

## SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

### CONCEPTO 367 DE 2023

(junio 26)

#### Ref. Solicitud de concepto<sup>[1]</sup>

#### COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020<sup>[2]</sup>, 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 2011<sup>[3]</sup>, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015<sup>[4]</sup>.

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

La consulta elevada contiene una serie de preguntas relativas a los subsidios al cargo por conexión que se cobra en el servicio de gas natural. Dichas preguntas serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones.

#### NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994<sup>[5]</sup>

Ley 1753 de 2015<sup>[6]</sup>

Resolución CREG 057 de 1996<sup>[7]</sup>

Resolución CREG 108 de 1997<sup>[8]</sup>

Concepto MME 44923 de 2017

Concepto SSPD-OJ-2023-140

#### CONSIDERACIONES

Con el fin de orientar, de manera general, la consulta planteada, se procederá a desarrollar los siguientes ejes temáticos: (i) subsidios a los costos de conexión domiciliaria del servicio en materia de gas combustible y (iii) forma de otorgar subsidios a los costos de conexión domiciliaria, a las redes internas y a otros gastos asociados a la conexión del servicio en materia de gas combustible

**(i) Subsidios a los costos de conexión domiciliaria del servicio de gas combustible:**

El artículo 97 de la Ley 142 de 1994 establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 97. MASIFICACIÓN DEL USO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.** *Con el propósito de incentivar la masificación de estos servicios las empresas prestatarias de los mismos otorgarán plazos para amortizar los cargos de la conexión domiciliaria, incluyendo la acometida y el medidor, los cuales serán obligatorios para los estratos 1, 2 y 3.*

*En todo caso, los costos de conexión domiciliaria, acometida y medidor de los estratos 1, 2 y 3 podrán ser cubiertos por el municipio, el departamento o la nación a través de aportes presupuestales para financiar los subsidios otorgados a los residentes de estos estratos que se beneficien con el servicio y, de existir un saldo a favor de la persona prestadora del servicio, se aplicarán los plazos establecidos en el inciso anterior, los cuales, para los estratos 1, 2 y 3, por ningún motivo serán inferiores a tres (3) años, salvo por renuncia expresa del usuario.”* (Subrayado fuera del texto original)

Según este artículo, los Municipios, Departamentos o la Nación, a través de aportes presupuestales, pueden otorgar subsidios, entre otros, para cubrir los costos de conexión domiciliaria de los estratos 1, 2 y 3.

En concordancia con lo anterior, el artículo 211 de la Ley 1753 de 2015 menciona:

**“ARTÍCULO 211. MASIFICACIÓN DEL USO DEL GAS COMBUSTIBLE.** *Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 98 de la Ley 1450 del 2011, podrán financiarse con recursos del Sistema General de Regalías o con rentas propias de los municipios o departamentos, proyectos de masificación del uso del gas combustible, mediante el otorgamiento de subsidios a los costos de conexión domiciliaria, a las redes internas y a otros gastos asociados a la conexión del servicios a cargos de los usuarios de los estratos 1, y 2, y de la población del sector rural que cumpla con las condiciones para recibir el subsidio de vivienda de interés social rural. Con cargo a sus rentas propias, los municipios y departamentos también podrán otorgar subsidios al consumo de gas combustible.”* (Subrayado fuera del texto original)

Conforme con este artículo, los Municipios o Departamentos, con recursos del Sistema General de Regalías o con rentas propias, pueden financiar proyectos de masificación del uso del gas combustible. Esta financiación se realiza mediante el otorgamiento de subsidios para cubrir, entre otros, los costos de conexión domiciliaria a cargo de los usuarios de los estratos 1, y 2, y de la población del sector rural que cumpla con las condiciones para recibir el subsidio de vivienda de interés social rural.

Ahora bien, sea que se traten de subsidios que se otorguen con base en el artículo 97 de la Ley 142 de 1994, o con base en el artículo 211 de la Ley 1753 de 2015, lo que sería subsidiable es el costo o cargo por conexión. Dichos aportes o costos de conexión, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 90.3 del artículo 90 de la Ley 142 de 1994, tienen como objetivo cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio.

En particular, los aportes o costos de conexión, en el caso del servicio público de gas combustible, se regulan por los artículos 10 y 108 de la Resolución de la Comisión de Regulación de Energía y Gas –CREG- No. 057 de 1996, los cuales señalan:

**“ARTICULO 10. DEFINICIONES.** *Para efectos de la presente resolución y, en general, para interpretar las disposiciones sobre el servicio público de gas combustible por redes de tubería y sus actividades complementarias, incluyendo producción, transporte, comercialización y distribución, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones, además de la contenidas en la ley 142 de 1994.*

(...)

