

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 18

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-273

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 - Superservicios es competente para “...*absolver las consultas jurídicas externas relativas al régimen de los servicios públicos domiciliarios.*”

ALCANCE DEL CONCEPTO

Se precisa que la respuesta contenida en este documento corresponde a una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual los criterios aquí expuestos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, tal como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011³, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015⁴.

¹ Radicado:

Temas: **ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA – FONDO DE SOLIDARIDAD Y REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS**

subtemas: Competencia _ Actualización _ Subsidios y contribuciones en el servicio público de acueducto, alcantarillado y aseo – Sistema General de Participaciones.

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 09/04/2026 los invita a conocer los lineamientos, directrices y el canal de denuncias en el siguiente link: <https://www.superservicios.gov.co/Atencion-y-servicios-a-la-ciudadania/peticiones-quejas-reclamos-sugerencias-denuncias-y-felicitaciones>

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

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

Por otra parte, conviene indicar que la Superservicios no puede exigir que los actos o contratos de un prestador de servicios públicos domiciliarios se sometan a su aprobación previa, ya que de hacerlo incurriría en una extralimitación de funciones, así lo establece el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001.

CONSULTA

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

“(...) La administración municipal a través de su secretaria de Planeación y en su condición de supervisora de la prestación de los servicios públicos en esta municipalidad, mediante el presente y con el debido respeto nos dirigimos a usted con el fin de solicitar concepto jurídico y técnico si esta administración puede aceptar y/o autorizar el ingreso de nuevos usuarios para pagos de subsidios de los estratos 1, 2 y 3 por parte de las empresas prestadoras de servicios, cuando existe desactualización de la estratificación socioeconómica en el municipio.

Tenido en cuenta el hallazgo 05 de la auditoría de los recursos SGP – APSB de las vigencias 2023 y 2024 realizada por la Contraloría General de Nación al municipio, que dice: “ La CGR, en el desarrollo del proceso auditor, detectó que, en el Municipio de Maicao, en el reconocimiento y pago de subsidios de agua y alcantarillado, no existe acto administrativo de estratificación socioeconómica vigente o actualizado incumpliendo la revisión de manera general de cada cinco años, lo que conlleva a pérdida de recursos (...) Lo anterior obedece a la falta de gestión por parte del municipio, en realizar la correspondiente actualización de la estratificación socioeconómica y de supervisión en las cuentas de cobro emitidas por la empresa operadora y la respectiva interventoría, al reconocer nuevos usuarios sin tener el ent territorial una base de datos de Estratificación Socioeconómica que determine la viabilidad de la asignación y pago del subsidio; conllevando al Municipio a la pérdida de recursos en la asignación de subsidios sin el lleno de los requisitos legales.” (...)”.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Ley 505 de 1999.⁶

Ley 715 de 2001⁷

Ley 732 de 2002.⁸

Ley 1176 de 2007⁹

Ley 1450 de 2011¹⁰

Decreto 0007 de 2010.¹¹

Decreto 1077 de 2015¹²

Decreto Único Reglamentario 1170 de 2015.¹³

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

⁶ “Por medio de la cual se fijan términos y competencias para la realización, adopción y aplicación de la estratificación a que se refieren las Leyes 142 y 177 de 1994, 188 de 1995 y 383 de 1997 y los Decretos Presidenciales 1538 y 2034 de 1996”

⁷ “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.”

⁸ “Por la cual se establecen nuevos plazos para realizar, adoptar y aplicar las estratificaciones socioeconómicas urbanas y rurales en el territorio nacional y se precisan los mecanismos de ejecución, control y atención de reclamos por el estrato asignado”.

⁹ “Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”

¹⁰ “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”

¹¹ “Por el cual se reglamenta el artículo 11 de la Ley 505 de 1999 y el parágrafo 1° del artículo 6° de la Ley 732 de 2002”.

¹² Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

¹³ “Por medio del cual se expide el decreto reglamentario único del sector Administrativo de Información Estadística”

Modelo de Reglamento del Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica¹⁴.

Corte Constitucional - Sentencia C-086 de 1998

Concepto Unificado SSPD-OJ-2009-010 actualizado el 7 de octubre de 2020.

Concepto Unificado SSPD-OJ-2013-25, actualizado el enero 19 de 2021

Concepto SSPD-OJ-2014-305.

Concepto SSPD-OJ-2025-439.

CONSIDERACIONES

Con el fin de absolver la consulta, es preciso aclarar que en esta sede 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, de conformidad 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.

Aclarado lo anterior y con el fin de atender la solicitud realizada a continuación se desarrollarán los siguientes ejes temáticos:

i) **Actualización de la estratificación en municipios o distritos.**

En el régimen de los servicios públicos domiciliarios la clasificación que se asigna a los inmuebles para efectos del cobro de las tarifas de estos servicios, debe realizarse en función del uso que se da a los mismos con base en los criterios regulatorios existentes.

En este sentido, uno de los criterios que se encuentra regulado por la normativa es el correspondiente a la *estratificación socioeconómica*, por medio de la cual se realiza la clasificación física de los inmuebles residenciales en estratos o grupos poblacionales.

Lo anterior con el propósito de determinar, entre otros aspectos, el cobro diferencial de las tarifas de servicios públicos domiciliarios, de tal forma que quienes tienen mayor capacidad económica contribuyan con recursos adicionales para subsidiar a los usuarios de menores recursos, en el pago de las facturas de servicios públicos domiciliarios.

