

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 19

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-278

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,

¹ Radicado

TEMA: **MARCO JURÍDICO, DOCTRINAL Y OPERATIVO DE LA ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA EN EL RÉGIMEN TARIFARIO**

Subtemas: Marco constitucional y legal de la estratificación socioeconómica y su incidencia en el régimen tarifario - Fundamento de la interpretación sistemática de la Superintendencia Sobre los planteamientos formulados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Información reportada al Sistema Único de Información – SUI - Necesidad de revisión de la doctrina institucional.

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

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.

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

CONSULTA

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

a) Informar los fundamentos normativos y jurisprudenciales específicos que sustentan la interpretación según la cual las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios pueden asignar estratos socioeconómicos provisionales cuando no exista estratificación adoptada mediante decreto municipal o distrital.

b) Precisar la naturaleza jurídica de dichas asignaciones provisionales y explicar los mecanismos de protección de los derechos de los usuarios afectados por tales decisiones.

c) Informar los criterios utilizados para evitar impactos fiscales indebidos sobre los recursos destinados a subsidios de servicios públicos domiciliarios.

d) Evaluar la conveniencia de revisar la doctrina institucional vigente, a efectos de armonizarla con el principio de legalidad de las competencias administrativas, la competencia atribuida a los alcaldes por el artículo 101 de la Ley 142 de 1994, la protección de los usuarios y la sostenibilidad financiera de los municipios y distritos.

e) Analizar alternativas doctrinales y regulatorias que permitan garantizar la continuidad de la prestación del servicio y su facturación sin que ello implique la atribución de funciones de estratificación a sujetos distintos de las autoridades expresamente facultadas por la ley."

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Constitución Política

Ley 142 de 1994⁵

Ley 732 de 2002⁶

Corte Constitucional, Sentencia C-1371 del 11 de octubre de 2000

Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 27 de marzo de 2008

Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 30 de enero de 2020

Concepto SSPD-OJ-2021-87:

Concepto SSPD-OJ-2025-106:

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 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."

Concepto SSPD-OJ-2025-109:
Concepto SSPD-OJ-2025-392

CONSIDERACIONES

Previo al desarrollo del análisis, resulta pertinente precisar que la presente respuesta se emite en ejercicio de la función consultiva prevista en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, razón por la cual contiene un pronunciamiento de carácter general y abstracto sobre las materias consultadas y no constituye la resolución de situaciones particulares y concretas, ni valoración alguna sobre la conducta de prestadores o de autoridades determinadas.

La consulta se orienta, de una parte, a determinar los efectos jurídicos que puede generar la asignación provisional de estratos, particularmente frente al régimen de subsidios y contribuciones y a las obligaciones de reporte de las empresas prestadoras en el Sistema Único de Información (SUI). De otra, plantea aspectos relacionados con las garantías de defensa y contradicción de los usuarios y de las entidades territoriales frente a las decisiones empresariales mediante las cuales se adopte dicha clasificación.

A su vez, ese Ministerio solicita la identificación de los fundamentos normativos y jurisprudenciales que sustentan la posición institucional vigente, así como un análisis sobre la pertinencia de su eventual revisión, a la luz del principio de legalidad de las competencias administrativas, de las funciones atribuidas a los alcaldes por el artículo 101 de la Ley 142 de 1994, de la protección de los usuarios y de la sostenibilidad financiera de las entidades territoriales. Finalmente, plantea la posibilidad de analizar alternativas doctrinales y regulatorias que permitan garantizar la continuidad de la prestación y facturación de los servicios públicos domiciliarios, sin que ello implique atribuir funciones de estratificación a sujetos distintos de las autoridades expresamente facultadas por la ley.

En ese contexto, el presente documento tiene por objeto abordar integralmente los asuntos planteados, diferenciando, para efectos de su análisis, (i) el marco constitucional y legal de la estratificación socioeconómica y su incidencia en el régimen tarifario; (ii) el fundamento de la interpretación sistemática de la Superintendencia; (iii) los planteamientos formulados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; (iv) la información reportada al Sistema Único de Información – SUI y (v) la necesidad de revisión de la doctrina institucional.

Con fundamento en esta estructura, este despacho se permite presentar las consideraciones jurídicas correspondientes, en los siguientes términos:

i) Marco constitucional y legal de la estratificación socioeconómica y su incidencia en el régimen tarifario

En primer lugar, resulta necesario señalar que la estratificación socioeconómica constituye un instrumento de política pública orientado a establecer un tratamiento diferencial en materia de servicios públicos domiciliarios. De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), esta se define como *“(...) una clasificación en estratos de los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos. Se realiza principalmente para cobrar de*

manera diferencial por estratos los servicios públicos domiciliarios permitiendo asignar subsidios y cobrar contribuciones en esta área.”⁷

Esta clasificación se realiza a partir de las características físicas de las viviendas y de su entorno, con el propósito de establecer un esquema de cobro diferencial acorde con las condiciones socioeconómicas asociadas a los inmuebles. De esta manera, los usuarios ubicados en los estratos de mayores ingresos contribuyen, mediante el pago de los factores correspondientes, al financiamiento de los subsidios destinados a los usuarios de menores ingresos, con el fin de facilitar el acceso y pago de los servicios públicos domiciliarios.

Así, la estratificación constituye uno de los instrumentos mediante los cuales se materializan los principios de solidaridad y redistribución que orientan el régimen de los servicios públicos domiciliarios, en la medida en que permite determinar la categoría socioeconómica del inmueble y, a partir de ella, establecer el tratamiento tarifario aplicable.

Sobre el particular, resulta pertinente destacar el criterio expuesto por el Consejo de Estado en sentencia del 27 de marzo de 2008⁸, en la cual se precisó:

“La piedra angular del nuevo modelo es la estratificación socioeconómica, definida como la base para la aplicación de los factores de subsidios y contribuciones en los servicios públicos domiciliarios. Es el instrumento que permite clasificar los inmuebles residenciales de cada municipio en 6 estratos, siendo 1 el más bajo y 6 el más alto.

