



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20171330313191

Fecha: 26/04/2017

CJ-F-001 V.1

Página 1 de 7

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2017-268

Ref. Su solicitud concepto¹

A través del radicado del asunto, se eleva la siguiente consulta:

"...En el sector rural existe estratificación para el servicio de acueducto?

Si es cierto cuales factores intervienen para ello?

Esta estratificación puede existir en un sector rural donde el numero (sic) de habitante no llegarían (sic) a 1.500.? Una zona donde no hay trabajo temporal ni mucho menos permanente, (sic) cabe estatificación alguna?...".

Antes de cualquier pronunciamiento sobre su solicitud, es preciso señalar que los conceptos que emite esta Oficina Asesora Jurídica se formulan con carácter consultivo, lo que quiere decir que constituyen orientaciones y puntos de vista que no comprometen la responsabilidad de la Entidad, ni tienen carácter obligatorio ni vinculante. Dichos conceptos se emiten, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, introducido por sustitución por la Ley 1755 de 30 de Junio de 2015.

Por otra parte, de conformidad con lo establecido en el párrafo primero² del artículo 79 de la Ley 142 de 1994³, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001⁴ esta Superintendencia



¹Radicado: 20178500026152.

Tema: ESTRATIFICACIÓN.

Subtema. Procedencia en el sector rural / Reclamaciones.

² **PARÁGRAFO PRIMERO:** *En ningún caso, el Superintendente podrá exigir que ningún acto o contrato de una empresa de servicios públicos se someta a aprobación previa suya. El Superintendente podrá, pero no está obligado, visitar las empresas sometidas a su vigilancia, o pedirles informaciones, sino cuando haya un motivo especial que lo amerite.*

³ *"Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones".*



no puede exigir que los actos o contratos de las empresas de servicios públicos se sometan a su aprobación, pues de hacerlo se podría configurar una extralimitación de funciones, así como la realización de actos de coadministración a sus vigiladas.

Es preciso señalar que en el giro ordinario de atribuciones y competencias, otorgadas por la constitución y la ley a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, no se encuentra la de pronunciarse y emitir conceptos sobre aspectos diferentes a los relacionados con las funciones otorgadas legalmente, esto es, las directamente relacionadas con las actividades de inspección, vigilancia y control de las personas prestadoras de servicios públicos y de aquellas que en general, realicen actividades que las haga sujetos de aplicación de las Leyes 142 y 143 de 1994 y demás normas concordantes

En tal virtud, tanto las preguntas como las respuestas, deben darse en forma que puedan predicarse de cualquier asunto en circunstancias similares, razón por la cual no puede esta Oficina entrar a resolver situaciones particulares que puedan ser objeto de conocimiento posterior por parte de la Superintendencia, por lo que atenderá el interrogante planteado de manera general, de forma tal que las consideraciones aquí esbozadas, puedan predicarse de cualquier situación semejante.

Con las claridades manifestadas anteriormente, presentaremos algunas generalidades respecto a la estratificación socioeconómica de los inmuebles⁵, invocando el Artículo 14 en el que se define este n:

"Artículo 14. Definiciones. Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

...14.8. Estratificación socioeconómica. Es la clasificación de los inmuebles residenciales de un municipio, que se hace en atención a los factores y procedimientos que determina la ley".

La estratificación representa un instrumento técnico para clasificación de la población dentro de estratos socioeconómicos, sirviendo de parámetro principal la ubicación geográfica de sus viviendas, con el propósito principal de realizar el cobro de la prestación de servicios públicos domiciliarios con tarifas diferenciales por estrato, y en consecuencia la asignación de subsidios y cobro de contribuciones.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE es la autoridad encargada del diseño de los instrumentos para la estratificación de los inmuebles, con base en metodologías, examen de las características externas de las viviendas, el entorno y elementos relevantes urbanísticos, entre otros.

En esa medida, la estratificación se constituye en un método que permite distinguir grupos de usuarios y establecer quiénes pueden, además de asumir los costos de los servicios, participar en la financiación de los subsidios que requieren las personas de menores ingresos.

