

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: **RADS**
Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 9

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-227

Señor
XXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

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

ALCANCE DEL CONCEPTO

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

¹ Radicado

TEMA: CLASIFICACIÓN DE USUARIOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA A EFECTOS DEL COBRO DE LAS TARIFAS.

Subtema: Exoneración de la contribución de solidaridad

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

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

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

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

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

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

CONSULTA

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

“(...) Un pequeño local o Kiosco, en la guajira, ubicado en la calle, no en un predio como tal, con consumo de 1KVA máximo 3KVA, que se dedica a venta de artículos varios (accesorios celulares, jugos), y que tiene instalado un foco ahorrador, máximo un abanico, al momento de que el operador de red lo contrate, con que tarifa lo debe contratar, comercial o residencial?”

La consulta va encaminada a que en en (sic) el PROYECTO DE RESOLUCIÓN N° 705 011 DE 2025, en el TITULO II, ítem (sic) 2.3 a) no en el b), en su alcance (sic), habla sobre pequeños locales comerciales con carga instalada igual o inferior a 3 kilovatios, se puede considerar como residencial.

En el caso de los más de 200 kioscos están en esta situación, puede el operador de red contratarlos con tarifa residencia?, considerando que, al ser contratados con tarifa comercial, y que los vendedores son de escasos recursos que día a día se rebuscan su sustento, una tarifa comercial los afectaría enormemente, dado que tendrían que pagar contribución, contemplaría la ley, resoluciones, ETC, que en estos casos sean contratados con tarifa residencial, o sean objeto de exención de contribución.

En qué base regulatoria podría ampararse para, si es posible, se contraten con esta tarifa residencial? o sean exentos de la contribución si, deben inevitablemente ser tarifa comercial? (...)”

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Resolución CREG 108 de 1997⁶

Concepto SSPD-OJ-2024-245

Concepto Unificado SSPD-OJU-2016-33

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

CONSIDERACIONES

Previo al desarrollo del presente concepto es necesario aclarar que, en sede de consulta no se emiten pronunciamientos y/o deciden situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de la Superintendencia y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, ya que se emiten conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 introducido por sustitución de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Hecha la anterior aclaración, previo a dar respuesta a las preguntas planteadas se procede a efectuar algunas consideraciones generales que brinden elementos de análisis y orienten la consulta anterior, bajo los siguientes ejes temáticos: i) clasificación de usuarios en el servicio público de energía eléctrica, y ii) contribución de solidaridad – exenciones.

i) Clasificación de usuarios en el servicio público de energía eléctrica.

Para iniciar, es preciso indicar que la facultad de clasificar los inmuebles por la clase de uso no se encuentra prevista en las Leyes 142 y 143 de 1994 y por lo tanto, ha sido a través de la regulación que se han desarrollado los criterios a tener en cuenta para el efecto. Así, esta competencia se estableció de manera exclusiva en cabeza de los prestadores de los servicios públicos domiciliarios, quienes cuentan con los instrumentos técnicos para desarrollar esta labor, atendiendo para ello los lineamientos señalados por la Comisión de Regulación respectiva según cada servicio.

En este sentido, la clasificación de los inmuebles para efectos tarifarios de los servicios públicos domiciliarios que allí se prestan debe atender el uso dado a dichos inmuebles y los criterios reglamentarios y regulatorios existentes. En ese contexto, corresponde a los prestadores aplicar dicha clasificación, conforme a los lineamientos establecidos por las autoridades regulatorias competentes. Para ello, podrá realizar visitas técnicas a los inmuebles en los que prestan el servicio, con el fin de verificar el uso real que los propietarios o poseedores dan a los mismos.

De lo anterior se colige que, la clasificación de los inmuebles depende de los siguientes aspectos: (i) uso y destinación; (ii) resultados que arrojen las visitas técnicas realizadas por el prestador; y (iii) aplicación de los lineamientos señalados por las Comisiones de Regulación.

En el caso concreto de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, el artículo 18 de la Resolución CREG 108 de 1997, expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, dispone lo siguiente en relación con las modalidades bajo las cuales las empresas deberán prestar los citados servicios:

“ARTICULO 18. MODALIDADES DEL SERVICIO. Sin perjuicio de las normas sobre subsidios y contribuciones, los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por red de ductos, serán prestados bajo la modalidad residencial o no residencial. El residencial es aquel que se presta directamente a los hogares o núcleos familiares, incluyendo las áreas comunes de los conjuntos habitacionales. El servicio no residencial es el que se presta para otros fines.