Al respecto, el numeral 14.8 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 define la estratificación socioeconómica como: *“la clasificación de los inmuebles residenciales de un municipio, que se hace en atención a los factores y procedimientos que determina la ley.”*. Esta competencia para realizar la estratificación, se concede al municipio, conforme con lo establecido en el numeral 5.4 del artículo 5 ibídem, el cual establece:

“ARTÍCULO 5o. COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS EN CUANTO A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

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

¹⁴ “Antes de la expedición del Decreto 262 de 2004, esta función correspondía al Departamento Nacional de Planeación de conformidad con la ley 732 de 2002, en la actualidad está adscrita al DANE”.

Asimismo, los artículos 101, 102, 103 y 104 de la Ley 142 de 1994 establecieron algunas reglas sobre la estratificación como: el régimen aplicable, los estratos, metodologías, y recursos de los usuarios frente a la estratificación. Aspectos que se encuentran contenidos en las diferentes leyes y actos administrativos que contienen el procedimiento de realización, adopción, aplicación y actualización de la estratificación socioeconómica.

En ese sentido, dentro del régimen de estratificación se estipuló que será deber del alcalde adoptar mediante decreto los resultados de la estratificación, así como, difundirlos ampliamente. Posteriormente, deberá notificar a esta Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, precisando conforme con la norma, que en cada municipio existirá una sola estratificación de inmuebles residenciales, aplicable a cada uno de los servicios públicos domiciliarios.

Ahora bien, teniendo en cuenta que en general el interrogante planteado en la consulta se encuentra relacionado con la falta de actualización de la estratificación socioeconómica, y en dicha ausencia, la duda de incluir nuevos usuarios a fin de obtener los subsidios de que trata la Ley en materia de servicios públicos domiciliarios frente a la estratificación de los inmuebles, es preciso observar algunas de las definiciones y referencias normativas al respecto:

Sobre el particular, el artículo 11 de la Ley 505 de 1999, reglamentado por el Decreto Nacional 07 de 2010, en relación con la actualización de estratificación socioeconómica, dispone:

“ARTÍCULO 11. Los alcaldes deberán garantizar que las estratificaciones se realicen, se adopten, se apliquen y permanezcan actualizadas a través del Comité Permanente de Estratificación Municipal o Distrital. Para esto contarán con el concurso económico de las empresas de servicios públicos domiciliarios en su localidad, quienes aportarán en partes iguales a cada servicio que se preste, descontando de un mismo servicio, el monto correspondiente al servicio se repartirá proporcionalmente entre el número de empresas que lo presten”. (resaltado fuera de texto)

Por su parte, el artículo 2.2.1.5.1. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 a través del cual se compila y racionaliza las normas del Sector Administrativo de Información Estadística en Colombia, en cuanto al servicio de estratificación de los inmuebles señala:

“ARTÍCULO 2.2.1.5.1. DEFINICIONES. Para los efectos del presente decreto se adoptan las siguientes definiciones:

SERVICIO DE ESTRATIFICACIÓN: Es el servicio de clasificación de los inmuebles residenciales a cargo de cada municipio y Distrito con el apoyo del Comité Permanente de Estratificación, el cual comprende todas las actividades que conduzcan a la realización, adopción, actualización y suministro de información para la aplicación de las estratificaciones tanto urbana como semiurbana o de centros poblados y rural que comprende fincas y viviendas dispersas.

(...) ACTUALIZACIÓN DE LA ESTRATIFICACIÓN: Es el conjunto de actividades permanentes a cargo de la Alcaldía y del Comité Permanente de Estratificación Municipal o Distrital, para mantener actualizada la clasificación de los inmuebles residenciales mediante:

- a) La atención de los reclamos;*
- b) La reclasificación de viviendas cuyas características físicas externas o internas -según sea el caso metodológico- hayan cambiado sustancialmente (mejorado o deteriorado), o*

cuyo contexto urbano, semiurbano o rural haya cambiado sustancialmente (mejorado o deteriorado);

c) La estratificación e incorporación de nuevos desarrollos, y

d) La revisión general cuando la Alcaldía o el Comité, previo concepto técnico de la entidad competente, detecten falta de comparabilidad entre los estratos.

El costo de la actualización de la estratificación comprende exclusivamente las actividades descritas en los manuales e instructivos metodológicos Nacionales establecidos. (...)” (resaltado fuera de texto).

Conforme con las normas en cita, el servicio de estratificación es la clasificación de los inmuebles residenciales que se encuentra a cargo de cada municipio y que, con el apoyo del Comité Permanente de Estratificación, municipal o distrital, comprende todas las actividades de realización, adopción y actualización de la estratificación.

De esta forma la actualización de la estratificación, es entendida como el grupo de actividades a cargo de la alcaldía y del comité permanente de estratificación municipal o distrital, para mantener actualizada la clasificación de los inmuebles residenciales, mediante la atención a reclamos, la reclasificación de viviendas, la estratificación e incorporación de nuevos desarrollos y la revisión general cuando la alcaldía o el Comité detecten falta de comparabilidad entre los estratos.

Al respecto, es necesario precisar que, si bien la elaboración de la actualización de la estratificación está a cargo de la alcaldía y del Comité Permanente de Estratificación Municipal, este proceso técnico es independiente de su adopción, la cual debe formalizarse exclusivamente mediante un decreto expedido por el alcalde. Lo anterior, responde a la limitación funcional contenida en el numeral 1 del artículo 101 de la Ley 142 de 1994, la cual establece que la adopción de la estratificación es una facultad legal indelegable del mandatario local.

Sobre el particular, esta Oficina Asesora Jurídica mediante Concepto Unificado SSPD-OJ-2009-010, actualizado el 7 de octubre de 2020 señaló:

“(...) 2.3. Competencia para estratificar y adoptar la estratificación socioeconómica.