**CARGO POR CONEXIÓN:** *Es el cargo por acometida más el costo del medidor cuando sea suministrado por la empresa, más una proporción de los costos que recuperen parte de la inversión en las redes de distribución,*

cuando a juicio de la CREG se requiera para estimular nueva inversión de costo mínimo. (Art.90, numeral 90.3 de la Ley 142/94). (...)"

**“ARTICULO 108. ELEMENTOS TARIFARIOS PARA LAS EMPRESAS DISTRIBUIDORAS DE GAS.** Sin perjuicio de las excepciones previstas para las áreas de servicio exclusivo, el servicio de distribución de gas será regulado mediante dos elementos componentes:

(...)

*b-.* Cargo de conexión. Este cargo cubre los costos involucrados en la acometida y el medidor, y podrá incluir, de autorizarlo la CREG, una proporción de los costos que recuperen parte de la inversión nueva en las redes de distribución. No incluye los costos de la red interna, definida en el artículo 14.16 de la ley 142 de 1994. El cargo por conexión será cobrado por una sola vez y será financiado obligatoriamente a los usuarios de los estratos 1, 2 y 3 en plazos no inferiores a 3 años, y se podrá otorgar financiación a los demás usuarios.” (subraya fuera del texto)

En atención con las normas transcritas, es de indicar que el cargo por conexión, en materia del servicio público de gas combustible, corresponde, principalmente, a los costos en los cuales incurre el prestador por: i) la acometida y ii) el medidor. Sin embargo, excepcionalmente, este cargo podrá también incluir una proporción de los costos que recuperen parte de la inversión nueva en las redes de distribución, si así es autorizado por la CREG.

Adicional a lo anterior, es de precisar que una persona que sea propietaria de varios inmuebles debe tramitar la conexión para cada uno de ellos, pues no es posible celebrar un contrato de servicios públicos para la atención de varios inmuebles, en los términos del artículo 129 de la Ley 142 de 1994, el cual señala:

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

*En la enajenación de bienes raíces urbanos se entiende que hay cesión de todos los contratos de servicios públicos domiciliarios, salvo que las partes acuerden otra cosa. La cesión operará de pleno derecho, e incluye la propiedad de los bienes inmuebles por adhesión o destinación utilizados para usar el servicio.”* (Subrayado fuera del texto original)

De igual forma, es importante indicar que el literal b del artículo 24 de la Resolución CREG 108 de 1997 permite que un mismo inmueble cuente con varias conexiones independientes, tal como se expone a continuación:

**“ARTICULO 24. DE LA MEDICION INDIVIDUAL.** La medición de los consumos de los suscriptores o usuarios se sujetará a las siguientes normas:

(...)

*b)* Cuando un inmueble cuente con una sola acometida y un solo equipo de medida y el servicio se utilice por varias personas naturales o jurídicas, se entenderá que existe un único suscriptor frente a la empresa. Por tanto, en estos casos, el costo de prestación del servicio deberá dividirse en cuotas partes entre los usuarios finales del mismo, y los derechos y obligaciones del contrato de condiciones uniformes serán exigibles o se harán efectivos por ese único suscriptor. No obstante, cualquier usuario que se encuentre ubicado dentro de un inmueble con tales características, tiene derecho a exigir a la empresa la medición individual de sus consumos, siempre y cuando asuma el costo del equipo de medición, caso en el cual a ese usuario se le tratará en forma independiente de los demás. (...)" (Subrayado fuera del texto original)

En cualquier caso, cada vez que se realice una conexión, esta conllevará unos costos que, eventualmente, pueden ser objeto de subsidios conforme con los artículos 97 de la Ley 142 de 1994, y 211 de la Ley 1753 de 2015, previamente analizados.

**(ii) Forma de otorgar subsidios a los costos de conexión domiciliaria en materia de gas combustible**

En cuanto a la forma en que se otorgan los subsidios a las redes internas en materia de gas combustible, el Ministerio de Minas y Energía, en Concepto 44293 de 2017, mencionó lo siguiente:

*“(…) ¿Cuál es la figura jurídica idónea y procedimiento a aplicar para cofinanciar la red interna a los usuarios de estratos 1 y 2 entre una entidad pública y una empresa de servicios públicos domiciliarios con régimen privado?*

*Respuesta:*

*En primer lugar, es preciso señalar la Constitución Política de Colombia respecto de la autonomía y competencia de los municipios y sus alcaldes señaló lo siguiente:*

*“ARTÍCULO 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*

*ARTÍCULO 287 Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

- . Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. Ejercer las competencias que les correspondan.*
- 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- 4. Participar en las rentas nacionales.*

*ARTÍCULO 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.*

*Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley. (...)*

*ARTÍCULO 311 Al municipio como entidad fundamental de la división político- administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes. (...)*

*ARTÍCULO 315. Son atribuciones del alcalde:*

- 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo. (...)*
- 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes. (...)*
- 9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.*

10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen.