PARAGRAFO 1o. *Para efectos del servicio de energía eléctrica, podrán considerarse como residenciales los pequeños establecimientos comerciales o industriales conexos a los apartamentos o casas de habitación, cuya carga instalada sea igual o inferior a tres (3) kilovatios, si el inmueble esté destinado, en más de un 50% de su extensión, a fines residenciales.*

PARAGRAFO 2o. *Los suscriptores o usuarios residenciales serán clasificados de acuerdo con la estratificación socioeconómica que haya realizado la autoridad competente, según lo dispuesto en la Ley 142 de 1994.*

PARAGRAFO 3o. *Los suscriptores o usuarios no residenciales se clasificarán de acuerdo con la última versión vigente de la "Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas" (CIIU) de las Naciones Unidas. Se exceptúa a los suscriptores o usuarios oficiales, especiales, otras empresas de servicios públicos, y las zonas francas, que se clasificarán en forma separada."* (subrayas fuera del texto)

Así las cosas, se entiende que hay dos modalidades de prestación del servicio, el **residencial** que se presta directamente a los hogares o núcleos familiares en donde se incluyen las áreas comunes de los conjuntos habitacionales; para esta modalidad se pueden considerar como usuario residencial, los pequeños establecimientos comerciales o industriales conexos a los apartamentos o casas de habitación cuya carga sea igual o inferior a tres (3) kilovatios, y que la destinación del inmueble sea para fines residenciales en más de un 50% de su extensión; es de anotar que este tipo de usuarios estará clasificado según la estratificación socioeconómica que realice la autoridad competente.

De otra parte, el servicio **no residencial** es el que se presta para fines distintos a los señalados anteriormente, los usuarios no residenciales se clasificarán de acuerdo con la última versión vigente de la "Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas" (CIIU) de las Naciones Unidas.

Al respecto, esta Oficina en Concepto SSPD-OJ-2024-245 señaló:

"(...) La aplicación de las anteriores normas regulatorias dependerá de las visitas de clasificación que realicen los prestadores de los respectivos servicios, tal y como lo señaló esta Oficina, en Concepto Unificado SSPD-OJ-2009-10 (actualizado el 7 de octubre de 2020), en el que se indicó que "...para efectos de la clasificación de acuerdo con los criterios citados, para cada servicio, la empresa debe realizar una visita al inmueble." (Subraya fuera de texto).

Es importante señalar que la clasificación de inmuebles según su uso es una facultad exclusiva de los proveedores de servicios públicos domiciliarios. Basta con que el proveedor verifique el uso del predio para comenzar a facturar según la clasificación correspondiente. Sin embargo, es necesario aclarar que la metodología para clasificar los inmuebles o los tipos de usuarios no está reglamentada. Esto significa que no existe un procedimiento regulatorio que determine cómo deben realizarse las visitas de clasificación ni la periodicidad con la que deben llevarse a cabo.

En cualquier caso, los usuarios tienen la opción de solicitar a los prestadores una visita al inmueble para realizar la clasificación correspondiente o cambiar el uso del mismo, considerando las circunstancias especiales del inmueble y lo establecido en la normativa sectorial aplicable a cada servicio.

*En este sentido, y teniendo en cuenta que la facultad de clasificar los inmuebles en función del uso que se les otorga, es exclusiva de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, es a través de la realización de visitas al predio, que se podrá establecer tal circunstancia, **sin que en el desarrollo de tal trámite, pueda esta Superintendencia intervenir, o emitir un pronunciamiento diferente al expuesto**, en el sentido de que para ello será necesario aplicar las disposiciones legales y regulatorias mencionadas.*

*En general, para todos los servicios, **si el usuario no está de acuerdo con la clasificación realizada por el prestador, puede presentar la reclamación correspondiente, así como los recursos de reposición ante el mismo y en subsidio el de apelación ante esta Superintendencia**, previstos en el artículo 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994. (...)*" (Negrilla fuera del texto)

De acuerdo con lo anterior, se debe tener presente que, la estratificación socioeconómica está en cabeza de los alcaldes y de conformidad con dicha estratificación, los prestadores de servicios públicos domiciliarios, mediante visitas técnicas determinarán la clasificación que se le dará al inmueble, es decir es el prestador del servicio quien tiene la facultad exclusiva para indicar si un inmueble es residencial o no residencial; en todo caso el usuario podrá solicitar al prestador que realice una visita para que determine la clasificación correspondiente o el cambio de la misma, si no es está de acuerdo con dicha clasificación podrá presentar la reclamación correspondiente así como interponer los recursos frente a la misma, caso en el cual podrá presentar recurso de apelación ante esta Superintendencia.

Cabe aclarar que, la metodología para la clasificación del inmueble o del tipo de usuario, a efectos de la facturación, no se encuentra reglamentada, es decir, no existe un procedimiento reglamentario o regulatorio que determine cómo deben adelantar las visitas los prestadores, ni tampoco la periodicidad con la que deben desarrollarse. Sin embargo, como la prestación del servicio se enmarca en una relación contractual entre usuario y prestador, serán las condiciones uniformes del contrato las que determinen el procedimiento que, para efectos de clasificación del inmueble y/o usuario, debe garantizar el prestador, en virtud del derecho al debido proceso.