La estratificación tiene por objeto materializar los criterios de solidaridad y redistribución del ingreso contemplados en el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios; facturar conforme a un estrato único el cobro de servicios públicos domiciliarios que recibe cada residencia; cobrar el impuesto predial unificado; dirigir eficientemente la inversión social a la población que verdaderamente la necesita (...) y; conceder subsidios a los sectores menos favorecidos de la población y recaudar las contribuciones de los estratos superiores.”

Esta relevancia de la estratificación también ha sido reconocida por la Corte Constitucional. En efecto, en la Sentencia C-1371 de 2000⁹, dicha Corporación señaló:

“La estratificación arroja información sobre la capacidad económica de las personas, indispensable para facturar el cobro de los servicios públicos domiciliarios, con el fin de que los estratos altos contribuyan al financiamiento de los subsidios otorgados a las personas de los estratos más bajos para el pago de las tarifas, para que así todas las personas puedan disfrutar de los servicios públicos domiciliarios, independientemente de su nivel de ingresos y teniendo en cuenta sus limitaciones económicas.”

Desde esta perspectiva, la estratificación socioeconómica no constituye un elemento meramente formal o administrativo, sino un instrumento que incide directamente en la aplicación del régimen tarifario, en tanto permite determinar la categoría del usuario y, con ello, el tratamiento económico que le corresponde dentro del esquema de subsidios y contribuciones.

⁷ <https://www.dane.gov.co/index.php/en/servicios-al-ciudadano-2/servicios-de-informacion/estratificacion-socioeconomica>

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Camilo Arciniegas Andrade, sentencia del 27 de marzo de 2008, Rad. 25000-23-24-000-2002-90038-01.

⁹ Corte Constitucional. (2000, 11 de octubre). Sentencia C-1371 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis). Expediente D-2900.

Este régimen encuentra fundamento constitucional en los artículos 367 y 368¹⁰ de la Constitución Política. Por una parte, el artículo 367 establece que la ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, así como su régimen tarifario, el cual debe atender, entre otros, a criterios de solidaridad y redistribución de ingresos. Por otra, el artículo 368 faculta a la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas para conceder subsidios, con sus respectivos presupuestos, a las personas de menores ingresos para que puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

En desarrollo de estos mandatos constitucionales, la Ley 142 de 1994 incorporó la estratificación socioeconómica como un elemento estructural del régimen de los servicios públicos domiciliarios y estableció las reglas generales para su realización, adopción y aplicación. En particular, el artículo 101¹¹ atribuyó a los municipios la competencia para clasificar en estratos los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos y asignó al alcalde la responsabilidad de realizar la respectiva estratificación, cuyos resultados deben ser adoptados mediante decreto municipal.

Por su parte, el artículo 102¹² de la misma ley estableció la clasificación de los inmuebles residenciales en seis estratos socioeconómicos, de conformidad con las metodologías previstas en el ordenamiento jurídico. De esta manera, la Ley 142 de 1994 estructuró un marco en el que concurren dos momentos: de un lado, la realización y adopción de la estratificación por parte de las autoridades territoriales competentes y, de otro, su aplicación por parte de los prestadores para efectos de la prestación y facturación de los servicios públicos domiciliarios.

¹⁰ Constitución Política, “**ARTÍCULO 367.** La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.

Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación. La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas.

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

¹¹ Ley 142 de 1994. “**ARTÍCULO 101. RÉGIMEN DE ESTRATIFICACIÓN.** La estratificación se someterá a las siguientes reglas.

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

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

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

¹² Ley 142 de 1994. “**ARTÍCULO 102. ESTRATOS Y METODOLOGÍA.** <Ver Notas del Editor> <Artículo modificado por el artículo 16 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Los inmuebles residenciales se clasificarán máximo en seis (6) estratos socioeconómicos (1, bajo-bajo; 2, bajo; 3, medio-bajo; 4, medio; 5, medio-alto; 6, alto) dependiendo de las características particulares de los municipios y distritos y en atención, exclusivamente, a la puesta en práctica de las metodologías de estratificación de que trata esta ley.

Para tal efecto se emplearán las metodologías que elabore el Departamento Nacional de Planeación, las cuales deberán ser suministradas directamente a los alcaldes con seis (6) meses de antelación a las fechas previstas por esta ley para la adopción de la estratificación urbana y de centros poblados rurales, y con tres (3) meses de antelación a la adopción de la estratificación de fincas y viviendas dispersas rurales. Dichas metodologías contendrán las variables, factores, ponderaciones, y método estadístico, teniendo en cuenta la dotación de servicios públicos domiciliarios. Ninguna zona residencial urbana que carezca de la prestación de por lo menos dos (2) servicios públicos domiciliarios básicos podrá ser clasificada en un estrato superior al cuatro (4).

Los asentamientos indígenas ubicados en la zona rural dispersa recibirán un tratamiento especial en cuanto a subsidios y contribuciones, que dependa de su clasificación según condiciones socioeconómicas y culturales, aspectos que definirá el Departamento Nacional de Planeación a más tardar doce (12) meses contados a partir de la vigencia de esta ley.”

Posteriormente, la Ley 732 de 2002 reguló aspectos relacionados con la adopción, actualización y aplicación de las estratificaciones socioeconómicas y precisó determinadas reglas orientadas a garantizar su efectiva implementación. En particular, su artículo 6º¹³ estableció el trámite de las reclamaciones individuales relacionadas con la asignación del estrato socioeconómico.

Para los efectos que interesan en el presente análisis, adquiere especial relevancia el párrafo 2º de dicha disposición, conforme al cual, cuando la estratificación no haya sido adoptada mediante decreto municipal o distrital, la reclamación debe ser resuelta en primera instancia por la empresa prestadora del servicio público domiciliario, mientras que la eventual apelación corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Esta previsión adquiere particular relevancia si se considera que, aun en ausencia de un acto formal de adopción de la estratificación, puede existir una situación concreta de facturación en la que el prestador haya debido determinar previamente la categoría tarifaria aplicable al inmueble para establecer el valor a cargo del usuario. En otras palabras, la existencia de un cobro presupone necesariamente la aplicación de una determinada clasificación, para efectos de establecer la tarifa y generar la correspondiente factura, y es precisamente esta actuación la que puede dar lugar a una reclamación por parte del usuario.