Entonces, es la administración municipal la encargada de adoptar la estratificación y proferir el Decreto correspondiente que, estará ajustado a normas superiores. Este reglamento tiene

⁴ *"Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994".*

⁵ Ley 142 de 1994.

presunción de legalidad hasta que no sea declarada su nulidad por la autoridad judicial competente, y será la que deberán utilizar las empresas prestadoras de servicios públicos en el municipio para la liquidación de las tarifas.

El Decreto de estratificación, contendrá una reglamentación para los usuarios y creará situaciones jurídicas individuales, toda vez que, de la asignación de estrato para el inmueble, establece un derecho al subsidio u obligación de contribución al usuario de servicios públicos domiciliarios, sin distingo del servicio público que reciba.

El Legislativo señaló los términos y competencias de la normativa para la adopción y reglamentación de la estratificación en los municipios⁶:

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

En forma detallada sobre el asunto en consulta, la Oficina Jurídica sobre la estratificación a que alude del Capítulo IV del Título VI de la ley 142 de 1994, expresó⁷:

"...De conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 101 de la Ley 142 de 1994, en cada municipio existirá una sola estratificación de inmuebles residenciales ubicados en zonas urbanas o rurales, aplicable a cada uno de los servicios públicos domiciliarios.

Los términos rural y urbano, conforme al Diccionario de la Real Academia Española se definen como:

"Rural: Perteneciente o relativo a la vida del campo y a sus labores.

Urbano: Perteneciente o relativo a la ciudad".

Según el párrafo del artículo primero de la Ley 505 de 1999⁴, se entiende por centros poblados los corregimientos, inspecciones de policía o caseríos con veinte (20) o más viviendas contiguas, localizados en la zona rural.

Conforme a lo anterior, todas las viviendas que se encuentren en centros poblados son urbanas y las que no se encuentren dentro de dicho conglomerado, constituyen vivienda rural dispersa.

Esto significa que a un inmueble residencial ya no le pueden facturar el servicio de energía eléctrica con un estrato, y los demás servicios con otro diferente...".

Del texto transcrito se puede inferir que los inmuebles residenciales ubicados en zonas rurales son objeto de estratificación.

Es de anotar que las metodologías de la estratificación elaboradas por el DANE son diferentes para las zonas urbanas y rurales del país, en consideración a las diferencias que presenta cada región.

⁶ Ley 505 de junio 25 de 1999

⁷ Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Oficina Asesora Jurídica. Concepto OJU SSPD-2009-10

Tales metodologías abarcan tanto los procedimientos técnicos de realización de los estudios, basados en información predial catastral disponible y en información recolectada directamente por las alcaldías, como los métodos de zonificación y clasificación para la conformación de estratos. Estas metodologías están contenidas en manuales y aplicativos que suministra el DANE directamente a cada alcaldía y para continua actualización.

El DANE estableció una metodología para estratificación rural que se puede consultar en la página: <https://www.dane.gov.co/files/geoestadistica/estratificacion/metodologia>.

En resumen, puede sostenerse que es obligación de los municipios realizar la estratificación de los inmuebles residenciales que existan tanto en la zona como en la rural de su jurisdicción. No corresponde a esta Superintendencia, pronunciarse sobre los aspectos técnicos de la estratificación socioeconómica.

Para el trámite de solicitudes de reparos u objeciones que presenten las personas naturales o jurídicas sobre las reclamaciones por estratificación, tenemos⁸:

“...5. RECLAMACIONES POR ESTRATIFICACIÓN

5.1. Reclamaciones contra los actos administrativos por medio de los cuales se adopta la estratificación

El artículo 5 de la Ley 732 de 2002 establece que cualquier persona natural o jurídica puede manifestar dudas sobre la correcta realización de las estratificaciones, es decir, sobre la forma como fueron aplicadas de manera general las metodologías.

Respecto de lo anterior, las dudas que presenten las personas naturales o jurídicas sobre la realización de las estratificaciones se presentarán ante el Departamento Nacional de Estadística quien emitirá un concepto técnico y si lo considera necesario, ordenará al alcalde la revisión general o parcial de las estratificaciones fijando los plazos para la realización, adopción y aplicación e informando a las autoridades de control y vigilancia competentes.