Así se indica que, es necesario que el prestador realice una visita técnica para determinar la clasificación, uso y conexidad con el inmueble, para determinar si el establecimiento comercial o industrial se le facturará el consumo como usuario residencial.

i) Contribución de solidaridad – Exenciones.

Ahora, en lo que respecta a la contribución de solidaridad, es de indicar que los preceptos contenidos en los artículos 367 y 368 de la Constitución Política determinan de forma expresa que el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios, debe tener en cuenta, además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos, los cuales se derivan del principio constitucional de solidaridad a través del cual, se busca redistribuir el ingreso con base

en criterios de equidad de manera que el Estado y las personas más favorecidas, aporten a favor de aquellas personas de menos recursos para garantizar su acceso a los servicios esenciales.

Estos criterios fueron desarrollados por el legislador, entre otros, en el artículo 89 de la Ley 142 de 1994 el cual dispone:

“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.

(...)

89.7. *(Numeral modificado por el artículo 51 de la Ley 2099 de 2021). 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 (...)* (Subrayado fuera de texto)

Conforme con lo indicado, es preciso concluir: (i) los recursos para subsidios se destinan por regla general a usuarios de estratos 1, 2, y 3; (ii) los sujetos pasivos de la contribución de solidaridad, son los usuarios de estratos 5 y 6, comerciales e industriales; (iii) los recursos que se aportan por concepto de la contribución de solidaridad, tienen el carácter de públicos y además, destinación específica; y (iv) existen exenciones para el pago de la contribución, las cuales se encuentran expresamente consagradas en la Ley.

En cuanto hace referencia a las exenciones del tributo mencionado, conforme lo dispone el numeral 89.7, artículo 89 ibídem, solamente se predicán de los puestos y centros de salud, los hospitales, clínicas y los centros educativos y asistenciales sin ánimo de lucro.

En este sentido, solamente las anteriores personas jurídicas pueden efectuar la solicitud de exención de este tributo, dado que en materia de exenciones tributarias aplica el llamado principio de legalidad de la exención, según el cual, así como no puede haber tributo sin Ley que lo establezca, las exenciones tributarias deben estar expresamente definidas por la Ley.

En línea con lo anterior, mediante Concepto Unificado SSPD-OJU-2016-33, se precisó que “(...) *el cobro de la contribución de solidaridad a todo sujeto activo, es la regla general, la exención es la excepción y no procede ipso iure, debe ser solicitada por quien considera que debe ser exento del pago de la obligación tributaria.* (...)”

Por lo tanto, la exención al pago de la contribución no procede ipso iure, ya que debe ser solicitada por quien considera que debe ser exento del pago de la obligación tributaria y demostrarlo, ello obedece a que la exención al factor o contribución de solidaridad y si bien dicho concepto es cobrado vía facturación, circunstancia que involucra la existencia de una factura y por ello habilita la interposición de los recursos, una cosa es la reclamación de un usuario por exención de la contribución con la finalidad de ser excluido de su cobro, lo que puede conllevar la devolución de los valores cancelados por dicho concepto y otra cosa, la reclamación del cobro de la contribución.

Finalmente, es necesario precisar que la Superservicios carece de competencia para determinar quiénes son los sujetos que se encuentran exentos de pago, ya que en virtud de la reserva de Ley que existe en materia tributaria, corresponde únicamente el legislador y a las corporaciones territoriales de representación popular, establecer los tributos, así como, determinar las exenciones al pago de los mismos, tal como para el efecto lo dispone el artículo 338 de la Constitución Política.

Finalmente, en cuanto al proyecto de resolución de la CREG mencionado en la consulta, esto es PROYECTO DE RESOLUCIÓN N° 705 011 DE 2025, estaba en etapa de comentarios publicado desde el 20 de enero de 2026 hasta el 18 de febrero de 2026, sin embargo, no se observa a la fecha la publicación final de la resolución; lo anterior se puede consultar en; https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/novedades_proyectos_resolucion.html.

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se presentan las siguientes conclusiones a las preguntas presentadas en la consulta:

“(...) En el caso de los más de 200 kioscos están en esta situación, puede el operador de red contratarlos con tarifa residencia?”

“(...) En qué base regulatoria podría ampararse para, si es posible, se contraten con esta tarifa residencial?” o sean exentos de la contribución si, deben inevitablemente ser tarifa comercial?