Es esta particular circunstancia, la que permite comprender el supuesto específico regulado por el párrafo 2º del artículo 6º de la Ley 732 de 2002. La norma, por tanto, no parte de la inexistencia absoluta de una clasificación utilizada para efectos de la facturación, sino de la ausencia de su adopción formal mediante decreto municipal o distrital, pese a lo cual se ha producido un cobro que puede ser controvertido por el usuario.

ii) Fundamento de la interpretación sistemática de la Superintendencia

En línea con las anteriores consideraciones, resulta necesario precisar que la posición doctrinal adoptada por esta Superintendencia, debe entenderse en el contexto del régimen de los servicios públicos domiciliarios y de los principios que orientan su prestación, particularmente aquellos relacionados con la protección de los usuarios, la efectividad de sus derechos y la garantía de una prestación adecuada y eficiente.

Desde esta perspectiva, la interpretación institucional partió de considerar que la inexistencia de un decreto municipal o distrital de estratificación no podía conducir, por sí sola, a dejar sin

¹³ **Ley 732 de 2002 “ARTÍCULO 6o. RECLAMACIONES INDIVIDUALES.** <Artículo modificado por el artículo 311 de la Ley 2294 de 2023. El nuevo texto es el siguiente:> Toda persona o grupo de personas podrá solicitar a la Alcaldía, en cualquier momento, por escrito, revisión del estrato urbano o rural que le asigne. Los reclamos serán atendidos y resueltos en primera instancia por la respectiva Alcaldía y las apelaciones se surtirán ante el Comité Permanente de Estratificación de su municipio o distrito. En ambos casos se procederá de acuerdo con las metodologías establecidos por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). La instancia competente deberá resolver el reclamo en un término no superior a dos (2) meses, de lo contrario operará el silencio administrativo positivo.

PARÁGRAFO 1o. Los Comités Permanentes de Estratificación funcionarán en cada municipio y distrito de acuerdo con el modelo de reglamento interno que les suministre el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el cual deberá contemplar que los Comités harán veeduría del trabajo de la Alcaldía y que contarán con el apoyo técnico y logístico de la Alcaldía, quien ejercerá la secretaría técnica de los Comités. Dicho reglamento también definirá el número de representantes de la comunidad que harán parte de los Comités y establecerá que las empresas comercializadoras de servicios públicos domiciliarios residenciales harán parte de los Comités. Estas prestarán su concurso económico para que las estratificaciones se realicen y permanezcan actualizadas, de acuerdo con la reglamentación que el Gobierno Nacional haga del artículo 11 de la Ley 505 de 1999.

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

respuesta las reclamaciones formuladas por los usuarios. Por el contrario, dicha circunstancia exigía examinar los efectos que la falta de una clasificación oficial podía generar sobre la prestación del servicio, especialmente en lo relacionado con la determinación de la tarifa aplicable, su facturación y recaudo. Ello, además, porque las consecuencias derivadas de esta situación no recaían exclusivamente sobre los usuarios, sino que también podían comprometer la continuidad, calidad y sostenibilidad de la prestación del servicio.

En otras palabras, si el legislador previó expresamente que la empresa prestadora debía resolver, en primera instancia, las reclamaciones formuladas por los usuarios cuando no existiera una estratificación adoptada mediante decreto municipal o distrital, resultaba razonable entender que dicha disposición debía interpretarse de manera que permitiera al prestador adoptar las medidas necesarias para resolver efectivamente la situación concreta sometida a su conocimiento. Esta facultad, sin embargo, debía entenderse circunscrita a la atención del caso particular y no como una habilitación para asumir las competencias propias de las autoridades territoriales.

Bajo esta consideración, se consolidó la interpretación conforme a la cual, en circunstancias excepcionales y ante la ausencia de una estratificación formalmente adoptada, los prestadores podían implementar provisionalmente mecanismos técnicos que permitieran atender la situación particular de los usuarios y garantizar la adecuada facturación del servicio. Esta posibilidad no implicaba atribuirles la competencia para realizar o adoptar la estratificación socioeconómica con carácter general, ni mucho menos sustituir, desplazar o asumir las funciones que el ordenamiento jurídico asigna a las autoridades municipales y distritales.

El alcance de esta interpretación encuentra sustento, además, en la finalidad de protección que informa el régimen de los servicios públicos domiciliarios, ya que no resultaría razonable trasladar a los usuarios las consecuencias derivadas de la omisión o incumplimiento de los deberes legales a cargo de las autoridades territoriales, particularmente cuando dicha situación puede generar efectos económicos adversos y afectar de manera más gravosa a los usuarios pertenecientes a los sectores de menores ingresos.

Consideración que guarda relación directa con el criterio de solidaridad y redistribución que orienta el régimen tarifario. En efecto, el artículo 87.3 de la Ley 142 de 1994¹⁴ establece que, en desarrollo de dichos principios, deben adoptarse medidas que permitan que los usuarios de los estratos altos y los sectores comercial e industrial contribuyan al financiamiento de los servicios prestados a los usuarios de menores ingresos. De esta manera, el régimen tarifario no responde exclusivamente a criterios de recuperación de costos, sino que incorpora mecanismos destinados a garantizar el acceso de la población más vulnerable a los servicios públicos domiciliarios.

Este criterio se concreta, a su vez, en el sistema de subsidios y contribuciones previsto en el artículo 89 ibídem, mediante el cual se estructura un esquema de financiación orientado a garantizar la aplicación de subsidios a los usuarios de los estratos 1, 2 y 3, con cargo, entre otros, a las contribuciones de los usuarios de mayores ingresos y de los sectores comercial e industrial.