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

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

(...) Valga la pena anotar que, bien sea que se trate de la adopción o la actualización de la estratificación, el decreto respectivo, en su connotación de acto administrativo, deberá

expedirse y publicarse con arreglo a los principios y procedimientos previstos en la Ley 1437 de 1011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), para los actos administrativos de carácter general.

De igual forma, y derivado de esa misma connotación, el decreto que adopte o actualice la estratificación en un territorio, se presumirá legal y será obligatorio, hasta tanto el mismo no haya sido revocado por la misma autoridad que lo expidió, o se haya ordenado su suspensión o anulación por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, previo análisis del medio de control de nulidad simple. Lo anterior, sin perjuicio del derecho que tienen los administrados, de solicitar la revisión del citado acto administrativo de carácter general.

(...)

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

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

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

Del concepto transcrito se concluye que, la estratificación socioeconómica es un proceso a cargo de los municipios y distritos, liderado por el alcalde. Su objetivo es clasificar las viviendas en estratos para poder cobrar las tarifas de los servicios públicos, de manera diferencial y justa.

Asimismo, la norma señala que cada municipio o distrito tendrá una única estratificación aplicable a todos los servicios públicos. Al no permitirse una doble clasificación, los prestadores están obligados a aplicar el estrato adoptado mediante decreto local y a cobrar las tarifas que correspondan según estos resultados.

Lo anterior, por cuanto a los prestadores de servicios públicos domiciliarios no les corresponde realizar la estratificación socioeconómica, por ser esta una competencia normativa y restrictiva del municipio y el alcalde. Por el contrario, estos deben encargarse de: (i) aplicar la estratificación adoptada por el municipio o distrito respectivo, (ii) cobrar las tarifas que correspondan, de acuerdo con los resultados que el ejercicio de estratificación arroje y (iii) prestar su concurso económico para garantizar la existencia de recursos con el fin de adoptar y actualizar la estratificación en forma permanente.

En ese sentido, el decreto que adopta o actualiza la estratificación se presume legal y es de obligatorio cumplimiento, salvo que la propia alcaldía lo revoque o que un juez administrativo ordene su suspensión o anulación. En consecuencia, si un alcalde no cumple con el deber de actualizar la estratificación, lo cual puede ser objeto de medidas sancionatorias por los entes competentes, en todo caso el último decreto expedido siempre que esté vigente puede ser aplicado.

En línea con lo anterior, esta Oficina Asesora Jurídica a través de Concepto SSPD-OJ-2014-305, indicó:

"(...) Con relación a la actualización de la estratificación socioeconómica en los municipios, el artículo 11 de la Ley 505 de 1999, señala que la realización de la estratificación socioeconómica es una función a cargo de los municipios, cuya realización debe ser garantizada por el alcalde municipal o distrital, al igual que su adopción, aplicación y actualización, a través del Comité Permanente de Estratificación Municipal o Distrital que para el efecto debe conformar el mismo alcalde, como bien lo indica el numeral 5 del artículo 101 de la Ley 142 de 1994.

En cuanto a la inquietud acerca de si la estratificación socioeconómica de que trata la Ley 142 de 1994 corresponde exclusivamente a los Servicios Públicos Domiciliarios, es importante señalar, que la ley en mención consagra el Régimen Básico de estos Servicios, razón por la cual, dentro de los propósitos principales de utilizar este instrumento de clasificación, se encuentra el de poder efectuar el cobro de dichos servicios con base en tarifas diferenciales dependiendo del estrato, e igualmente, el de fijar el cobro de las contribuciones para quienes tienen mayor capacidad económica.

De conformidad con lo anterior, si bien la estratificación socioeconómica se realiza con las finalidades señaladas, también puede ser un mecanismo utilizado para realizar programas sociales, no solamente en materia de mejoramiento de infraestructura de servicios públicos, sino en programas de mejoramiento de salud, educación y recreación o para planear la inversión pública.

En relación con la pertinencia de que la administración municipal realice estudios de actualización de estratificación socioeconómica, se reitera lo manifestado en el punto anterior, en el sentido de que corresponde al alcalde municipal o distrital, garantizar dicha actualización a través del Comité Permanente de Estratificación Municipal o Distrital conformado para el efecto.

Sobre el particular es importante resaltar, que si bien la estratificación socioeconómica, esto es, la clasificación o categorización social y económica de los inmuebles residenciales de un municipio o distrito por sectores, se realiza con fundamento en los estudios técnicos previos que con tal propósito realiza dicho municipio, la actualización de la misma, tiene un propósito especial, y es el de mantener actualizada dicha estratificación, a través de la realización permanente de las actividades que la misma norma contempla, para lo cual el Comité debe atender lo dispuesto en los manuales e instructivos metodológicos nacionales establecidos para el efecto. (...) (subrayado fuera de texto)

De lo anterior se tiene que, esta Superintendencia ha mantenido una línea doctrinal¹⁵ en la cual ha reiterado que la adopción de estratificación comprende también la adopción de la actualización, la cual se encuentra a cargo del alcalde municipal de forma indelegable, de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 101 de la Ley 142 de 1994.

Lo anterior, en concordancia con las disposiciones de la Ley 142 de 1994, el artículo 11 de la Ley 505 de 1999 las cuales consagran que los alcaldes tienen el deber de garantizar la realización de dicha estratificación, así como su adopción, aplicación y actualización a través del Comité

¹⁵ Concepto SSPD-OJ-2025-439.

Permanente de Estratificación Municipal o Distrital, contando para ello con el “concurso económico” de los prestadores de servicios públicos domiciliarios de su localidad.

