas requeridas para la prestación del servicio. Para tal efecto, podrá requerir la información y documentación necesaria que permita acreditar dichos requisitos, así como efectuar las visitas técnicas al inmueble cuando ello resulte necesario.

(iii) Esquemas diferenciales para el acceso al servicio público domiciliario de energía eléctrica

Con el propósito de garantizar el acceso al servicio público domiciliario de energía eléctrica, atendiendo a las condiciones particulares y la capacidad de pago de los usuarios, el Decreto 1073 de 2015 estableció un régimen diferencial de prestación del servicio aplicable a las denominadas Áreas Especiales. En desarrollo de este régimen, el artículo 2.2.3.1.2 de la citada norma definió los conceptos aplicables a las áreas comprendidas dentro de dicho esquema, en los siguientes términos:

"Artículo 2.2.3.1.2. <Sic> 2.2.3.1.2 Definiciones. *Para efectos de la interpretación y aplicación del presente Título, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:*

(...)

Áreas Especiales: *Para efectos del presente Decreto, entiéndase por Áreas Especiales a las Áreas Rurales de Menor Desarrollo, Zonas de Dificil Gestión y Barrios Subnormales, respecto de los cuales los usuarios de los estratos 1 y 2 ubicados en las mismas, son beneficiarios del Fondo de Energía Social de que trata el artículo 103 de la Ley 1450 de 2011, de conformidad con las definiciones que se establecen para cada una de ellas en el presente acto."*

Barrio Subnormal: Es el asentamiento humano ubicado en las cabeceras de municipios o distritos que reúne los siguientes requisitos: (i) que no tenga servicio público domiciliario de energía eléctrica o que este se obtenga a través de derivaciones del Sistema de Distribución Local o de una Acometida, efectuadas sin aprobación del respectivo Operador de Red; (ii) que no se trate de zonas donde se deba suspender el servicio público domiciliario de electricidad, de conformidad con el artículo 139.2 de la Ley 142 de 1994, las normas de la Ley 388 de 1997 y en general en aquellas zonas en las que esté prohibido prestar el servicio y, (iii) Certificación del Alcalde Municipal o Distrital o de la autoridad competente en la cual conste la clasificación y existencia de los Barrios Subnormales, la cual deberá ser expedida dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de la respectiva solicitud efectuada por el Operador de Red.

(...)

Suscriptor Comunitario: Es el grupo de usuarios ubicados en un Área Especial de Prestación del Servicio, representados por:

i) Un miembro de la comunidad o una persona jurídica que es elegida o designada por ella misma y ha obtenido el reconocimiento del Alcalde Municipal o Distrital, según sea el caso, pudiendo ser reemplazado sólo por aquel que lo eligió.

ii) La junta o juntas de acción comunal de la respectiva Área Especial, en los términos de la Ley 743 de 2002, reglamentada por el Decreto 2350 de 2003 y que ha suscrito un acuerdo en las condiciones del artículo 15 del presente decreto.”

De la disposición transcrita se advierte que los barrios subnormales están catalogados como Áreas Especiales, y que, por sus condiciones particulares, cuentan con un régimen especial, por lo tanto, la condición de subnormalidad de un asentamiento no constituye un impedimento para la prestación del servicio, sino que viabiliza la aplicación de mecanismos especiales orientados a garantizar la cobertura y el acceso a los subsidios del Fondo de Energía Social (FOES), de conformidad con la realidad socioeconómica de la zona.

Sobre el particular, debe advertirse que las definiciones antes transcritas fueron modificadas por los artículos 1, 2 y 3 del Decreto 526 de 2026, por medio del cual se modificó y adicionó el Decreto 1073 de 2015 en relación con el Fondo de Energía Social. En virtud de dicha modificación, el Barrio Subnormal se define actualmente como el asentamiento humano ubicado en las áreas urbanas o rurales de municipios o distritos que reúne los requisitos allí previstos, y no únicamente en las cabeceras municipales. Asimismo, el fundamento legal vigente del FOES es el artículo 248 de la Ley 2294 de 2023, norma que fijó su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2030.

En concordancia con lo anterior, el artículo 2.2.3.3.4.1.1 de la citada disposición establece que los Operadores de Red y/o Comercializadores de Energía Eléctrica podrán implementar esquemas diferenciales de prestación del servicio, con el propósito de garantizar el acceso al servicio público domiciliario de energía eléctrica a los usuarios ubicados en las Áreas Especiales, de acuerdo con su capacidad y disposición de pago. La norma señala:

“ARTÍCULO 2.2.3.3.4.4.1.1. PRESTACIÓN DEL SERVICIO EN ÁREA ESPECIAL. Con el objeto de que los usuarios ubicados en las Áreas Especiales de prestación del servicio puedan acceder a la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica en forma proporcional a su capacidad o disposición de pago, los Operadores de Red y/o los Comercializadores de Energía Eléctrica podrán aplicar uno o varios de los siguientes esquemas diferenciales de prestación del servicio:

- a) Medición y facturación comunitaria;
- b) Facturación con base en proyecciones de consumo;
- c) Pago anticipado o prepago, y
- d) Períodos flexibles de facturación.