¹⁴ **Ley 142 de 1994. “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.*”

En este contexto, la estratificación socioeconómica adquiere particular relevancia, en tanto permite determinar la categoría del usuario y, a partir de ella, establecer el tratamiento tarifario que le corresponde, incluido el acceso a los subsidios o la obligación de asumir las contribuciones previstas en la ley.

En consonancia con lo anterior, el Consejo de Estado ha reconocido el carácter determinante de la estratificación socioeconómica dentro del régimen de los servicios públicos domiciliarios y su incidencia en la aplicación de los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos, en los siguientes términos:

“(…) Vistas así las cosas, la estratificación resulta indispensable para facturar el cobro de los servicios públicos domiciliarios, a efectos, se reitera, de que los estratos altos contribuyan al financiamiento de los subsidios otorgados a las personas de los estratos más bajos para el pago de las tarifas, para que así todas las personas puedan disfrutar de los servicios públicos domiciliarios, independientemente de su nivel de ingresos y teniendo en cuenta sus limitaciones económicas.”¹⁵

De acuerdo con lo anterior, la inexistencia de una estratificación formalmente adoptada, así como la eventual falta de inclusión de determinados inmuebles dentro de los instrumentos de estratificación vigentes, puede incidir directamente en la determinación de las condiciones tarifarias aplicables y, por esa vía, en la procedencia de los subsidios y contribuciones y en la efectiva aplicación de los principios de solidaridad y redistribución.

Ahora bien, lo anterior no supone desconocer la competencia que el ordenamiento jurídico atribuye a las autoridades territoriales en materia de estratificación. Por el contrario, esta Superintendencia ha reconocido de manera consistente que, de conformidad con el artículo 101 de la Ley 142 de 1994, corresponde a los municipios realizar la clasificación de los inmuebles residenciales y al alcalde adoptar los resultados de la estratificación mediante decreto. Se trata, por tanto, de una competencia que constituye la regla general y que no puede ser sustituida por las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

No obstante, el ejercicio de dicha competencia debe distinguirse de las situaciones particulares que pueden presentarse cuando determinados inmuebles o sectores, pese a encontrarse ubicados dentro de un municipio o distrito, no están comprendidos en los decretos de estratificación vigentes. Es precisamente frente a estas circunstancias excepcionales que adquiere relevancia la interpretación institucional de esta Superintendencia, en cuanto permite conciliar la necesidad de contar con un mecanismo que haga posible atender la situación concreta y garantizar la adecuada facturación del servicio, con el respeto por las competencias que corresponden a las autoridades territoriales.

Tal entendimiento encuentra fundamento, entre otras disposiciones, en el artículo 101.9 de la Ley 142 de 1994¹⁶, que establece la obligación de las empresas de aplicar los resultados de la

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 30 de enero de 2020, Rad. 25000-23-27-000-2011-00222-01, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón.

¹⁶ **Ley 142 de 1994. “ARTÍCULO 101. RÉGIMEN DE ESTRATIFICACIÓN.** La estratificación se someterá a las siguientes reglas. (...) 101.9. <Numeral modificado por el artículo 4 de la Ley 732 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando se trate de otorgar subsidios con recursos nacionales, la Nación podrá exigir, antes de efectuar los desembolsos, que se consiga certificación de la

estratificación adoptada por las autoridades competentes y atribuye a esta Superintendencia funciones de vigilancia respecto de su correcta aplicación. En consecuencia, la actuación del prestador frente a la ausencia de una clasificación oficial debe comprenderse como una medida instrumental, excepcional y temporal, dirigida a atender una situación concreta, mientras la autoridad competente ejerce las funciones que legalmente le corresponden.

De esta manera, la posición institucional de esta Superintendencia busca conciliar dos finalidades que deben ser consideradas conjuntamente dentro del régimen de los servicios públicos domiciliarios: por una parte, preservar la competencia que corresponde a las autoridades municipales y distritales para realizar y adoptar la estratificación socioeconómica y, por otra, evitar que la ausencia temporal de una clasificación oficial impida la adecuada determinación y facturación del servicio o traslade a los usuarios las consecuencias económicas de una situación que no les es imputable.

La necesidad de conciliar estos dos aspectos adquieren particular relevancia frente a situaciones que aún pueden presentarse en determinados sectores y, especialmente, en zonas rurales, apartadas o de difícil acceso, donde existen inmuebles o comunidades que no se encuentran comprendidos en los instrumentos de estratificación formalmente adoptados por los municipios o distritos. En estos casos, la ausencia de una clasificación oficial no elimina la obligación de prestar el servicio ni las actuaciones necesarias para su facturación, y puede, además, dar lugar a reclamaciones por parte de los usuarios respecto de la categoría tarifaria aplicada.

Bajo estas consideraciones, los conceptos que se citan a continuación permiten corroborar el alcance que esta Entidad ha atribuido a dicha interpretación y evidencian que no se trata de un entendimiento aislado, sino de una posición institucional sostenida de manera reiterada y consistente en sus distintos pronunciamientos.

Concepto SSPD-OJ-2021-87:

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

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

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

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en el sentido de que los decretos municipales de adopción fueron aplicados por las empresas correctamente al cobro de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios. Cuando se trate de otorgar subsidios con recursos departamentales, distritales o municipales, dichas autoridades podrán ejercer un control similar."

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

(...)

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

Al respecto, el artículo 11 de la Ley 505 de 1999 señala lo siguiente: 'Los alcaldes deberán garantizar que las estratificaciones se realicen, se adopten, se apliquen y permanezcan actualizadas a través del Comité Permanente de Estratificación Municipal o Distrital. Para esto contarán con el concurso económico de las empresas de servicios públicos domiciliarios en su localidad, quienes aportaran en partes iguales a cada servicio que se preste, descontando una parte correspondiente a la localidad; tratándose de varias empresas prestadoras de un mismo servicio, el monto correspondiente al servicio se repartirá proporcionalmente entre el número de empresas que lo presten'. (...)