Por otro lado, la Ley 454 de 2011, por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997, Ley de ordenamiento territorial, establece en su artículo 3:

“Artículo 3o. Principios rectores del ordenamiento territorial. Son principios del proceso de ordenamiento territorial entre otros los siguientes:

*Soberanía y unidad nacional. El ordenamiento territorial propiciará la integridad territorial, su seguridad y defensa, y fortalecerá el Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.*

*Autonomía. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.*

*3. Descentralización. La distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento. (...)*

*Artículo 28 Los departamentos y municipios tendrán autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada; así como el establecimiento y distribución de sus funciones y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales.*

*Sin perjuicio de su control de constitucionalidad o de legalidad, estos actos no estarán sometidos a revisión, aprobación o autorización de autoridades nacionales.*

*Parágrafo. Los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación.*

*Cuando el respectivo municipio no esté en capacidad de asumir dicha competencia solicitará la concurrencia del departamento y la Nación.*

*Parágrafo 2o. Los departamentos y municipios a pesar de su autonomía e independencia podrán asociarse entre ellos para procurar el bienestar y desarrollo de sus habitantes. (...)*

*Por su parte, la Ley 142 de 1994 en su artículo 39 establece un capítulo especial sobre contratos especiales para la prestación de los servicios públicos, en el cual señala:*

#### **“CONTRATOS ESPECIALES PARA LA GESTION DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

**ARTÍCULO 39. CONTRATOS ESPECIALES.** *Para los efectos de la gestión de los servicios públicos se autoriza la celebración, entre otros, de los siguientes contratos especiales: (...)*

*39.3. Contratos de las entidades oficiales para transferir la propiedad o el uso y goce de los bienes que destina especialmente a prestar los servicios públicos; o concesiones o similares; o para encomendar a terceros cualquiera de las actividades que ellas hayan realizado para prestar los servicios públicos; o para permitir que uno o más usuarios realicen las obras necesarias para recibir un servicio que las entidades oficiales estén prestando; o para recibir de uno o más usuarios el valor de las obras necesarias para prestar un servicio que las entidades oficiales estén prestando; o para pagar con acciones de empresas los bienes o servicios que reciban. (...)*

Teniendo en cuenta el principio de autonomía administrativa que rige a las entidades municipales, el cual está en obligación de respetar esta Entidad, frente al amplio margen de tipos contractuales vigentes, siguiendo las disposiciones de la contratación pública (Ley 80 de 1993), consideramos que carecemos de competencia para indicar la figura jurídica idónea y el procedimiento a aplicar para la cofinanciación de redes internas, en los términos por usted consultados (...)” (Subrayado fuera del texto original).

Teniendo en cuenta el concepto previamente citado, esta Oficina, en Concepto SSPD-OJ-2023-140, concluyó:

“(...) la figura jurídica idónea, y el procedimiento a aplicar para el otorgamiento de subsidios para los costos de conexión y demás costos asociados, son aspectos que se encuentran en el marco del principio de autonomía administrativa de las entidades territoriales. En consecuencia, son estas entidades las que, de acuerdo con las normas aplicables, deben determinar la forma en que pueden otorgar los subsidios, tanto para la conexión, como para la instalación de la red interna, que se prevén en el artículo 211 de la Ley 1753 de 2015. (...)”

Como ha sido mencionado por esta Oficina, la figura jurídica idónea, y el procedimiento a aplicar para el otorgamiento de subsidios para los costos de conexión y demás costos asociados, son aspectos que se encuentran en el marco del principio de autonomía administrativa de las entidades concedentes. Siendo así, al momento de aplicarse tales subsidios, deberán tenerse en cuenta los actos administrativos especiales que dichas entidades expidan.