En ese orden de ideas, los decretos de estratificación son actos administrativos que deben ser expedidos de conformidad con las normas superiores aplicables y tienen presunción de legalidad hasta tanto no sea declarada su nulidad por una autoridad judicial competente, por ende, hasta tanto no surja tal situación deben ser aplicados por los prestadores de servicios públicos domiciliarios.

No obstante, en consideración de lo establecido en el numeral 101.11 del artículo 101 de la Ley 142 de 1994 ante la renuencia de las autoridades municipales el Gobernador puede tomar las medidas necesarias y suscribir los contratos, para garantizar que las estratificaciones estén hechas acordes con las normas; para lo cual la Nación deberá, en ese evento, descontar de las transferencias que debe realizar al municipio las sumas necesarias y pagarlas al Departamento.

Lo anterior, aunado a lo señalado en el numeral 101.13 ibídem el cual menciona:

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

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

Finalmente se indica que, ante la inconformidad con la estratificación del municipio, el artículo 104 de la Ley 142 de 1994 facultó a los suscriptores y/o usuarios de los inmuebles, para solicitar la revisión del estrato asignado, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 104. RECURSOS DE LOS USUARIOS. “Artículo modificado por el artículo 17 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente”: Toda persona o grupo de personas podrá solicitar por escrito la revisión del estrato urbano o rural que se le asigne. Los reclamos serán atendidos y resueltos en primera instancia por la alcaldía municipal, en un término no superior a dos (2) meses, y las apelaciones se surtirán ante el Comité Permanente de Estratificación de su municipio o distrito quien deberá resolverlo en un término no superior a dos (2) meses. En ambos casos, si la autoridad competente no se pronuncia en el término de dos (2) meses, operará el silencio administrativo positivo.”

No obstante, cuando la estratificación no haya sido adoptada por decreto municipal o distrital, el prestador del servicio público domiciliario, por cuyo cobro se reclama, deberá atenderlo directamente en primera instancia, y la apelación se surtirá ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 6 de la Ley 732 de 2002.

ii) Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos – FSRI – Subsidios en los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.

La Constitución Política en su artículo 367 señala que la Ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura,

calidad y financiación, así como el régimen tarifario que tendrá en cuenta los criterios de costos, solidaridad y redistribución de ingresos.

Adicionalmente, el artículo 368 indica que la Nación, los departamentos, distritos, municipios y entidades descentralizadas, podrán conceder subsidios en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

En desarrollo de lo anterior, la Ley 142 de 1994 consagró el principio de solidaridad y redistribución de ingresos, disponiendo que los concejos municipales y distritales deben crear fondos de solidaridad y redistribución de ingresos – FSRI, 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.

Los principios mencionados, se ven reflejados en las tarifas de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, bien sea al contribuir (solidaridad) o al beneficiarse de los subsidios (redistribución de ingresos).

En ese sentido, el numeral 3, artículo 87 *ibídem* dispone entre los criterios para definir el régimen tarifario, el de asignar recursos a los FSRI, de la siguiente forma:

“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. (...) (subraya fuera de texto)

Este criterio permite la definición de un régimen de subsidios y contribuciones, con el objetivo de apoyar a los usuarios de menores ingresos, mediante la asignación de recursos a los FSRI de cada municipio o distrito, en consideración de los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos que aplican a todos los servicios públicos domiciliarios, a efectos del cobro de la contribución de solidaridad y la consecuente aplicación de subsidios. Sobre el particular, el artículo 89 de la Ley 142 de 1994 establece:

“ARTÍCULO 89. APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE SOLIDARIDAD Y REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS. Las comisiones de regulación exigirán gradualmente a todos quienes prestan servicios públicos que, al cobrar las tarifas que estén en vigencia al promulgarse esta Ley, distingan en las facturas entre el valor que corresponde al servicio y el factor que se aplica para dar subsidios a los usuarios de los estratos 1 y 2. Igualmente, definirán las condiciones para aplicarlos al estrato 3.

Los concejos municipales están en la obligación de crear "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos", para que al presupuesto del municipio se incorporen las transferencias que a dichos fondos deberán hacer las empresas de servicios públicos, según el servicio de que se trate, de acuerdo con lo establecido en el artículo 89.2 de la

presente Ley. Los recursos de dichos fondos serán destinados a dar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, como inversión social, en los términos de esta Ley. A igual procedimiento y sistema se sujetarán los fondos distritales y departamentales que deberán ser creados por las autoridades correspondientes en cada caso.

89.1. Se presume que el factor aludido nunca podrá ser superior al equivalente del 20% del valor del servicio y no podrán incluirse factores adicionales por concepto de ventas o consumo del usuario. Cuando comiencen a aplicarse las fórmulas tarifarias de que trata esta Ley, las comisiones sólo permitirán que el factor o factores que se han venido cobrando, se incluyan en las facturas de usuarios de inmuebles residenciales de los estratos 5 y 6, y en las de los usuarios industriales y comerciales. Para todos estos, el factor o factores se determinará en la forma atrás dispuesta, se discriminará en las facturas, y los recaudos que con base en ellos se hagan, recibirán el destino señalado en el artículo 89.2 de esta Ley.

89.2. Quienes presten los servicios públicos harán los recaudos de las sumas que resulten al aplicar los factores de que trata este artículo y los aplicarán al pago de subsidios, de acuerdo con las normas pertinentes, de todo lo cual llevarán contabilidad y cuentas detalladas. (...)