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

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

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

Concepto SSPD-OJ-2025-106:

“(…) Esta posición ha sido reiterada por esta Oficina Asesora Jurídica mediante Concepto Unificado SSPD-OJ-2009-10, actualizado el 7 de octubre de 2020 en donde se indicó lo siguiente:

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

Finalmente, es importante resaltar que los usuarios de los servicios públicos tienen derecho a que el costo del servicio sea determinado de acuerdo con el consumo y el estrato socioeconómico del inmueble, pues considerando el estrato asignado, es que se debe establecer el valor de la respectiva contribución o subsidio del que sea sujeto el suscriptor y/o usuario de conformidad con el estrato asignado.”

Concepto SSPD-OJ-2025-109:

“Por último, es preciso mencionar que ante la existencia de inmuebles ubicados en zonas rurales o en lugares dispersos que no se encuentren incluidos en el decreto de estratificación, la empresa que presta el servicio público domiciliario, puede implementar un mecanismo provisional de estratificación que le permita facturar adecuadamente el servicio. Es preciso aclarar que, zonas rurales o lugares dispersos, es diferente del termino asentamiento subnormal, al cual se entiende que se hace referencia en la consulta.”

Concepto SSPD-OJ-2025-392

“De acuerdo con el concepto transcrito, en los municipios en los cuales existen inmuebles que se encuentran ubicados en zonas rurales y en lugares dispersos que no se encuentran incluidos en el Decreto de estratificación, el prestador podrá acudir a lo establecido en el numeral 2, artículo 6, Ley 732 de 2002, el cual dispone que es dable a los prestadores de servicios públicos domiciliarios implementar un mecanismo provisional para adoptar la respectiva estratificación y facturar adecuadamente el servicio, sin que ello implique que se reemplaza la competencia de los alcaldes municipales, menos aún, los exime de las responsabilidades por la omisión de sus deberes.

Si el usuario no está de acuerdo con la adopción del estrato asignada por el prestador, podrá presentar recursos de reposición y apelación, los cuales serán atendidos por el prestador y esta Superintendencia, respectivamente, considerando lo establecido en los artículos 154 y 158 de la Ley 142 de 1994.”

De lo expuesto se advierte que los pronunciamientos citados han mantenido una línea consistente en cuanto a que las empresas prestadoras no ostentan una competencia propia ni autónoma para

realizar o adoptar la estratificación socioeconómica y que su alcance ha estado circunscrito a atender situaciones excepcionales y concretas.

Sentado lo anterior, resulta necesario precisar que la principal garantía para la protección del ente territorial no radica en otorgar un mecanismo de contradicción frente a cada clasificación provisional efectuada por el prestador de servicios públicos domiciliarios, sino en ejercer plenamente su competencia exclusiva para elaborar, adoptar y mantener actualizada la estratificación socioeconómica en su jurisdicción.

De esta manera, la expedición del decreto de estratificación constituye el instrumento idóneo mediante el cual la entidad territorial supera la situación excepcional que habilita la aplicación del parágrafo 2° del artículo 6° de la Ley 732 de 2002, ya que, una vez adoptada la estratificación oficial, el prestador deberá sujetarse a ella para efectos de la aplicación del régimen tarifario, sin que resulte jurídicamente admisible que la clasificación provisional continúe operando como sustituto de la estratificación oficial.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la clasificación aplicada por el prestador en el supuesto del parágrafo 2° del artículo 6° de la Ley 732 de 2002, debe precisarse que esta no constituye un acto administrativo de estratificación socioeconómica, en tanto no emana de la autoridad legalmente competente ni produce los efectos generales propios del decreto de adopción. Se trata de una actuación de carácter comercial y tarifario que se concreta en la factura y que, por consiguiente, resulta controvertible por el usuario a través de los mecanismos previstos en los artículos 152 a 159 de la Ley 142 de 1994 y en la disposición citada, esto es, mediante la reclamación y los recursos de reposición y, en subsidio, de apelación, cuya resolución en segunda instancia corresponde a esta Superintendencia. En consecuencia, la actuación del prestador está sujeta a controles de legalidad y no adquiere, en ningún caso, la condición de estratificación oficialmente adoptada.

Ahora bien, y sin perjuicio de la revisión que se anuncia más adelante, resulta necesario precisar que la aplicación de una clasificación provisional para efectos de facturación no constituye, por sí misma, fuente autónoma de obligaciones a cargo de las entidades territoriales. La asignación de subsidios continúa rigiéndose por lo dispuesto en los artículos 99 y 100 de la Ley 142 de 1994 y en las normas presupuestales y de destinación de recursos aplicables, de modo que supone la existencia del respectivo acuerdo del concejo municipal o distrital, la disponibilidad presupuestal correspondiente y la operación de los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos. Por consiguiente, los conceptos emitidos por esta Oficina no modifican el mecanismo legal de liquidación y asignación de los subsidios y las contribuciones, ni pueden invocarse como fundamento para exigir su reconocimiento respecto de inmuebles carentes de estratificación oficialmente adoptada. Adicionalmente, el ordenamiento contempla instrumentos de control sobre esta materia, entre ellos la certificación de que tratan el numeral 101.9 del artículo 101 de la Ley 142 de 1994 y el artículo 4° de la Ley 732 de 2002.

Bajo este enfoque, la estratificación provisional no puede ser entendida tampoco como una competencia paralela o concurrente entre el municipio y el prestador. Por el contrario, se trata de dos actuaciones que responden a situaciones jurídicas diferentes: mientras el ente territorial ejerce la competencia ordinaria, permanente y exclusiva, el prestador atiende, de manera excepcional, la ausencia de una clasificación oficial mediante una medida provisional, cuya vigencia y justificación decaen con la expedición de la estratificación oficial.