La aplicación de cada uno de los anteriores esquemas de prestación diferencial se sujetará a lo establecido en los artículos siguientes, sin perjuicio del desarrollo de los esquemas diferenciales que regule la Comisión de Regulación de Energía y Gas.”

Así las cosas, el régimen previsto para las Áreas Especiales evidencia que el ordenamiento jurídico no excluye la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica en los barrios subnormales, por el contrario, contempla mecanismos diferenciales encaminados a facilitar el acceso y garantizar la continuidad del servicio a la población ubicada en dichos sectores, atendiendo a sus condiciones particulares y capacidad de pago.

Debe precisarse, no obstante, que el artículo 2.2.3.3.4.4.1.1 del Decreto 1073 de 2015 fue modificado por el artículo 10 del Decreto 526 de 2026, conforme al cual los Operadores de Red y/o los Comercializadores de Energía Eléctrica podrán prestar el servicio mediante medición y facturación individual o, alternativamente, aplicar los esquemas diferenciales allí señalados, quedando la medición y facturación comunitaria circunscrita a los Barrios Subnormales una vez culmine el periodo de transición de doce (12) meses previsto en el parágrafo transitorio de la misma disposición.

(iv) De las zonas declaradas de alto riesgo

En lo que respecta a las zonas de alto riesgo, debe recordarse que el artículo 17 de la Resolución CREG 108 de 1997, previamente citado, faculta a los prestadores del servicio público domiciliario de energía eléctrica para negar la solicitud de conexión cuando el inmueble o el sector se encuentre ubicado en un área declarada de alto riesgo por la autoridad competente.

Para efectos de continuar con el análisis del caso concreto, se considera pertinente reiterar el contenido de la disposición:

“ARTÍCULO 17. NEGACIÓN DEL SERVICIO. La empresa sólo podrá negar la solicitud de conexión del servicio en los siguientes casos:

(...)

b) Cuando la zona haya sido declarada como de alto riesgo, según decisión de la autoridad competente. (...).”

De esta manera, los prestadores del servicio público domiciliario de energía eléctrica se encuentran facultados para negar la conexión del servicio cuando se trate de zonas declaradas como de alto riesgo por la autoridad competente.

En este contexto, resulta pertinente referirse a lo señalado por la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional en la Sentencia T-384 de 2019 (Expediente T-7.118.726), en la cual, respecto de los deberes de las autoridades territoriales frente a los asentamientos ubicados en zonas de alto riesgo, precisó lo siguiente:

“(…) En virtud del artículo 311 de la Constitución, los municipios tienen el deber de desarrollar su jurisdicción, propender por el progreso social y cultural de la población y, a su vez, se encuentran obligados a reglamentar todo aquello relacionado con la construcción de inmuebles destinados a vivienda, así como los usos del suelo. Lo anterior, comprende la implementación de programas de ordenamiento territorial, dentro de los cuales se encuentran aquellos cuyo objetivo es atender a los habitantes que se encuentran asentados en zonas de alto riesgo.

Para hacer frente a situaciones de suelos identificados como propensos a los deslizamientos, derrumbes o fenómenos similares, y que por tanto hacen que estos sean vulnerables, el Estado, a fin de implementar una política pública para atender este tipo de situaciones, sobre todo en lo que tiene que ver con la identificación y evacuación de dichos lugares, ha desarrollado un sistema normativo con el objeto de garantizar los derechos de quienes los ocupan.

La Ley 9 de 1989 en su artículo 56, modificado por el artículo 5o de la Ley 2ª de 1991, estableció la obligación de realizar un inventario de aquellos asentamientos ubicados en zonas de alto riesgo, para con ello proceder a la reubicación de personas asentadas en sitios proclives a deslizamientos, derrumbes, o que se encuentran en condiciones insalubres para ser habitados. De igual manera, en virtud del mencionado artículo, la entidad territorial tiene la facultad de efectuar desalojos cuando se encuentre comprometida la seguridad de la población del lugar, recurriendo a la enajenación voluntaria o a la expropiación de considerarlo necesario.

Era tal la preocupación del Legislador sobre la materia, que incluso facultó a los alcaldes para, no solo ordenar el desalojo de los bienes, sino también demoler las estructuras en riesgo y las que se hubieran edificado como consecuencia de asentamientos ilegales, señalando que las entidades que incumplieran dichos deberes incurrirían en el delito de prevaricato por omisión.

