Radicado No.: 3-2026-036468
Fecha: 03-07-2026

Código Dependencia: 1300
Acceso: Reservado (), Público (x), Clasificado ().

Memorando

Bogotá, D.C.

PARA: Dirección de Hidrocarburos, Grupo de Gas Combustible

DE: Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Respuesta a su solicitud de concepto jurídico sobre la viabilidad legal y competencia del Ministerio de Minas y Energía para el reconocimiento de subsidios FSSRI – Radicados MME 3-2024-034356 del 08 de octubre de 2024 y 3-2025-014760 del 24 de abril de 2025.

En respuesta a la solicitud del asunto, relacionada con *"la viabilidad legal y competencia del Ministerio de Minas y Energía para el reconocimiento de subsidios solicitados por una empresa, correspondientes a la vigencia 2012"* y siguientes a través del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos -FSSRI, teniendo en cuenta la normatividad vigente, respetuosamente nos permitimos precisar:

1. **Competencia de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Minas y Energía**

De conformidad con el artículo 8 del Decreto 381 de 2012, modificado por el artículo 3 del Decreto 30 de 2022, la Oficina Asesora Jurídica es competente para absolver la presente solicitud de consulta, recordando que el concepto que se emita constituye un insumo u orientación general, para reforzar la toma de decisiones por parte de la dependencia competente.

2. **No obligatoriedad del concepto**

Los conceptos emitidos por las entidades públicas en respuesta a la solicitud de conceptos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, de acuerdo con el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por al artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, según el cual: *"los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas* ***no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución****"*. (Negrillas fuera de texto).

3. **Objeto de la consulta**

Mediante radicados 3-2024-034356 del 08 de octubre de 2024 y 3-2025-014760 del 24 de abril de 2025, el Grupo de Gas Combustible solicita se emita concepto sobre pagos de subsidios FSSRI a empresas del sector gas combustible por red, en ese sentido la consulta busca aclarar "*la viabilidad legal y competencia del Ministerio de Minas y Energía para el reconocimiento de subsidios solicitados por una empresa, correspondientes a la vigencia 2012*".

4. Análisis normativo

a) Constitución Política de Colombia

En primera medida, debe indicarse que el artículo 367 de la Constitución Política determina que: "*el régimen tarifario tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos*". A su vez, el articulo 368 ibídem dispone que "*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*".

b) Ley 142 de 1994, ley de servicios públicos domiciliarios

La ley de servicios públicos domiciliarios señala que la prestación del servicio público de gas combustible es un servicio público domiciliario esencial.

Por su parte, los artículos 3, 67, 86, 89 y 100 de la Ley 142 de 1994 hacen mención al pago y reconocimiento de los subsidios para menores tarifas de los servicios públicos domiciliarios, al régimen tarifario, a la aplicación de los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos y al presupuesto y fuente de los subsidios, así:

> "***Artículo 3. Instrumentos de intervención estatal:*** *Constituyen instrumentos para la intervención estatal en los servicios públicos todas las atribuciones y funciones asignadas a las entidades, autoridades y organismos de que trata esta Ley, especialmente las relativas a las siguientes materias:*
> *(...)*
> *3.7. Otorgamiento de subsidios a las personas de menores ingresos.*
> *(...)*
>
> ***Artículo 67. Funciones de los Ministerios en relación con los servicios públicos.*** *El Ministerio de Minas y Energía, el de Comunicaciones y el de Desarrollo, tendrán, en relación con los servicios públicos de energía y gas combustible, telecomunicaciones, y agua potable y saneamiento básico, respectivamente, las siguientes funciones:*

(...)
67.4. Identificar el monto de los subsidios que debería dar la Nación para el respectivo servicio público, y los criterios con los cuales deberían asignarse; y hacer las propuestas del caso durante la preparación del presupuesto de la Nación.
(...)

Artículo 86. El régimen tarifario. *El régimen tarifario en los servicios públicos a los que esta Ley se refiere, está compuesto por reglas relativas a:*
(...)
86.2. El sistema de subsidios, que se otorgarán para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas;

Artículo 89. Aplicación de los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos. *(...)"*
*89.2. Quienes presten los servicios públicos harán los recaudos de las sumas que resulten al aplicar los factores de que trata este artículo y los aplicarán al pago de subsidios, de acuerdo con las normas pertinentes, de todo lo cual llevarán contabilidad y cuentas detalladas. Al presentarse superávits, por este concepto, en empresas de servicios públicos oficiales de orden distrital, municipal o departamental se destinarán a "**fondos de solidaridad y redistribución de ingresos**" para empresas de la misma naturaleza y servicio que cumplan sus actividades en la misma entidad territorial al de la empresa aportante. (...)*

89.3. Los recaudos que se obtengan al distinguir, en las facturas de energía eléctrica y gas combustible, el factor o factores arriba dichos, y que den origen a superávits, después de aplicar el factor para subsidios y sólo por este concepto, en empresas oficiales o mixtas de orden nacional y privadas se incorporarán al presupuesto de la Nación (Ministerio de Minas y Energía), en un "fondo de solidaridad para subsidios y redistribución de ingresos", donde se separen claramente los recursos y asignaciones de estos dos servicios y que el congreso destinará, como inversión social, a dar subsidios que permitan generar, distribuir y transportar energía eléctrica y gas combustible a usuarios de estratos bajos, y expandir la cobertura en las zonas rurales preferencialmente para incentivar la producción de alimentos y sustituir combustibles derivados del petróleo.
(...)
89.8. *En el evento de que los 'Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos' no sean suficientes para cubrir la totalidad de los subsidios necesarios, la diferencia será cubierta con otros recursos de los presupuestos de las entidades del orden municipal, distrital, departamental o nacional*
(...)
Artículo 100. Presupuesto y fuentes de los subsidios. *En los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, las apropiaciones para inversión en (...) y los subsidios se **clasificarán en el gasto público social**, **como inversión social**, para que reciban la prioridad que ordena el artículo 366 de la Constitución Política. (...) En ningún caso se utilizarán recursos del crédito para atender subsidios. Las*

empresas de servicios públicos no podrán subsidiar otras empresas de servicios públicos". (Negrillas fuera de texto)

c) Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el "Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