- Existen dos modalidades de prestación del servicio de energía eléctrica y gas combustible, el **residencial** que se presta directamente a los hogares o núcleos familiares en donde se incluyen las áreas comunes de los conjuntos habitacionales; para esta modalidad se pueden considerar como usuario residencial, los pequeños establecimientos comerciales o industriales conexos a los apartamentos o casas de habitación cuya carga sea igual o inferior a tres (3) kilovatios, y que la destinación del inmueble sea para fines residenciales en más de un 50% de su extensión; es de anotar que este tipo de usuarios estará clasificado según la estratificación socioeconómica que realice la autoridad competente.

- De otra parte, el servicio **no residencial** es el que se presta para fines distintos a los señalados anteriormente, los usuarios no residenciales se clasificarán de acuerdo con la última versión vigente de la “Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas” (CIIU) de las Naciones Unidas.
- Ahora, la función de clasificar los inmuebles y/o los usuarios del servicio, se encuentra a cargo de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, motivo por el cual, no es factible que la Superservicios entre a determinar tales circunstancias, ya que no se encuentra dentro de sus competencias hacerlo.
- Así las cosas, la clasificación de los inmuebles para efectos tarifarios de los servicios públicos domiciliarios que allí se prestan debe atender el uso dado a dichos inmuebles y los criterios reglamentarios y regulatorios existentes. En ese contexto, corresponde a los prestadores aplicar dicha clasificación, conforme a los lineamientos establecidos por las autoridades regulatorias competentes. Para ello, podrá realizar visitas técnicas a los inmuebles en los que prestan el servicio, con el fin de verificar el uso real que los propietarios o poseedores dan a los mismos.
- De lo anterior se colige que, la clasificación de los inmuebles depende de los siguientes aspectos: (i) uso y destinación; (ii) resultados que arrojen las visitas técnicas realizadas por el prestador; y (iii) aplicación de los lineamientos señalados por las Comisiones de Regulación.
- Se reitera que, la clasificación de los inmuebles para efectos del cobro de los servicios públicos domiciliarios, es un trámite que se encuentra a cargo del prestador, sin que el cambio de la misma sea facultativo, sino que debe obedecer a las situaciones que determinan dichos cambios, como, por ejemplo, cuando deja de ser residencial y cambia a comercial o, al contrario.
- En ese sentido, la clasificación puede modificarse cuando cambian las condiciones de uso del inmueble o cuando el prestador, previa verificación, concluye que la clasificación inicial no corresponde al uso real o a las condiciones técnicas observadas. Para ello, el prestador debe llevar a cabo las visitas técnicas al inmueble y agotar el debido proceso antes mencionado.
- Cabe aclarar que, la metodología para la clasificación del inmueble o del tipo de usuario, a efectos de la facturación, no se encuentra reglamentada, es decir, no existe un procedimiento reglamentario o regulatorio que determine cómo deben adelantar las visitas los prestadores, ni tampoco la periodicidad con la que deben desarrollarse. Sin embargo, como la prestación del servicio se enmarca en una relación contractual entre usuario y prestador, serán las condiciones uniformes del contrato las que determinen el procedimiento que, para efectos de clasificación del inmueble y/o usuario, debe garantizar el prestador, en virtud del derecho al debido proceso.
- En el evento que el usuario no esté de acuerdo con la clasificación efectuada, podrá acudir al procedimiento de defensa del usuario en sede del prestador, consagrado en los

artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994, efectuando la reclamación pertinente e interponiendo los recursos procedentes.

- Ahora, en cuanto al proyecto de resolución de la CREG mencionado en la consulta, esto es un PROYECTO DE RESOLUCIÓN N° 705 011 DE 2025, el cual se estaba en etapa de comentarios publicado desde el 20 de enero de 2026 hasta el 18 de febrero de 2026, sin embargo, no se observa a la fecha la publicación final de la resolución; lo anterior se puede consultar en; https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/novedades_proyectos_resolucion.html.
- Finalmente, en lo referente a la exoneración de la contribución por solidaridad, esta Superintendencia como ente de control, no tiene competencia para determinar qué sujetos están exonerados del pago del aporte solidario contenido en el artículo 89 de la Ley 142 de 1994.
- No obstante, conforme lo dispone el numeral 89.7, artículo 89 ibídem, la exoneración de la contribución por solidaridad se predica de: los puestos y centros de salud, los hospitales, clínicas y los centros educativos y asistenciales sin ánimo de lucro. En este sentido, solamente las anteriores personas jurídicas pueden efectuar la solicitud de exención de este tributo, dado que en materia de exenciones tributarias aplica el llamado principio de legalidad de la exención, según el cual, así como no puede haber tributo sin Ley que lo establezca, las exenciones tributarias deben estar expresamente definidas por la Ley.
- En ese orden de ideas, la exención al pago de la contribución no procede ipso iure, ya que debe ser solicitada por quien considera que debe ser exento del pago de la obligación tributaria y demostrarlo.

Cordialmente,

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (e)