Posteriormente, se profirió la Ley 388 de 1997, que modificó las leyes antes mencionadas, en el sentido de complementarlas y reiterar el deber de las entidades territoriales competentes, de identificar las zonas de riesgo. Bajo ese orden, se advierte que el objeto principal de la ley es la implementación de mecanismos que permitan el ordenamiento territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo. Para ello, estableció la acción urbanística, con miras a la planificación e intervención en los usos del suelo. Esto implica: "(i) determinar las zonas que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda; (ii) expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social;

y (iii) localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como aquellas con fines de conservación y recuperación paisajística".

En efecto, el artículo 10 de la precitada ley, señala que, al elaborar el Plan de Ordenamiento Territorial, la entidad encargada debe ajustarse a criterios como la prevención de amenazas y riesgos naturales, localizar las áreas de riesgo para asentamientos humanos y establecer los planes de manejo en las zonas que se encuentran en situación de vulnerabilidad debido a lo anterior.

El mencionado plan debe contemplar, como mínimo, los mecanismos para la reubicación de asentamientos ubicados en sitios catalogados de alto riesgo, garantizando la salud y la integridad de dicha población, incorporando también las medidas para impedir que dichas zonas sean ocupadas nuevamente. En igual sentido, posteriormente, se profirió la Ley 715 de 2001, a través de la cual se reiteró la obligación de los municipios en relación con la prevención de desastres, así como su respectiva atención dentro de su jurisdicción.

Como se puede advertir, tanto constitucional como legalmente, es clara la responsabilidad en cabeza de los municipios frente a sus administrados, en lo que tiene que ver con la prevención y atención de desastres, en específico, en aquello relacionado con los deberes respecto a la población que habita en zonas de riesgo. En consecuencia, la jurisprudencia constitucional ha establecido que dichos entes territoriales, se encuentran en la obligación de:

"(i) tener una información actual y completa de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes que se encuentran en su municipio, y (ii) adoptar las medidas necesarias de reubicación en los casos en que personas se encuentren ubicadas en las zonas donde se ponga en riesgo sus derechos por las condiciones del terreno. Así, pues, cuando la vivienda se encuentra en situación que ponga en peligro la vida de las personas, es necesario que "se proceda a la evacuación de las personas para proteger su vida y además será obligación del Estado efectuar los actos administrativos indispensables para que los afectados encuentren otro lugar donde vivir en condiciones parecidas a las que antes disfrutaban".

Así las cosas, con base en el marco constitucional, legal y jurisprudencial antes señalado, esta Corte ha establecido las reglas que deben atender las entidades territoriales en relación con las personas que habitan las zonas de alto riesgo, a saber: (i) los alcaldes deben llevar a cabo un inventario de las zonas que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos, entre otros factores, por estar sujetas a derrumbes o deslizamientos; (ii) adelantar programas de reubicación de quienes se encuentran en estos sitios, o implementar las medidas necesarias para eliminar el respectivo riesgo; (iii) la entidad o el funcionario público que no cumpla con lo anterior incurrirá en causal de mala conducta; (iv) cualquier interesado puede presentar ante el alcalde o intendente, la solicitud de incluir una zona o asentamiento al señalado inventario; (v) los inmuebles y las mejoras de quienes deben ser reubicados, pueden ser adquiridos a través de enajenación voluntaria directa o mediante expropiación; (vi) los bienes antes mencionados, adquiridos a través de las modalidades señaladas, pueden ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueron reubicados; (vii) el terreno a obtener debe pasar a ser un bien de uso público administrado por la entidad que lo adquirió; (viii) las zonas de alto riesgo deben ser desalojadas de manera obligatoria, por tanto, en caso de que quienes las habitan se nieguen a ello, los alcaldes deben ordenar la desocupación en concurso con la

policía, así como la demolición de las construcciones averiadas. Finalmente, según lo establecido en el artículo 56 de la Ley 9 de 1989, modificado por el artículo 5o de la Ley 2ª de 1991, las autoridades que incumplan con lo dispuesto en la norma, incurren en el delito de prevaricato por omisión.

Es claro entonces, que al cumplir la obligación impuesta por mandato legal y constitucional a las autoridades territoriales en relación a la población que habita lugares de alto riesgo, estas pueden escoger las medidas a adoptar en pro de eliminar las amenazas a las que están expuestos quienes habitan dichas zonas. No obstante, cabe resaltar que, si bien los entes locales tienen cierta discrecionalidad, no se les exime de ofrecer atención eficaz y oportuna durante el proceso de restablecimiento de los derechos de estas personas, especialmente cuando la afectación se presenta como consecuencia de un desastre natural.”

De acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional en la providencia transcrita, los municipios, en ejercicio de sus competencias en materia de ordenamiento territorial y gestión del riesgo, tienen el deber de adoptar las medidas necesarias para proteger la vida e integridad de las personas asentadas en zonas de alto riesgo; razón por la cual, les corresponde identificar dichas zonas, promover la reubicación de la población cuando ello sea necesario o adoptar las medidas encaminadas a eliminar el riesgo y, de ser procedente, disponer su desocupación; el incumplimiento de estas obligaciones podría dar lugar a la responsabilidad disciplinaria y penal.