En suma, esta interpretación permite hacer compatible la finalidad de la norma con el esquema de competencias previsto por el ordenamiento jurídico, de manera que la respuesta frente a la ausencia de estratificación oficial opere como una solución funcional al régimen tarifario, sin menoscabar las atribuciones que corresponden a las autoridades territoriales.

iii) Sobre los planteamientos formulados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Los argumentos expuestos por el Ministerio ponen de presente una cuestión jurídica que resulta entendible y que amerita una revisión integral de la posición institucional.

En particular, debe determinarse si el parágrafo 2° del artículo 6° de la Ley 732 de 2002, al atribuir a la empresa prestadora la competencia para resolver en primera instancia las reclamaciones formuladas cuando la estratificación no haya sido adoptada mediante decreto municipal o distrital, permite además que esta adopte, con carácter provisional y para efectos de resolver el caso concreto, una determinada clasificación tarifaria; o si, por el contrario, dicha disposición establece únicamente una regla especial de competencia para resolver la reclamación.

La cuestión cobra especial relevancia a la luz del régimen de competencias establecido en la Ley 142 de 1994 y desarrollado por la Ley 732 de 2002, en particular porque el ordenamiento distingue entre la competencia para realizar y adoptar formalmente la estratificación socioeconómica y las actuaciones que deben desplegarse frente a situaciones particulares en las que dicha adopción no se ha producido.

En este punto debe tenerse en cuenta que los artículos 2°, 5° y 6° de la Ley 732 de 2002 fueron modificados por los artículos 309, 310 y 311 de la Ley 2294 de 2023. Conforme al nuevo marco, las metodologías de estratificación son determinadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), y las reclamaciones individuales deben resolverse con arreglo a dichas metodologías, dentro de un término no superior a dos (2) meses, so pena de la configuración del silencio administrativo positivo. El parágrafo 2° del artículo 6° conservó su redacción, de manera que la regla especial allí prevista mantiene plena vigencia y debe interpretarse de forma armónica con el fortalecimiento de las competencias técnicas del DANE.

En este contexto, resulta necesario diferenciar tres ámbitos de actuación:

- i) la atención y resolución de una reclamación individual relacionada con la facturación del servicio y con la categoría tarifaria aplicada al usuario;
- ii) la adopción de una medida técnica, instrumental y provisional, limitada al caso concreto y orientada exclusivamente a determinar el tratamiento tarifario aplicable mientras se resuelve la situación planteada; y
- iii) la realización y adopción formal de la estratificación socioeconómica, con carácter general y efectos sobre el conjunto de los inmuebles comprendidos en la respectiva jurisdicción.

Mientras la tercera actuación corresponde a las autoridades territoriales competentes y no puede ser asumida por las empresas prestadoras, el análisis debe centrarse en establecer si la segunda encuentra sustento jurídico dentro del supuesto excepcional previsto por el parágrafo 2° del artículo 6° de la Ley 732 de 2002. Es precisamente en este punto donde se encuentra el núcleo de la discusión planteada por el Ministerio.

Ahora bien, la existencia de esta discusión no permite concluir, por sí misma, que la posición institucional previamente sostenida por esta Superintendencia carezca de fundamento jurídico o haya estado dirigida a desconocer las competencias de las autoridades territoriales. Como se ha expuesto, dicho entendimiento respondió a una interpretación sistemática de las disposiciones que regulan la estratificación y la prestación de los servicios públicos domiciliarios, a partir de la necesidad de conciliar la distribución legal de competencias con la aplicación efectiva de las reglas previstas para atender las reclamaciones de los usuarios.

Por esta razón, una eventual modificación del criterio institucional no debería presentarse como una simple corrección de los pronunciamientos anteriores, sino como el resultado de una nueva valoración jurídica sobre el alcance del parágrafo 2° del artículo 6° de la Ley 732 de 2002 y, particularmente, sobre los límites de las actuaciones que puede desarrollar el prestador en el marco de la competencia que dicha disposición le atribuye.

Esta valoración debe partir de dos premisas que deben ser examinadas conjuntamente. De una parte, las actuaciones de las empresas prestadoras deben mantenerse dentro del ámbito de las competencias expresamente atribuidas por la Constitución y la ley, sin que la necesidad de garantizar la protección de los usuarios pueda convertirse, por sí sola, en fuente de facultades no conferidas por el ordenamiento. De otra, la distribución formal de competencias tampoco puede conducir a una interpretación que prive de contenido práctico la regla especial establecida por el legislador para los casos en que no exista una estratificación formalmente adoptada y, pese a ello, se presente una reclamación relacionada con la categoría tarifaria aplicada y el cobro efectuado.

En consecuencia, la revisión anunciada en el numeral V) del presente documento deberá orientarse a establecer cuál es el alcance jurídicamente admisible de las actuaciones que puede desplegar el prestador en el supuesto previsto por el parágrafo 2° del artículo 6° de la Ley 732 de 2002, diferenciándolas de manera clara de la competencia general que corresponde a las autoridades territoriales para realizar y adoptar la estratificación socioeconómica.

iv) Información reportada al Sistema Único de Información – SUI

Precisado el alcance jurídico de la posición institucional analizada, corresponde abordar las preguntas puntuales formuladas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en relación con la información registrada en el Sistema Único de Información –SUI– respecto de los inmuebles identificados con “estratificación provisional”.

Sobre este particular, resulta necesario efectuar una precisión previa. La expresión “estratificación provisional” no corresponde a una categoría de estratificación socioeconómica autónoma creada por la ley, ni puede entenderse como un estrato adicional a los previstos en el ordenamiento jurídico. Se trata, para efectos del presente análisis, de una denominación utilizada para identificar aquellas situaciones particulares en las que, ante la ausencia de una

estratificación formalmente adoptada por la autoridad territorial, el prestador ha aplicado una clasificación de carácter temporal para efectos de la facturación y atención de la situación concreta del usuario, de acuerdo con el entendimiento institucional que esta Superintendencia ha sostenido sobre el parágrafo 2° del artículo 6° de la Ley 732 de 2002.

Esta precisión resulta especialmente relevante frente a la información registrada en el SUI, toda vez que la existencia de un determinado código o categoría en los formatos de reporte no supone, por sí misma, el reconocimiento de una nueva categoría jurídica de estratificación socioeconómica.