Únicamente por las siguientes causales, el alcalde municipal podrá dejar sin efectos los decretos de adopción y aplicación de las estratificaciones:

- Cuando se presenten dudas sobre la forma como fueron aplicadas de manera general las estratificaciones y luego de emitido el concepto técnico por el Departamento Nacional de Estadística se estime necesario de ordenará la revisión general o parcial.*
- Cuando el Departamento Nacional de Estadística mínimo cada cinco (5) años cambie las metodologías nacionales.*
- Cuando por razones naturales o sociales el Departamento Nacional de Estadística considere que se amerita.*

5.2. Reclamaciones Individuales.

El artículo 6 de la Ley 732 de 2002 establece que toda persona o grupo de personas podrá solicitar en cualquier momento y por escrito, la revisión del estrato urbano o rural que le haya sido asignado. Las solicitudes de revisión se presentarán ante la alcaldía del municipio donde se encuentre ubicado el bien inmueble.

La alcaldía del municipio o distrito donde se encuentre ubicado el bien atenderá y resolverá en primera instancia las reclamaciones.

⁸ Ibidem

Si con la decisión tomada por la alcaldía la persona o grupo de personas que reclaman continúan inconformes, podrá interponerse recurso de apelación que se surtirán ante el Comité Permanente de Estratificación del respectivo municipio o distrito.

La instancia competente deberá resolver el reclamo en un término no superior a dos (2) meses, de lo contrario operará el silencio administrativo positivo.

Aunque la ley 732 no lo precisa, debe entenderse que los dos meses se aplican tanto para el reclamo ante la alcaldía, como para resolver el recurso de apelación por parte del Comité Permanente de Estratificación, y en ambas instancias opera el silencio positivo.

Para hacer valer los efectos del silencio administrativo positivo el interesado deberá seguir el procedimiento previsto en el artículo 42 del Código Contencioso Administrativo.

Una vez resueltos por la alcaldía municipal y por el Comité Permanente de Estratificación los recursos de reposición y de apelación, queda agotada la vía gubernativa y si quien reclama no se encuentra satisfecho con las decisiones, puede acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para impugnar el acto mediante el cual se adoptó la estratificación.

Para el efecto, el interesado debe interponer la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo:

"Art. 85. Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño (...)"

Finalmente, de conformidad con el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, la oportunidad para presentar la demanda correspondiente caduca al cabo de cuatro meses contados a partir del día siguiente al de la notificación del acto.

5.3. Reclamaciones en caso de no haber sido adoptada la Estratificación Socioeconómica por Decreto Municipal o Distrital.

De acuerdo a lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 6 de la Ley 732 de 2002, 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.

Es deber de las empresas que prestan servicios públicos estudiar y valorar los argumentos esgrimidos por el usuario para solicitar el cambio de estrato, así como exponer las razones por las cuales no accede a la solicitud de revisión del mismo.

Por ello, es conveniente solicitar a la empresa que indique y explique la razón por la cual determinó el respectivo estrato; qué metodología utilizó; qué aspectos tuvo en cuenta; en qué estudios se basó, etc.

El análisis de estos argumentos permitirá evidenciar la existencia de los criterios utilizados por la empresa para asignar el estrato, criterios que deben ser valorados al momento de decidir la apelación a efectos de establecer si son objetivos, razonables y equitativos de acuerdo a las condiciones del inmueble en el cual habita el suscriptor o usuario.

En el evento en que se concluya que la asignación del estrato por parte de la empresa es arbitraria, desproporcionada y carente de toda consideración objetiva, considera esta Oficina que la Superintendencia, de manera excepcional, en desarrollo del artículo 13 de la Constitución Política, está llamada a determinar el estrato que le corresponda al usuario, ordenando a la empresa que modifique el estrato, ya sea ajustándolo a aquél utilizado por otros prestadores para el cobro de servicios públicos al mismo usuario, o en

su defecto al de los predios colindantes, siempre y cuando se verifique la similitud con aquél que habita el usuario.

5.4 Reclamación hecha por el usuario ante el Comité Permanente de Estratificación para buscar un cambio de estrato.

De conformidad con el artículo 6 de la ley 732 de 2002, los usuarios de los servicios públicos domiciliarios que se encuentren inconformes con la estratificación realizada en su municipio, pueden presentar por escrito una solicitud de revisión del estrato que les ha sido asignado.