En relación con el tema, esta Oficina Asesora Jurídica se pronunció mediante el Concepto SSPD-OJ-2025-353, de la siguiente manera:

(...) Es claro entonces, que los prestadores del servicio de energía eléctrica se encuentran facultados para negar la conexión del servicio de energía eléctrica en las zonas que hayan sido declaradas como de alto riesgo lo que comporta a su vez la responsabilidad del ente territorial de escoger las medidas a adoptar en pro de eliminar las amenazas a las que están expuestos quienes habitan dichas zonas.

Ahora bien, en cuanto a la operación de los prestadores en las zonas catalogadas como de alto riesgo es preciso señalar que los prestadores deben dar cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 11 de la Ley 142 de 1994, el cual establece que es obligación de las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios colaborar con las autoridades en casos de emergencia o calamidad pública para impedir perjuicios graves a los usuarios así como a todo lo establecido en la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y los respectivos lineamientos emitidos por las autoridades competentes.

(...) es preciso señalar que una zona de alto riesgo es diferente de una zona que comporta una ocupación ilegal o que no tiene licencia de construcción, a estas últimas se les reconoce como barrios o asentamientos ilegales en los cuales es factible la prestación de servicios públicos domiciliarios siempre y cuando el predio que deba ser objeto de conexión a las redes acredite las condiciones técnicas necesarias para ello, de acuerdo con lo indicado en el artículo 129 de la Ley 142 de 1994, y la regulación correspondiente.

Adicionalmente se puede tener en cuenta que inclusive en dichos asentamientos la normatividad concerniente al servicio de energía eléctrica contempla esquemas diferenciales

de prestación para estas áreas con el fin de garantizar el acceso al servicio por parte de la población que habita en estas zonas por lo que no está legalmente prohibido la prestación en estos asentamientos o barrios denominados subnormales o áreas especiales para el caso del servicio de energía eléctrica.

Ahora bien, diferente es cuando se trata de áreas que son declaradas como de alto riesgo por autoridad competente, respecto de las cuales de acuerdo con lo establecido en el literal b del artículo 17 de la Resolución CREG de 1997, los prestadores del servicio de energía eléctrica se encuentran facultados para negar la conexión del servicio de energía.

Respecto de estas zonas de alto riesgo, se debe tener en cuenta que los municipios tienen el deber de implementar programas de ordenamiento territorial dentro de los cuales están los que tienen por objetivo atender a los habitantes que se encuentren asentados en zonas de alto riesgo y adoptar las medidas necesarias para eliminar las amenazas a las que están expuestos quienes habitan en dichas zonas (...)"

En síntesis, el régimen jurídico distingue entre los asentamientos informales y las zonas declaradas de alto riesgo, pues dicha clasificación determina las condiciones para la prestación del servicio público de energía eléctrica. Mientras que en los primeros la prestación es jurídicamente posible, siempre que se satisfagan los requisitos técnicos y regulatorios, en las segundas, los prestadores pueden abstenerse de realizar la conexión, sin que ello releve a las entidades territoriales de sus deberes en materia de ordenamiento territorial y gestión del riesgo.

En este contexto, los prestadores deben actuar de manera articulada con las autoridades competentes y cumplir las obligaciones previstas en la normativa aplicable para la atención de situaciones de riesgo y emergencia.

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, y teniendo en cuenta que las inquietudes planteadas fueron agrupadas por temas para facilitar su análisis y respuesta, se presentan las siguientes conclusiones:

VERIFICACIONES PREVIAS Y REQUISITOS PARA LA CONEXIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA

- 1. ¿Cuáles son las verificaciones técnicas, jurídicas, urbanísticas, ambientales o documentales que debe realizar un prestador del servicio público domiciliario de energía eléctrica antes de autorizar, instalar o conectar el servicio en un predio, vivienda, construcción o sector que pueda estar ubicado en un asentamiento humano ilegal, una invasión, una urbanización no legalizada o un área con restricciones de uso del suelo ambientales, urbanísticas y/o de riesgo?*
- 2. ¿El prestador del servicio público domiciliario de energía eléctrica tiene el deber de verificar previamente si el predio o sector donde se solicita la prestación del servicio se encuentra*

en área protegida, suelo de protección, zona de alto riesgo no mitigable, espacio público, predio fiscal, predio privado ocupado irregularmente o zona no habilitada para desarrollo urbanístico?

- 3. En caso de que exista dicho deber de verificación previa, ¿cuál es su alcance, qué documentos o certificaciones puede exigir el prestador, y ante qué autoridades debe solicitar o contrastar la información correspondiente?*
- 4. ¿Existe obligación para los prestadores de consultar los instrumentos de ordenamiento territorial, mapas de riesgo, determinantes ambientales, declaratorias de áreas protegidas antes de extender redes o autorizar conexiones en sectores informales?*

La prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica está sujeta al marco constitucional, legal y regulatorio aplicable al servicio, en particular, las solicitudes de acceso deben tramitarse de conformidad con lo previsto en los artículos 16 y 17 de la Resolución CREG 108 de 1997, y demás disposiciones regulatorias y técnicas concordantes, en particular el Reglamento de Distribución de Energía Eléctrica adoptado mediante la Resolución CREG 070 de 1998 y el RETIE, según corresponda.