89.6. Los recursos que aquí se asignan a los "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos" son públicos. Por lo tanto, quienes hagan los recaudos estarán sujetos a las normas sobre declaración y sanciones que se aplican a los retenedores en el Decreto 624 de 1989 y en las normas concordantes o que lo sustituyan; pero deberán hacer devoluciones en el momento en que el usuario les demuestre que tiene derecho a ellas. La obligación de los retenedores que hagan el cobro del factor o factores se extinguirá y cobrará en la forma prevista para las obligaciones que regulan las normas aludidas, en lo que sean compatibles con esta ley y con la naturaleza de los cobros respectivos; y las moras se sancionarán como las moras de quienes están sujetos a las obligaciones que regulan tales normas.

89.7 <Numeral modificado por el artículo 51 de la Ley 2099 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando Comiencen a aplicarse las fórmulas tarifarias de que trata esta Ley, **los puestos y centros de salud, los hospitales, clínicas y los centros educativos y asistenciales, todos los anteriores siempre y cuando sean sin ánimo de lucro, no seguirán pagando sobre el valor de sus consumos el factor o factores de que trata este artículo. Lo anterior se aplicará por solicitud de los interesados ante la respectiva entidad prestadora del servicio público. Sin excepción, siempre pagarán el valor del consumo facturado al costo del servicio.**

89.8. <Numeral modificado por el artículo 7 de la Ley 632 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:> **En el evento de que los 'Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos' no sean suficientes para cubrir la totalidad de los subsidios necesarios, la diferencia será cubierta con otros recursos de los presupuestos de las entidades del orden municipal, distrital, departamental o nacional. (...)** (resaltado fuera de texto)

El citado artículo, estableció la obligación de los concejos municipales o distritales de crear los FSRI, los cuales tiene a su cargo los recursos de dichos fondos. Las personas beneficiadas serán aquellas a quienes se destinan los subsidios, es decir, los usuarios de estratos 1, 2 y 3, a través del factor de contribución que asumen los estratos 5, 6 y usuarios industriales y comerciales. Este factor, no podrá superar el 20% del valor del servicio y en caso de no ser suficiente el valor recaudado por contribuciones, la entidad territorial deberá asumir la diferencia la cual será cubierta con otros recursos de los presupuestos de estas.

Ahora bien, frente a la naturaleza jurídica y destinación legal de los recursos de estos fondos, es el de cuentas especiales, que administran recursos públicos con destinación específica, en las cuales se registran las contribuciones, así como las transferencias del ente territorial para financiar los subsidios a usuarios subsidiables, en los porcentajes determinados por la Ley y la regulación. De estos recursos, se deberá llevar contabilidad y cuentas detalladas por los prestadores de servicios públicos domiciliarios, quienes son los encargados de realizar el recaudo de las contribuciones, así como la aplicación de los subsidios.

A su vez, es preciso mencionar que la misma norma determinó quienes estarían exentos de pagar el factor de contribución, siempre y cuando realicen la solicitud correspondiente a los prestadores de servicios públicos domiciliarios. En este contexto, a continuación, se hará referencia a estos dos aspectos que conforma el régimen de solidaridad:

➤ Subsidios.

El numeral 14.29 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 define el subsidio como la: *“Diferencia entre lo que se paga por un bien o servicio, y el costo de este, cuando tal costo es mayor al pago que se recibe.”*, esta diferencia proviene de dos fuentes así:

- i) Del cobro de la contribución de solidaridad a los usuarios de estratos 5 y 6 e industriales y comerciales. Importante precisar que, para el sector de acueducto, alcantarillado y aseo esta contribución es un tributo del orden territorial; a diferencia del sector de energía eléctrica y gas combustible que es de carácter nacional.
- ii) De las apropiaciones presupuestales realizadas por cualquiera de las entidades señaladas en el artículo 368 de la Constitución Política (Nación, departamentos, distritos, municipios o entidades descentralizadas), con la finalidad de efectuar inversión social para compensar la capacidad de pago de los usuarios.

La naturaleza jurídica de los subsidios, deviene directamente del principio constitucional de redistribución de ingresos señalado en el artículo 367 constitucional, por lo tanto, los recursos previstos para otorgarlos tienen destinación específica y, en consecuencia, no pueden ser utilizados para fines distintos al ya señalado. Así lo desarrolla el citado artículo 89 de la Ley 142 de 1994.

En igual sentido, el numeral 99.7 del artículo 99 ibídem, señala los beneficiarios de estos 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: (...)”

99.7. 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. (...)”

En igual medida, los subsidios podrán ser aplicados a los siguientes aspectos de conformidad con lo señalado en el artículo 97 de la Ley 142 de 1994 y artículo 2.3.4.1.1.3 del Decreto Único Reglamentario No. 1077 de 2015: i) cargo fijo, ii) consumo básico o de subsistencia y iii) a los costos de conexión domiciliaria, acometida y medidor. A su vez, los porcentajes a ser aplicados serán los definidos en el artículo 125 de la Ley 1450 de 2011 el cual señala:

“ARTÍCULO 125. SUBSIDIOS Y CONTRIBUCIONES PARA LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO. Para efectos de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, los subsidios en ningún caso serán superiores al setenta por ciento (70%) del costo del suministro para el estrato 1, cuarenta por ciento (40%) para el estrato 2 y quince por ciento (15%) para el estrato 3.

Los factores de aporte solidario para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo a que hace referencia el artículo 2o de la Ley 632 de 2000 serán como mínimo los siguientes: Suscriptores Residenciales de estrato 5: cincuenta por ciento (50%); Suscriptores Residenciales de estrato 6: sesenta por ciento (60%); Suscriptores Comerciales: cincuenta por ciento (50%); Suscriptores Industriales: treinta por ciento (30%).