Dicho reclamo será resuelto en primera instancia por el alcalde municipal, y la segunda instancia se tramitará ante el Comité Permanente de Estratificación.

Si ante el reclamo del usuario se presenta cambio de estrato, no es procedente el reconocimiento del mayor valor pagado toda vez que la empresa estaba aplicando un acto administrativo, el cual goza de presunción de legalidad. Esto es, que se entiende expedido conforme a derecho, mientras los jueces competentes no desvirtúen dicha presunción mediante una sentencia judicial.

En el entendido de que la empresa aplicó la estratificación conforme al decreto de asignación de estratificación, los cobros realizados de dicha forma se ajustan a derecho y no constituyen cobros irregulares por parte de la empresa.

Adicionalmente, es conveniente tener en cuenta que la revocatoria, derogatoria o decaimiento de los actos administrativos suerte efectos hacia el futuro, sin afectar relaciones jurídicas anteriores.

En aquellos casos en donde se presente un cambio de metodología, si al aplicar la nueva metodología la estratificación socioeconómica asignada se ve alterada, es obligación de las empresas hacer los ajustes necesarios para aplicar la estratificación vigente.

Si la empresa aplicó correctamente tanto el decreto anterior como el que modificó la estratificación, no procederían reclamos por parte de los usuarios y en consecuencia tampoco habría lugar a devoluciones de sumas a los usuarios por este concepto.

Ahora bien, en aquellos casos en que de conformidad con el párrafo 1º del artículo 10 de la Ley 505 de 1999, las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios apliquen de manera incorrecta los decretos de adopción de la estratificación y le facturen a un usuario en estrato superior al que le corresponde, están obligadas a devolver en la siguiente facturación los mayores valores cobrados.

Los términos "en la siguiente facturación" deben entenderse referidos a la facturación subsiguiente a la fecha en que la empresa aplicó de manera irregular el decreto de estratificación, es decir, que la disposición citada releva al usuario de la obligación de presentar el reclamo ante la empresa, por lo que no es procedente en tales casos la aplicación del término de cinco (5) meses que señala el artículo 154 de la ley 142 de 1994. En otros términos, lo que en el artículo 152 ibidem es derecho del usuario presentar reclamos, en la Ley 505 de 1999 es un deber para la empresa hacer la corrección de manera inmediata.

En suma, en los casos de incorrecta aplicación de los decretos de adopción de la estratificación es la propia ley la que le impone a la empresa la obligación de modificar el estrato por haber incurrido en un error de derecho y por lo tanto debe reconocer al usuario el mayor valor cobrado durante el tiempo en que permanezca en el estrato más alto.

Es conveniente aclarar que si la facturación se efectúa con fundamento en un estrato inferior al que le corresponde al usuario, no se le puede cobrar a éste ningún valor adicional al inicialmente facturado...

En mérito de lo expuesto y con fundamento en la normativa vigente, esta Oficina Asesora Jurídica concluye: (i) Que está regulada en el sector rural la estratificación que deberá adoptar el alcalde del municipio correspondiente a través de acto administrativo, para inmuebles residenciales. (ii) Que el DANE establece las metodologías, técnica y procedimiento a desarrollar por los respectivos municipios para su adopción por los alcaldes. (iii) Que existen los mecanismos legales para efectuar reclamaciones por indebida o falta de estratificación a las cuales pueden acceder los propietarios de inmuebles residenciales o usuarios de los servicios públicos domiciliarios.

Finalmente, le informamos que esta Superintendencia ha puesto a disposición de la ciudadanía y demás entidades públicas un sitio de consulta al que usted puede acceder en la siguiente dirección: www.superservicios.gov (Normatividad). Ahí encontrará normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios y en particular los conceptos emitidos por esta entidad.

Cordialmente,



MARINA MONTES ALVAREZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Luis Javier Benavides Paz – Coordinador Grupo Conceptos.
Ana María Velásquez Posada – Asesora de la Oficina Asesora Jurídica.