De esta manera, para resolver una solicitud de acceso al servicio, el prestador no puede exigir requisitos distintos de aquellos que resulten estrictamente necesarios para: i) identificar al suscriptor potencial; ii) identificar el inmueble en el cual se prestará el servicio; y iii) determinar las condiciones particulares del suministro, cuando a ello haya lugar, de conformidad con el artículo 16 de la Resolución CREG 108 de 1997 y con las condiciones técnicas exigibles para la conexión, de acuerdo con el artículo 129 de la Ley 142 de 1994.

Para tal efecto, el prestador sólo podrá solicitar la información y documentación que resulte necesaria para verificar el cumplimiento de las condiciones exigibles para la conexión, así como realizar las visitas o verificaciones técnicas que sean pertinentes para determinar la viabilidad de la conexión y las condiciones particulares bajo las cuales habrá de prestarse el servicio, de igual manera, la prestación del servicio debe sujetarse a las normas ambientales, urbanísticas, de ordenamiento territorial y de gestión del riesgo que resulten aplicables, así como a las concesiones, licencias y permisos que correspondan a la propia actividad del prestador, de conformidad con los artículos 22, 25 y 26 de la Ley 142 de 1994 y demás normas pertinentes.

En este sentido, del régimen legal y regulatorio expuesto no se desprende un deber autónomo a cargo del prestador de adelantar verificaciones urbanísticas, ambientales o de legalidad del asentamiento como requisito previo para resolver la solicitud de acceso, ni de consultar de manera exhaustiva los instrumentos de ordenamiento territorial, los mapas de riesgo o las determinantes ambientales. Lo anterior, sin perjuicio del deber de atender las restricciones concretas que hayan sido adoptadas por la autoridad competente mediante acto administrativo y que le resulten oponibles.

Finalmente, se precisa que la determinación de si un área constituye suelo de protección, área protegida, zona de alto riesgo no mitigable, espacio público o zona no habilitada para determinados usos corresponde a las autoridades competentes en materia ambiental, de ordenamiento territorial y de gestión del riesgo, dentro del marco de sus respectivas atribuciones,

caso en el cual, el prestador deberá tener en cuenta la determinación administrativa correspondiente y establecer sus efectos sobre la solicitud, sin que ello implique asumir las funciones propias de la autoridad que expidió la decisión.

En consecuencia, no debe confundirse la inexistencia de un deber general de consulta exhaustiva de todos los instrumentos territoriales con la obligación jurídica de atender las restricciones concretas que hayan sido establecidas por las autoridades competentes y que resulten aplicables a la prestación del servicio.

PROCEDENCIA, NEGACIÓN O ABSTENCIÓN DE LA PRESTACIÓN

5. *¿Puede un prestador del servicio público domiciliario de energía eléctrica negar, suspender o abstenerse de realizar la conexión cuando advierta que el inmueble, construcción o asentamiento se encuentra ubicado en un área protegida, zona de protección ambiental, zona de alto riesgo no mitigable o área en la que la autoridad competente haya prohibido el desarrollo urbanístico o la ocupación?*
6. *¿Qué procedimiento debe seguir un prestador cuando existe tensión entre una solicitud de acceso al servicio de energía y una restricción urbanística, ambiental o de riesgo comunicada por autoridad competente?*
7. *¿Qué efectos jurídicos tiene para el prestador del servicio recibir comunicaciones, alertas o conceptos de autoridades de planeación, control urbano, gestión del riesgo o autoridad ambiental sobre la improcedencia de conexiones en un área determinada?*
8. *¿Puede el municipio o distrito solicitar formalmente a un prestador abstenerse de conectar, ampliar redes o instalar infraestructura de energía en un sector determinado por encontrarse en área protegida, zona de riesgo, espacio público, suelo de protección o asentamiento no legalizado?*

Sobre este particular, debe partirse de una distinción fundamental entre los asentamientos humanos no legalizados y las zonas declaradas formalmente como de alto riesgo, dado que ambas situaciones producen efectos jurídicos diferentes frente al acceso al servicio público domiciliario de energía eléctrica.

En relación con los asentamientos no legalizados, la prestación del servicio es técnica y jurídicamente procedente siempre que el predio satisfaga las condiciones de conexión del artículo 129 de la Ley 142 de 1994 y las normas regulatorias, las cuales prevén incluso esquemas diferenciales de prestación para estas áreas.