En consecuencia, la información registrada en el sistema debe entenderse como información comercial y de facturación reportada por los prestadores en los términos establecidos para cada servicio, y no como evidencia de la existencia de un “estrato” adicional al sistema legalmente previsto.

En relación con la obligación de reporte, el deber de los prestadores de suministrar información al Sistema Único de Información se encuentra previsto en el artículo 79.6 de la Ley 142 de 1994 y ha sido desarrollado por las disposiciones reglamentarias y regulatorias aplicables, así como por los formatos de reporte establecidos para cada uno de los servicios públicos domiciliarios.

En este contexto, la información relacionada con la clasificación utilizada por el prestador para efectos comerciales y tarifarios se encuentra comprendida dentro de los datos que deben ser reportados al SUI, en los términos y bajo las condiciones establecidas en los respectivos formatos vigentes para cada servicio. Por tanto, más que de una obligación autónoma de reportar una categoría jurídica denominada “estratificación provisional”, se trata de la inclusión, dentro de los reportes comerciales y de facturación, de la información correspondiente a la clasificación aplicada por el prestador en los casos particulares en que esta situación se presenta.

En relación con la información obrante en las bases de datos del Sistema Único de Información – SUI, a continuación, se transcribe lo informado por la Superintendencia Delegada para Energía y Gas Combustible, a través de correo electrónico, así:

“En relación con la obligación de reporte, esta Delegada considera pertinente precisar lo siguiente:

- *El deber de suministro de información al Sistema Único de Información (SUI) por parte de los prestadores de servicios públicos domiciliarios se deriva del artículo 79.6 de la Ley 142 de 1994, desarrollado por el Decreto 1369 de 2020 y por las Resoluciones compilatorias que definen los formatos de reporte comercial aplicables a cada servicio.*
- *La estratificación provisional no corresponde a una categoría reglamentada de manera autónoma por la ley como un estrato adicional, sino a un mecanismo excepcional que, ante la ausencia de estratificación adoptada por decreto municipal o distrital, pueden implementar los prestadores para facturar adecuadamente el servicio, en aplicación del parágrafo 2 del artículo 6 de la Ley 732 de 2002. Así lo reconoce el numeral 2.5.2 de la Actualización del Concepto Unificado No. 10 de 2009 de esta Superintendencia (actualizado el 7 de octubre de 2020), el cual se anexa como soporte.*

- *En la medida en que dicha clasificación provisional hace parte de la información comercial y de facturación del prestador, se encuentra comprendida dentro de la obligación general de reporte al SUI, a través de los formatos vigentes para cada servicio (para energía eléctrica, mediante el campo de estrato/sector de consumo; para gas combustible por redes, mediante el formato GRTT2 – Inventario de Suscriptores).*
 - *En cuanto al servicio de Gas, al número de inmuebles que actualmente cuentan con estratificación provisional a nivel nacional, a la fecha únicamente se cuenta con el registro de 26 suscriptores del prestador Efigas SA ESP, correspondientes a la vigencia 2024. Se adjunta archivo Excel con el detalle correspondiente.*
 - *Ahora bien, en materia de energía, según la validación realizada en las bases del SUI, la clasificación "estrato temporal" corresponde al código 10. Con esa clasificación se identificaron 13.142 usuarios/inmuebles reportados en 2025 por 24 empresas comercializadoras de energía eléctrica en el país.*
- 2. Asimismo, informar cuántos de estos inmuebles son sujetos de la contribución solidaria, actualmente denominada sobretasa de solidaridad, como consecuencia de la aplicación de las estratificaciones provisionales.**

Energía eléctrica: de acuerdo con la base entregada por los prestadores de Energía ("Usuarios con contribución estrato 10 provisional"), los 13.142 usuarios identificados con clasificación provisional en 2025 corresponden, en su totalidad, a usuarios que registran cobro de contribución de solidaridad (sobretasa) durante esa vigencia, por un valor total reportado de contribución de aproximadamente \$196.014.668.781.

Gas combustible por redes: no es posible informar una cifra con certeza. Según lo reportado por la Dirección Técnica de Gestión de Gas Combustible, al cruzar el formato GRTT2 (Inventario de Suscriptores) —donde aparecen los 26 suscriptores en categoría "Provisional"— con el formato GRC1 (Información Comercial de Usuarios Regulados), no se encontró reporte correspondiente, es decir, actualmente el SUI no cuenta con la información comercial/tarifaria desagregada que permita determinar cuántos de esos 26 suscriptores fueron efectivamente objeto de cobro de contribución."

Finalmente, debe precisarse que los datos anteriores corresponden a la información disponible y validada en las bases del SUI para las vigencias indicadas y se presentan con fundamento en los registros efectivamente reportados por los prestadores. Por tanto, las cifras deben ser entendidas como un resultado de la información disponible en el sistema para los períodos examinados y no como una determinación administrativa de la existencia, validez o procedencia jurídica de las denominadas "estratificaciones provisionales".

v) Necesidad de revisión de la doctrina institucional

Considerando que la interpretación objeto de análisis ha sido sostenida por esta Superintendencia durante un período considerable y ha servido de fundamento para diversos pronunciamientos jurídicos emitidos por la Entidad, cualquier eventual modificación, precisión o delimitación de su alcance debe efectuarse de manera integral, coherente y debidamente

sustentada, teniendo en cuenta tanto los fundamentos que dieron origen a dicho entendimiento como el marco jurídico actualmente aplicable.

En ese sentido, el análisis no debería circunscribirse al tenor literal del párrafo 2° del artículo 6° de la Ley 732 de 2002, sino comprender de manera sistemática las disposiciones que regulan la estratificación socioeconómica, el régimen tarifario y la atención de las reclamaciones de los usuarios, así como las competencias atribuidas a las autoridades territoriales, a los prestadores y a esta Superintendencia. Lo anterior permitirá establecer si la interpretación institucional vigente encuentra sustento suficiente en el ordenamiento jurídico, si requiere una precisión respecto de su alcance o, eventualmente, si resulta necesario adoptar un nuevo entendimiento hacia el futuro.