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

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

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

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

PARÁGRAFO TRANSITORIO. <Parágrafo adicionado, hasta que finalice la vigencia fiscal del año 2026, por el artículo 6 del Decreto Legislativo 228 de 2026. El nuevo texto es el siguiente:> El subsidio a la tarifa de los usuarios de los gestores comunitarios que prestan servicio público de acueducto, consagrado por el artículo 2.3.8.3.11. del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, y que resulten afectados por la emergencia, será del noventa por ciento (90%) de descuento en el valor total de la factura o documento equivalente durante el término de la emergencia y hasta finalizar la vigencia fiscal 2026.” (subraya fuera de texto)

En cuanto al porcentaje de subsidios aplicados a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, el cual puede ser igual o inferior al máximo referido en la norma transcrita, ha de indicarse que este dependerá

de lo que establezca el respectivo Concejo Municipal, **una vez se haya cumplido con la metodología para la determinación del equilibrio desarrollada en el artículo 2.3.4.2.2 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015.**

En este orden de ideas, tanto el municipio como el prestador, cada año y a través del proceso de determinación del equilibrio entre subsidios y contribuciones, deben dar cumplimiento a las obligaciones que se encuentran a su cargo, atendiendo lo dispuesto en la metodología establecida en la norma referida, de acuerdo a la cual los prestadores de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, deben tener en cuenta, no solo la proyección de usuarios y consumos, sino también la estructura tarifaria vigente para el servicio de que se trate.

De esta manera, previo al otorgamiento de recursos para subsidios, el ente territorial debe verificar que el prestador haya aplicado la metodología contenida en el artículo 2.3.4.2.2 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, asegurando que el monto a aportar, sumado al de las contribuciones, sea suficiente para aplicar los subsidios en los porcentajes determinados por el Concejo.

Sobre el particular, esta Oficina Asesora jurídica a través del Concepto Unificado SSPD-OJ-2013-25, actualizado en enero 19 de 2021, manifestó:

“(…) 4.1. Metodología para la determinación del equilibrio entre los subsidios y contribuciones para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

La solicitud de transferencia o el giro de subsidios, por parte de los prestadores a los entes territoriales o viceversa, debe ajustarse a la metodología que se encuentra prevista en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 y debe realizarse cada año, con el propósito de asegurar que para cada uno de los servicios, el monto total de lo recaudado por contribución, sea suficiente para cubrir los subsidios que se otorgan en cada municipio o distrito y se mantenga el equilibrio, como bien lo señala el artículo 2.3.4.2.2. del aludido decreto.

La metodología prevista, supone la coordinación tanto de los prestadores como de los entes territoriales, tal como sigue:

- *La comunicación contentiva de los requerimientos anuales de subsidios para cada servicio, así como los estimativos de recaudo por aporte solidario calculados por el respectivo prestador, debe ser dirigida al alcalde, por conducto de la dependencia que administre el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos - FSRI, (generalmente la Secretaría de Hacienda), conforme con la proyección de usuarios y consumos, la estructura tarifaria vigente, entre otros aspectos, antes del 15 de julio de cada año; es decir, realizar el estudio de costos y tarifas*
- *El prestador debe determinar el valor de la diferencia entre el monto total de subsidios requeridos para cada servicio y la suma de los aportes solidarios a facturar, cuyo resultado representará el monto total de los recursos necesarios para obtener el equilibrio.*
- *Con base en la información anterior, el prestador debe solicitar el monto requerido para cada servicio a la alcaldía municipal o distrital.*

- Posteriormente, el ente territorial procederá a analizar la información y a preparar un proyecto consolidado para ser presentado a discusión y aprobación del concejo quien, conjuntamente con la aprobación del presupuesto del respectivo ente territorial, definirá el porcentaje de aporte solidario necesario para solventar el faltante, teniendo en consideración, prioritariamente, los recursos con los que cuenta y puede contar el municipio o distrito en el FSRI, con base en las fuentes de recursos para contribuciones señaladas en la normativa única para el sector de Hacienda y Crédito Público y demás normas concordantes. Ha de tenerse en cuenta que “Tanto los factores de subsidio por estrato como el porcentaje o factor de Aporte Solidario en cada servicio, definidos por el Concejo, serán iguales para todas las personas prestadoras del mismo servicio en el municipio o distrito respectivo (...).” (resaltado fuera de texto)

Como se observa, dentro de la metodología establecida en la norma aludida, los prestadores al momento de realizar el estudio para determinar el valor necesario y obtener el equilibrio pretendido, deben tener en cuenta los siguientes elementos: (i) la proyección de usuarios y consumos; (ii) la estructura tarifaria vigente; (iii) el porcentaje o factor de aporte solidario aplicado en el año respectivo y (iv) el monto total de subsidios requeridos para cada servicio.

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

En este orden de ideas, tanto el municipio como el prestador, en el proceso de determinación del equilibrio entre subsidios y contribuciones, deben dar cumplimiento a las obligaciones que se encuentran a su cargo, de manera que **para el otorgamiento de recursos por concepto de subsidios, el ente territorial debe verificar que el prestador haya aplicado la metodología antes mencionada para tales servicios, asegurando que el monto de las contribuciones, sea suficiente para aplicar los subsidios en los porcentajes determinados por el concejo. En caso contrario, es decir, en caso de no ser suficiente el valor recaudado por contribuciones, la entidad territorial deberá asumir la diferencia, la cual será cubierta con otros recursos del presupuesto de la entidad.**

➤ Contribución de solidaridad.