Por el contrario, en el evento de que el inmueble se ubique en una zona declarada de alto riesgo, aplica directamente el artículo 17 de la Resolución CREG 108 de 1997. Conforme a esta disposición, la empresa se encuentra facultada para negar el servicio; sin embargo, dicha causal exige la existencia previa de un acto formal dictado por la autoridad competente, lo que impide al prestador arrogarse funciones de calificación o declaración de riesgo que corresponden exclusivamente a las entidades territoriales.

Ahora, conforme al artículo 311 de la Constitución Política y las disposiciones de la Ley 388 de 1997, corresponde a la entidad territorial la regulación exclusiva del uso del suelo mediante el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

De modo que, al ser el POT una norma de orden público y obligatorio cumplimiento, los prestadores de servicios públicos domiciliarios están subordinados a las disposiciones ambientales, urbanísticas y de gestión del riesgo, de acuerdo con el artículo 26 de la Ley 142 de 1994. En consecuencia, ante la delimitación oficial de áreas protegidas, zonas de riesgo no mitigable, espacio público o suelo de protección, el municipio ejerce su potestad de control urbano y el prestador deberá atender la decisión administrativa que expida la autoridad competente y establecer sus efectos sobre la solicitud, en los términos del artículo 17 de la Resolución CREG 108 de 1997, sin que la sola condición de asentamiento no legalizado constituya, por sí misma, causal para negar la conexión.

En todo caso, la negación de la solicitud de conexión deberá comunicarse por escrito al solicitante, con indicación expresa de los motivos que la sustentan, y contra dicha decisión proceden los recursos de reposición ante la empresa y, en subsidio, de apelación ante esta Superintendencia, conforme al literal d) del artículo 17 de la Resolución CREG 108 de 1997 y a los artículos 154, 158 y 159 de la Ley 142 de 1994. De igual forma, debe distinguirse la negación de la conexión de las figuras de la suspensión y el corte del servicio, las cuales se rigen por causales igualmente taxativas previstas en los artículos 139 a 141 de la Ley 142 de 1994 y no pueden fundarse en la sola condición urbanística del inmueble.

DERECHO DE ACCESO AL SERVICIO Y LÍMITES FRENTE A LA OCUPACIÓN ILEGAL

9. *¿Qué criterios deben aplicar los prestadores para diferenciar entre la garantía del acceso al servicio público domiciliario y la necesidad de evitar que dicho acceso sea utilizado como medio para consolidar una ocupación ilegal o una urbanización contraria al ordenamiento territorial?*

10. *Si el prestador del servicio público domiciliario de energía eléctrica no está obligado a realizar verificaciones urbanísticas, ambientales o de legalidad del asentamiento antes de prestar el servicio, ¿qué mecanismos existen para evitar que la prestación del servicio se convierta en un factor que facilite, incentive o consolide la ocupación ilegal del territorio?*

11. *La prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica en un asentamiento humano ilegal, invasión o barrio no legalizado, ¿puede interpretarse como reconocimiento, autorización, legalización o convalidación urbanística de la ocupación, construcción o asentamiento?*

23. *En los procesos de legalización urbanística de barrios o asentamientos humanos ilegales, ¿qué valor probatorio o indicativo tiene la existencia previa de redes, acometidas, medidores o facturación del servicio público domiciliario de energía eléctrica?*

24. *¿La existencia de infraestructura de energía eléctrica instalada por un prestador puede ser considerada por las autoridades territoriales como un elemento de consolidación del asentamiento para efectos de procesos posteriores de legalización, regularización o saneamiento?*

Los prestadores del servicio público domiciliario de energía eléctrica deben garantizar el acceso al servicio dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico, sin que dicha garantía pueda entenderse, por sí misma, como un mecanismo de autorización o legalización urbanística.

Como se ha señalado a lo largo del presente concepto, de conformidad con los artículos 16 y 17 de la Resolución CREG 108 de 1997 y el artículo 129 de la Ley 142 de 1994, el prestador debe tramitar las solicitudes de conexión con sujeción a los requisitos previstos en la normativa aplicable y verificar el cumplimiento de las condiciones técnicas exigibles para la conexión, de modo que, no puede exigir requisitos adicionales que no se encuentren previstos en el ordenamiento jurídico.

De igual manera, debe reiterarse que la sola circunstancia de que un inmueble se encuentre ubicado en un asentamiento ilegal, invasión o urbanización no legalizada, o que carezca de licencia de construcción, no constituye, por sí misma, una causal para negar la prestación del servicio, de conformidad con lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1189 de 2008.

Lo anterior no significa que la prestación del servicio suponga el reconocimiento, autorización o legalización de la situación urbanística del inmueble o del asentamiento. En efecto, cuando el prestador conecta un inmueble y suministra el servicio de energía eléctrica, actúa en desarrollo de las competencias propias de la prestación del servicio público domiciliario y con fundamento en las disposiciones que regulan la conexión y el suministro de energía eléctrica, sin que dicha actuación implique, por sí misma, el ejercicio de competencias relacionadas con el ordenamiento territorial, el licenciamiento o la legalización urbanística.