A partir de las consideraciones expuestas, esta Oficina estima que la interpretación sostenida por la Superintendencia respecto del párrafo 2° del artículo 6° de la Ley 732 de 2002 responde a una lectura sistemática de dicha disposición y a la necesidad de dotar de eficacia a la regla especial prevista por el legislador para aquellos eventos en los que, pese a no existir una estratificación formalmente adoptada mediante decreto municipal o distrital, se presenta una reclamación concreta relacionada con la categoría tarifaria aplicada y el cobro efectuado al usuario. Bajo esta perspectiva, el entendimiento institucional desarrollado ha procurado garantizar que la atribución conferida al prestador para resolver la reclamación pueda ejercerse de manera efectiva, sin que ello implique desconocer la competencia de las autoridades territoriales para realizar y adoptar formalmente la estratificación socioeconómica.

No obstante, los planteamientos formulados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ponen de presente aspectos jurídicos que merecen ser examinados con especial atención, particularmente en lo relacionado con el principio de legalidad, la distribución de competencias entre las distintas autoridades y el alcance que debe atribuirse a la expresión “atenderlo directamente en primera instancia”. Si bien tales elementos no desvirtúan, por sí mismos, el fundamento de la posición institucional hasta ahora sostenida, sí justifican una revisión orientada a precisar los límites jurídicos de las actuaciones que puede desarrollar el prestador en el marco de la regla especial prevista por el legislador.

En ese contexto, y dada la relevancia jurídica e institucional del asunto, así como el carácter reiterado de la doctrina que esta Superintendencia ha sostenido sobre la materia, se considera procedente someter la cuestión a consideración de las instancias internas competentes de la Entidad con la participación de las Superintendencia Delegadas y de las dependencias técnicas involucradas, con el propósito de realizar una valoración integral del marco constitucional, legal, jurisprudencial y doctrinal aplicable y determinar, con fundamento en dicho análisis, si existe lugar a mantener el criterio vigente, precisar su alcance o establecer los ajustes que resulten jurídicamente procedentes.

De igual manera, atendiendo a la naturaleza de la controversia y a la eventual necesidad de contar con un criterio de mayor autoridad sobre el alcance de las competencias involucradas, podrá evaluarse la pertinencia de elevar la correspondiente consulta a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, por conducto del Departamento Nacional de Planeación, en su condición de cabeza del sector administrativo al que pertenece esta Superintendencia, en los términos del numeral 6 del artículo 112 de la Ley 1437 de 2011.

En consecuencia, la presente respuesta se emite con fundamento en el marco jurídico y en la posición institucional expuestos hasta este momento, sin perjuicio de la revisión que adelante la Entidad y de las conclusiones a las que se llegue como resultado de dicho análisis. Cualquier modificación o precisión del criterio institucional sobre el alcance del párrafo 2° del artículo 6° de la Ley 732 de 2002 deberá, en su caso, adoptarse de manera expresa, debidamente motivada y con observancia de los principios de legalidad, seguridad jurídica y confianza legítima.

CONCLUSIONES

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

- La competencia para realizar y adoptar la estratificación socioeconómica de los inmuebles residenciales es indelegable y radica exclusivamente en los alcaldes municipales y distritales, conforme a los artículos 101 de la Ley 142 de 1994 y 1° de la Ley 732 de 2002. Los prestadores de servicios públicos domiciliarios no ostentan competencia propia, paralela ni concurrente para ejercerla, y están obligados a aplicar la estratificación adoptada mediante decreto.
- El párrafo 2° del artículo 6° de la Ley 732 de 2002 consagra una regla especial de competencia para la atención de las reclamaciones por el cobro del servicio cuando no existe estratificación adoptada por decreto municipal o distrital. La clasificación que el prestador aplique en ese escenario tiene naturaleza instrumental, excepcional y transitoria, se concreta en la factura y no equivale a un acto administrativo de estratificación ni desplaza la competencia de la autoridad territorial; su justificación decae con la expedición del decreto correspondiente.
- Los usuarios disponen de los mecanismos de defensa y contradicción previstos en los artículos 152 a 159 de la Ley 142 de 1994 y en el párrafo 2° del artículo 6° de la Ley 732 de 2002, con apelación ante esta Superintendencia. Las entidades territoriales, por su parte, superan la situación excepcional mediante la realización, adopción y actualización de la estratificación, y cuentan con los mecanismos de revisión y control previstos en los artículos 3° y 5° de la Ley 732 de 2002, modificados por la Ley 2294 de 2023, ante el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).
- La aplicación de una clasificación provisional para efectos de facturación no modifica el mecanismo legal de liquidación y asignación de los subsidios y las contribuciones, ni constituye fuente autónoma de obligaciones presupuestales a cargo de los municipios y distritos, las cuales se rigen por los artículos 99 y 100 de la Ley 142 de 1994 y por las normas presupuestales aplicables.
- La información que reposa en el Sistema Único de Información corresponde a los reportes efectuados por los prestadores conforme a los formatos vigentes para cada servicio y no crea categorías de estratificación adicionales a las previstas en la ley. La información cuantitativa solicitada será remitida mediante comunicación separada, por conducto de la dependencia competente.
- Esta Oficina considera pertinente revisar integralmente la doctrina institucional vigente sobre el alcance del párrafo 2° del artículo 6° de la Ley 732 de 2002. Hasta tanto no se

adopte de manera expresa y motivada un criterio distinto, los pronunciamientos citados conservan su vigencia, en garantía de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima. Igualmente, esta Superintendencia acoge la propuesta de adelantar una mesa institucional sobre la materia, en la que resulta pertinente convocar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el ámbito de sus respectivas competencias.

El presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, conforme al cual los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente,

CRISTIAN HERNÁN BURBANO SANDOVAL
Jefe (E) de la Oficina Asesora Jurídica