## **CONCLUSIONES**

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

1. *¿Es viable la aplicación de subsidios al cargo por conexión para predios diferentes, es decir, unidades residenciales diferentes e independientes, las cuales pertenecen al mismo dueño?*

El artículo 97 de la Ley 142 de 1994 habilita a que, entre otros, los costos de conexión domiciliaria de los estratos 1, 2 y 3 puedan ser cubiertos por los municipios, los departamentos o la nación. En concordancia con lo anterior, el artículo 211 de la Ley 1753 de 2015 habilita que los municipios o departamentos, con recursos del Sistema General de Regalías o con rentas propias, otorguen subsidios, entre otros, a los costos de conexión domiciliaria de los usuarios de los estratos 1, y 2, y de la población del sector rural que cumpla con las condiciones para recibir el subsidio de vivienda de interés social rural.

En cualquier caso, lo que sería subsidiable, según las normas previamente citadas, es el costo o cargo por conexión. Dicho costo o cargo por conexión, valga indicar, cubre los costos involucrados en la conexión al servicio, en los términos del numeral 90.3 del artículo 90 de la Ley 142 de 1994, y los artículos 10 y 108 de la Resolución CREG 057 de 1996.

Una persona que sea propietaria de varios inmuebles debe tramitar la conexión para cada uno de ellos, pues no es posible celebrar un contrato de servicios públicos para la atención de varios inmuebles, en los términos del artículo 129 de la Ley 142 de 1994. En principio, por cada costo de conexión que se cause se puede recibir subsidios, siempre y cuando, ello no esté limitado por los actos administrativos que el Municipio, Departamento o la Nación hayan emitido para el otorgamiento de dicho beneficio.

2. *“¿Es viable la aplicación de subsidios al cargo por conexión a un usuario que tiene como propiedad un bien inmueble el cual está dividido en varios apartamentos para arrendamiento y derivado de ello recibe las respectivas rentas, inmueble que aparece con una sola matrícula inmobiliaria?”*

3. *“¿Es viable la aplicación del subsidio al cargo por conexión de un usuario propietario de un bien inmueble el cual presenta división material por apartamentos pero que figura con una sola matrícula inmobiliaria y del cual no se recibe ningún tipo de beneficio económico?”*

Se reitera que el subsidio del que tratan los artículos 97 de la Ley 142 de 1994, y 211 de la Ley 1753 de 2015, se dirige al costo o cargo por conexión. En un inmueble, normalmente, debería existir una sola conexión, y, por tanto, solamente se cobraría un costo de conexión. No obstante, el literal b del artículo 24 de la Resolución CREG 108 de 1997 permite que un mismo inmueble cuente con varias conexiones independientes. En ese caso, en principio, por cada costo de conexión que se cause se puede recibir subsidios, siempre y cuando, ello no esté limitado por los actos administrativos que el Municipio, Departamento o la Nación hayan emitido para el otorgamiento de dicho beneficio.

Al respecto, es de indicar que el subsidio, en principio, se causa sin importar si se genera o no un beneficio económico por el inmueble sujeto a conexión. Siendo así, esta situación no debería ser impedimento para recibir el respectivo subsidio, salvo que así se haya determinado por parte del Municipio, Departamento o la Nación, como otorgantes del respectivo beneficio.

*4. “¿Es posible aplicar subsidios retroactivos para los cargos del derecho de conexión a usuarios que ya cancelaron lo concerniente a este monto?”*

Es deber de los prestadores aplicar los subsidios para los cargos del derecho de conexión en la forma y plazos que el Municipio, Departamento o la Nación hayan emitido para el otorgamiento de dicho beneficio. En todo caso, si un prestador no ha aplicado un subsidio al que tenía derecho un usuario, este último podrá reclamar la factura respectiva conforme con lo previsto en los artículos 152 y subsiguientes de la Ley 142 de 1994.

De igual forma, es de indicar que, si un prestador de servicios públicos domiciliarios no aplica correctamente las normas a las que se encuentra sujeto, dicha conducta podrá ser sancionada por esta Superintendencia en los términos del numeral 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994.

Finalmente, le informamos que esta Superintendencia ha puesto a disposición de la ciudadanía un sitio de consulta al que usted puede acceder en la dirección electrónica <https://www.superservicios.gov.co/Normativa/Compilacion-juridica-del-sector>, donde encontrará la normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios, así como los conceptos emitidos por esta entidad.

Cordialmente,

**FREDY RAÚL SILVA GÓMEZ**

Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

<NOTAS DE PIE DE PAGINA>.

1. Radicado 20235291758392

TEMA: SUBSIDIOS CARGO POR CONEXIÓN RESIDENCIAL DE GAS NATURAL

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.”*

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

6. *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.*

7. *“Por la cual se establece el marco regulatorio para el servicio público de gas combustible por red y para sus actividades complementarias.”*

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