En este contexto, el reconocimiento de la posibilidad de prestar los servicios públicos domiciliarios en asentamientos originados en invasiones o loteos ilegales responde a la garantía de acceso a dichos servicios y a la protección de los derechos de sus habitantes, pero no supone ni puede interpretarse como una autorización o reconocimiento jurídico de la ocupación del territorio, de la legalidad de las construcciones existentes o de la situación urbanística del asentamiento.

En cuanto a los efectos que la infraestructura instalada pueda tener dentro de los procesos de legalización urbanística, se precisa que estos se rigen por el artículo 48 de la Ley 388 de 1997 y por el Decreto 1077 de 2015, y que su valoración corresponde de manera exclusiva a las autoridades municipales o distritales competentes, sin que esta Superintendencia pueda determinar el mérito probatorio o indicativo de las redes, acometidas, medidores o facturas dentro de tales actuaciones. En igual sentido, la certificación de existencia de un Barrio Subnormal expedida por el alcalde para efectos del FOES reconoce una situación fáctica y no constituye acto de legalización urbanística.

RESPONSABILIDADES DEL PRESTADOR DEL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA

12. *¿Qué responsabilidades podrían derivarse para el prestador del servicio cuando, conociendo restricciones ambientales, urbanísticas o de riesgo informadas por autoridad competente, procede a instalar o mantener el servicio de energía eléctrica en un asentamiento o sector no autorizado?*

13. *¿Qué medidas preventivas pueden adoptar los prestadores para garantizar que sus actuaciones no sean interpretadas como apoyo, incentivo o legitimación de ocupaciones ilegales del territorio?*

14. *¿Qué recomendaciones formula la Superintendencia o MinVivienda a los municipios, distritos y autoridades ambientales para articular sus competencias de ordenamiento territorial, control urbano, protección ambiental y gestión del riesgo con la actuación de los prestadores de energía?*

Como se ha señalado, los prestadores se encuentran sujetos a las disposiciones contenidas en la Ley 142 de 1994, así como a la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) y, en lo que resulte pertinente para el desarrollo de su actividad, a las disposiciones ambientales, urbanísticas y de ordenamiento territorial aplicables. En este marco normativo debe analizarse el alcance de la responsabilidad que les corresponde a los prestadores.

Respecto de las competencias que ejerce esta Superintendencia, se reitera que, de conformidad con el artículo 79 de la Ley 142 de 1994 y el artículo 6 del Decreto 1369 de 2020, se circunscriben, de manera general, al ejercicio de la inspección, vigilancia y control sobre el cumplimiento, por parte de los prestadores, de las leyes y regulaciones a los que se encuentran sujetos, así como de los contratos de servicios públicos, en los términos establecidos por el régimen jurídico aplicable.

En consecuencia, cuando se advierta el incumplimiento de obligaciones propias del régimen de los servicios públicos domiciliarios, esta Superintendencia podrá ejercer sus funciones y adoptar las medidas o imponer las sanciones correspondientes, sin que ello la faculte para impartir recomendaciones o intervenir en asuntos ajenos a su competencia, pues ello implicaría invadir o usurpar funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico a otras autoridades.

En ese orden, el incumplimiento de las obligaciones propias del régimen de los servicios públicos domiciliarios puede dar lugar a las sanciones previstas en el artículo 81 de la Ley 142 de 1994, mientras que las eventuales responsabilidades de orden ambiental, urbanístico o de gestión del riesgo se rigen por sus propios regímenes y son declaradas por las autoridades competentes en cada materia. Como medida preventiva de carácter general, los prestadores pueden dejar constancia, en los documentos que soportan la conexión y en el contrato de condiciones uniformes, de que la prestación del servicio obedece exclusivamente al cumplimiento de las condiciones técnicas y regulatorias de acceso y no comporta pronunciamiento alguno sobre la situación urbanística, ambiental o dominical del inmueble.

COORDINACIÓN ENTRE PRESTADORES Y AUTORIDADES TERRITORIALES

15. *¿Existe algún protocolo de coordinación entre los prestadores del servicio público domiciliario de energía eléctrica y las autoridades municipales, distritales, ambientales, de gestión del riesgo, de planeación o de control urbano, para verificar restricciones del suelo antes de conectar o ampliar redes de energía en sectores no legalizados?*

16. *¿Qué canales formales recomienda la Superintendencia o MinVivienda para que las autoridades territoriales, de policía, ambientales y de gestión del riesgo informen a los prestadores sobre zonas donde la conexión o expansión del servicio pueda favorecer ocupaciones ilegales o desarrollos urbanísticos no autorizados?*

17. *¿Los prestadores del servicio de energía eléctrica deben reportar a la Superintendencia, a los municipios, distritos o autoridades ambientales las solicitudes de conexión masiva, expansión de redes o prestación del servicio en sectores con indicios de ocupación ilegal, desarrollo urbanístico informal o asentamiento no legalizado?*

18. *¿Qué efectos jurídicos tiene para el prestador recibir comunicaciones, alertas o conceptos de las autoridades competentes sobre la existencia de restricciones para la prestación o expansión del servicio en determinada zona?*

A partir del ámbito competencial anteriormente señalado, se reitera que la actuación de esta Superintendencia se orienta a verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, dentro del marco legal y regulatorio que rige su actividad.