La contribución de solidaridad ha sido entendida por la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-086 de 1998, como un tributo con destinación específica, que se cobra a un grupo poblacional que tiene condiciones socioeconómicas semejantes, a través de un recargo o sobrecosto en la factura de servicios públicos domiciliarios. La citada sentencia señaló:

“(...) Naturaleza del cobro que, sobre el valor del servicio se hace a los sectores industrial y comercial, y a los usuarios de los estratos 5 y 6.

(...)

Dadas las características de este recargo, considera la Corte que éste es un impuesto con una destinación específica, independiente de la forma como ha sido denominado por las distintas leyes. (...)

Se afirma que este sobrecosto en los servicios públicos domiciliarios, es un impuesto, por las siguientes razones:

- Su imposición no es el resultado de un acuerdo entre los administrados y el Estado. El legislador, en uso de su facultad impositiva (artículo 150, numeral 12), y en aplicación del principio de solidaridad que exige la Constitución en materia de servicios públicos, como de los principios de justicia y equidad (artículo 95, numeral 9 y 338 de la Constitución), decidió gravar a un sector de la población que, por sus características socio económicas podría soportar esta carga.

- Su pago es obligatorio, y quien lo realiza no recibe retribución alguna. Razón por la que no se puede afirmar que este pago es una tasa o sobretasa, pues su pago no es retribución del servicio prestado, no existe beneficio alguno para quien lo sufraga, y el usuario no tiene la opción de no pago. (...)"

Los sujetos pasivos de esta contribución son los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, que se encuentran ubicados en los estratos 5 y 6, y los que estén clasificados como pertenecientes a los sectores comercial e industrial, mientras que la base gravable de este tributo es el consumo que el usuario haga del respectivo servicio.

En cuanto a la tarifa, el numeral 89.1 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994, señala que esta no podría ser mayor al 20% del valor del servicio. No obstante, para el sector de acueducto, alcantarillado y aseo este porcentaje resultó insuficiente para garantizar el balance entre subsidios y contribuciones, por lo que tuvo que ser ajustado, de tal manera que, para dicho sector, la tarifa no es determinada sino determinable, y los porcentajes mínimos de cada servicio se encuentran establecidos en el artículo 125 de la Ley 1450 de 2011.

Es de precisar que el artículo 125 aludido, indica también que el acto administrativo que adopte los porcentajes para la contribución de solidaridad, en los entes territoriales, tendrá una vigencia de cinco (5) años; sin embargo, estos porcentajes podrán ser modificados antes de dicho término, si se hace necesario.

De otra parte, el artículo 2.3.4.1.2.11. del Decreto 1077 de 2015 dispuso que las transferencias de dinero de las entidades territoriales a los FSRI por concepto de subsidios, deberán ser giradas a la entidad prestadora del servicio público domiciliario para la aplicación de los subsidios, en un plazo de treinta (30) días, contados desde la misma fecha en que la entidad prestadora expida la factura a cargo del municipio.

De esta forma, 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 suscribir el municipio, distrito, o departamento y las entidades encargadas de la prestación de los servicios públicos, en el cual, entre otros, se podrá pactar intereses de mora.

En este sentido y conforme con lo expuesto, es claro que el otorgamiento de los subsidios está determinado conforme a los procedimientos ya establecidos por la normativa en consideración del FSRI en materia de servicios públicos domiciliarios.

En igual sentido, considera necesario esta Oficina resaltar que los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones - SGP para el sector de agua potable y saneamiento básico, si bien puede beneficiar a los usuarios de estos servicios públicos domiciliarios, no es un aspecto

que sea de competencia de esta Superintendencia, por cuanto en principio la norma señala que a través del FSRI se adelanta el otorgamiento de subsidios y ante la falta de recursos corresponde al ente territorial cubrir el faltante con otros recursos de los presupuestos, entre los cuales se puede contar los recursos asignados para el efecto a través del Sistema General de Participaciones – SGP, conforme con lo establecido en los artículos 3 y 4 de la Ley 715 de 2001, numeral 3 en una y otra.

A su vez, deberá verificarse lo establecido en los artículos 6, 7 y 11 de Ley 1176 de 2007, los cuales, entre otros, señalan que los recursos del SGP para agua potable y saneamiento deben ser distribuidos en las proporciones señaladas por la Ley, que a su vez, deben atender a los siguientes criterios: (i) déficit de coberturas; (ii) población atendida y balance del esquema solidario; (iii) esfuerzo de la entidad territorial en la ampliación de coberturas; (iv) nivel de pobreza del respectivo distrito o municipio; y, (v) el cumplimiento de criterios de eficiencia fiscal y administrativa.

Conforme con lo mencionado en las disposiciones aludidas, corresponderá a cada ente territorial establecer el destino de los recursos del Sistema General de Participaciones que se les asignen, atendiendo para ello lo previsto en la norma, usando y ejecutando los recursos en el desarrollo de las actividades allí descritas, so pena de incurrir en el evento de riesgo denominado *“cambio de destinación de los recursos”*, con las consecuencias que ello acarrea por parte de los diferentes entes del estado facultados para el efecto.

Lo anterior, sin dejar de lado que, tal como fue expuesto en el presente concepto y las normas que los sustentan, corresponde al municipio en función del alcalde adoptar el régimen de estratificación, el cual considera, conforme con lo establecido en el artículo 101 de la Ley 142 de 1994, entre otras normas, la clasificación en estratos de los inmuebles residenciales para recibir los servicios públicos y con ello, el desarrollo de la metodología para el acceso de los usuarios de estratos 1, 2 y 3 a los subsidios de las tarifas de prestación de dichos servicios, en el marco del régimen de solidaridad y redistribución de ingresos, en atención a lo establecido en el numeral 87.3, artículo 87 y artículo 89 de la Ley 142 de 1994, entre otros.

Lo expuesto, previo cumplimiento de la metodología establecida en artículo 2.3.4.2.2 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, considerando para ello que, cuando los recursos del FSRI no sean suficientes para cubrir la totalidad de los subsidios necesarios, la diferencia será cubierta con otros recursos de los presupuestos de las entidades territoriales, como lo podrán ser, entre otros, los provenientes del Sistema General de Participaciones, en atención a las normas que son aplicables sobre el particular y los correspondientes controles al ente territorial por las autoridades designadas para el efecto.

CONCLUSIONES

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

- La estratificación socioeconómica municipal tiene como propósito, entre otros, establecer el cobro diferencial de la tarifa de los servicios públicos domiciliarios, buscando la aplicación del criterio de solidaridad y redistribución de ingresos a través de la aplicación de los subsidios para los estratos 1, 2 y 3 y el cobro de las contribuciones para los estratos 5 y 6 y usuarios comerciales e industriales.

- Conforme con el artículo 101 de la Ley 142 de 1994 la estratificación residencial es un deber municipal e indelegable de los alcaldes. Para cumplirlo, cada mandatario debe crear un Comité Permanente de Estratificación que lo asesore y vigile la aplicación de las metodologías desarrolladas por el DNP.
- La actividad de estratificación es la clasificación de los inmuebles residenciales que se encuentra a cargo de cada municipio con el apoyo del Comité Permanente de Estratificación municipal o Distrital. Este servicio comprende todas las actividades de realización, adopción y actualización de la estratificación.
- Los decretos de estratificación son actos administrativos que deben ser expedidos de conformidad con las normas superiores aplicables y tienen presunción de legalidad hasta tanto no sea declarada su nulidad, por autoridad judicial competente.
- La renuencia municipal en la estratificación faculta legalmente al Gobernador para intervenir directamente y contratar la realización del proceso de estratificación. El costo de esta gestión no lo asume el departamento, sino que se financia mediante el descuento automático de las transferencias nacionales que le correspondían al municipio incumplido.
- En el régimen de los servicios públicos domiciliarios la clasificación que se asigna a los inmuebles para efectos del cobro de las tarifas de estos servicios, debe realizarse en función del uso que se da a los mismos con base en los criterios regulatorios existentes, entre otros, la estratificación socioeconómica.
- La actualización de la estratificación, es el grupo de actividades a cargo de la alcaldía y del comité permanente de estratificación municipal o distrital, para mantener actualizada la clasificación de los inmuebles residenciales, mediante la atención a reclamos, la reclasificación de viviendas, la estratificación e incorporación de nuevos desarrollos y la revisión general cuando la alcaldía o el Comité detecten falta de comparabilidad entre los estratos.
- El criterio de solidaridad y redistribución de ingresos permite la definición de un régimen de subsidios y contribuciones, con el objetivo de apoyar a los usuarios de menores ingresos, mediante la asignación de recursos a los FSRI de cada municipio o distrito.
- La naturaleza jurídica de los subsidios, deviene directamente del principio constitucional de redistribución de ingresos señalado en el artículo 367 constitucional, por lo tanto, los recursos previstos para otorgarlos tienen destinación específica y, en consecuencia, no pueden ser utilizados para fines distintos al ya señalado. Así lo desarrolla el citado artículo 89 de la Ley 142 de 1994.
- En cuanto al porcentaje de subsidios aplicados a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, el cual puede ser igual o inferior al máximo referido en el artículo 125 de la Ley 1450 de 2011, dependerá de lo que establezca el respectivo Concejo Municipal, una vez se haya cumplido con la metodología para la determinación del equilibrio desarrollada en el artículo 2.3.4.2.2 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015.
- Previo al otorgamiento de recursos para subsidios, el ente territorial debe verificar que el prestador haya aplicado la metodología contenida en el artículo 2.3.4.2.2 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, asegurando que el monto a aportar, sumado al de las contribuciones, sea suficiente para aplicar los subsidios en los porcentajes determinados por

el Concejo. En caso contrario, es decir, en caso de no ser suficiente el valor recaudado por contribuciones, la entidad territorial deberá asumir la diferencia, la cual será cubierta con otros recursos del presupuesto de la entidad, entre otros, los asignados por el Sistema General de Participaciones – SGP.

- Corresponde al municipio en función del alcalde adoptar el régimen de estratificación, el cual considera, conforme con lo establecido en el artículo 101 de la Ley 142 de 1994, entre otras normas, la clasificación en estratos de los inmuebles residenciales para recibir los servicios públicos y con ello, el desarrollo de la metodología para el acceso de los usuarios de estratos 1, 2 y 3 a los subsidios de las tarifas de prestación de dichos servicios, en el marco del régimen de solidaridad y redistribución de ingresos, en atención a lo establecido en el numeral 87.3, artículo 87 y artículo 89 de la Ley 142 de 1994, entre otros.
- Los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones - SGP para el sector de agua potable y saneamiento básico, si bien puede beneficiar a los usuarios de estos servicios públicos domiciliarios, no es un aspecto que sea de competencia de esta Superintendencia, por cuanto en principio la norma señala que a través del FSRI se adelanta el otorgamiento de subsidios y ante la falta de recursos corresponde al ente territorial cubrir el faltante con otros recursos de los presupuestos, los cuales serán vigilados por los entes competentes conforme con la asignación realizada por la norma.

Cordialmente,

CRISTIAN HERNÁN BURBANO SANDOVAL
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)