En cuanto a la competencia de los municipios y distritos en materia de ordenamiento territorial, es importante señalar que esta constituye una atribución de origen constitucional y legal que puede incidir en las condiciones bajo las cuales se desarrollan y prestan los servicios públicos domiciliarios dentro de su respectiva jurisdicción. Esta incidencia se manifiesta, entre otros aspectos, en la definición de los usos y formas de ocupación del suelo, la expedición de licencias urbanísticas y la determinación y gestión de las zonas sujetas a condiciones especiales de riesgo.

En particular, los artículos 5 a 8 de la Ley 388 de 1997 establecen el marco de actuación de las entidades territoriales en materia de ordenamiento y planificación del territorio, para lo cual deben considerar, entre otros aspectos, la infraestructura existente y la disponibilidad y capacidad de los servicios públicos domiciliarios.

Así, las autoridades territoriales determinan las condiciones de uso y ocupación del suelo y adoptan las decisiones que correspondan frente a las situaciones de riesgo. A su vez, los prestadores deben desarrollar su actividad con sujeción al régimen específico del servicio y atender las decisiones de las autoridades competentes que produzcan efectos jurídicos sobre su actuación.

Ahora bien, el régimen de los servicios públicos domiciliarios no contempla un deber específico a cargo de los prestadores de reportar a esta Superintendencia, a los municipios, distritos o autoridades ambientales las solicitudes de conexión, la expansión de redes o la prestación del

servicio en sectores con indicios de ocupación irregular, sin perjuicio de las obligaciones generales de reporte de información al Sistema Único de Información (SUI), conforme al artículo 53 de la Ley 142 de 1994, y de aquellas que se deriven de requerimientos concretos de autoridad competente.

COMPETENCIAS DE LA SUPERINTENDENCIA Y OTRAS AUTORIDADES

19. *¿Qué competencias tiene la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios o MinVivienda frente a la vigilancia, control o emisión de instrucciones a prestadores del servicio de energía eléctrica en casos relacionados con asentamientos ilegales, áreas protegidas o zonas de riesgo?*

20. *¿Qué instrucciones, circulares, conceptos, lineamientos u orientaciones ha expedido la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios o MinVivienda a los prestadores del servicio de energía eléctrica para prevenir que la prestación del servicio sea utilizada como medio de consolidación de invasiones, asentamientos humanos ilegales o urbanizaciones no autorizadas?*

21. *¿Tiene la Superintendencia o MinVivienda identificados casos, reportes, investigaciones, diagnósticos o antecedentes en los cuales la prestación, instalación o ampliación del servicio de energía eléctrica haya contribuido a la consolidación de asentamientos humanos ilegales, invasiones o barrios no legalizados? En caso afirmativo, ¿qué medidas de inspección, vigilancia, control, orientación o prevención ha adoptado la Superintendencia o MinVivienda frente a esos eventos?*

22. *¿La Superintendencia o MinVivienda considera necesario expedir lineamientos específicos para prevenir que la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica sea utilizada como elemento de consolidación de invasiones, asentamientos humanos ilegales o urbanizaciones no legalizadas? De haber expedido los lineamientos, por favor adjuntarlos.*

En relación con los asentamientos ilegales, las zonas identificadas como de alto riesgo y los demás aspectos abordados en el presente concepto, se debe remitir a las consideraciones desarrolladas a lo largo del mismo, las cuales deberán ser tenidas en cuenta para el análisis de la situación planteada.

Adicionalmente, se precisa que los requerimientos dirigidos a establecer los casos, reportes, investigaciones o antecedentes identificados por esta entidad, así como las instrucciones o lineamientos expedidos y la eventual decisión de expedirlos, no corresponden al ejercicio de la función consultiva sino al derecho de petición de información. Por tal razón, serán objeto de traslado a las dependencias competentes de esta Superintendencia, en aplicación del artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Finalmente, se reitera que la actuación de esta Superintendencia se encuentra circunscrita a las competencias que le han sido atribuidas por el ordenamiento jurídico, por tanto, no le corresponde

establecer lineamientos para la articulación entre las autoridades territoriales y los prestadores en relación con la conexión o expansión de los servicios públicos dentro de una determinada jurisdicción, por cuanto se trata de aspectos que deben ser definidos por las respectivas autoridades, de conformidad con el marco constitucional y legal aplicable.

Cordialmente,

CRISTIAN HERNÁN BURBANO SANDOVAL
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)