Por su parte el Plan Nacional de desarrollo 2018 – 2022, en su artículo 29 y 297 establece que:

> ***"Artículo 29. Reporte de Información al Ministerio de Minas y Energía.*** *El Ministerio de Minas y Energía en su calidad de administrador de los recursos destinados al pago de subsidios, a la ampliación de cobertura y a la mejora de calidad, entre otros, para la asignación de dichos recursos, además de la información reportada por los prestadores al Sistema Único de Información - SUI, podrá solicitar directamente a los prestadores del servicio público de energía la información que requiera, efectuar visitas, adelantar auditorías y realizar todas las gestiones necesarias para verificar la destinación de los recursos asignados.*
>
> ***PARÁGRAFO****. El Ministerio de Minas y Energía deberá presentar un informe anual al Congreso de la República sobre los recursos destinados para pago de subsidios y la destinación de los mismos para mejorar la ampliación, calidad y cobertura.*
> *(...)*
> ***ARTÍCULO 297. SUBSIDIOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS.*** *Los subsidios establecidos en el artículo 3 de la Ley 1117 de 2006, prorrogados a su vez por el artículo 1 de la Ley 1428 de 2010, además por el artículo 76 de la Ley 1739 de 2014 y por el artículo 17 de la Ley 1753 de 2015 se prorrogan, como máximo, hasta el 31 de diciembre de 2022.*
>
> ***Parágrafo.*** *Buscando la eficiencia de los recursos presupuestales destinados para financiar subsidios de energía eléctrica y gas a usuarios de menores ingresos, se implementarán medidas que permitan el cruce entre la estratificación y la información socioeconómica de los usuarios como parámetro de focalización del subsidio."*

d) Ley 2294 de 2023, "por el cual se expide "El Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

El actual Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, de manera explícita prorrogó la vigencia de los subsidios hasta el 30 de junio de 2027, al señalar:

> *"**Artículo 272. Subsidios de energía eléctrica, gas, acueducto, alcantarillado y aseo.** Los subsidios establecidos para energía eléctrica y gas combustible en el artículo 3 de la Ley 1117 de 2006, prorrogados por los artículos 1 de la Ley 1428*

de 2010, 76 de la Ley 1739 de 2014, 1 de la Ley 1753 de 2015, y 297 de la Ley 1955 de 2019 se prorrogan como máximo, hasta el 30 de junio de 2027.

***Parágrafo 1**. Para otorgar subsidios de energía eléctrica, gas combustible, acueducto, alcantarillado y aseo a los usuarios de menores ingresos, se implementarán medidas que permitan el cruce entre la estratificación y la información socioeconómica de los usuarios como parámetro de focalización del subsidio, definiendo un periodo de transición y una diferenciación por tipos de municipios para la aplicación de dichas medidas y sentar las bases para ajustar la focalización de los subsidios con la metodología que considere la capacidad de pago de las personas y que, para el efecto, defina el Gobierno nacional."*

e) Decreto 1073 de 2015

El Decreto 1073 de 2015 compila los decretos reglamentarios en materia de aplicación de los subsidios[1] tanto para energía eléctrica, como para el gas combustible, así como el procedimiento que deben adelantar las empresas prestadoras de los servicios públicos de energía y gas para el pago de los subsidios que previamente reconocieron vía tarifa a los usuarios beneficiarios, por lo que el artículo 2.2.3.2.6.1.4 estableció:

***"Artículo 2.2.3.2.6.1.4. Procedimiento interno**. Las **entidades prestadoras de servicios públicos** efectuarán y enviarán trimestralmente al Ministerio de Minas y Energía, la conciliación de sus cuentas de subsidios y contribuciones de solidaridad, de conformidad con lo dispuesto en este artículo y la metodología establecida por el Ministerio de Minas y Energía. (modificado por el artículo 2° Decreto 201 de 2004).*

*a) Liquidación, reportes y validación. **Los comercializadores**, autogeneradores y transportadores de energía eléctrica y de gas combustible distribuido por red física, **efectuarán liquidación trimestral de subsidios y contribuciones por mercado de comercialización,** según definiciones de Mercado de Comercialización para el servicio público de electricidad, Mercado de Comercialización para el servicio público de gas combustible distribuido por red física y Mercado de Comercialización en las Zonas no Interconectadas del presente decreto, con corte al último día de cada trimestre calendario, teniendo en cuenta los subsidios otorgados, las contribuciones facturadas, los giros recibidos de los comercializadores no incumbentes, incluyendo los rendimientos o intereses de mora, las transferencias del Presupuesto de la Nación y/o Entidades Territoriales por pagos por menores tarifas y los giros del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos.*

[1] Decreto 847 de 2001, modificado parcialmente por el Decreto 201 de 2004 y Decreto 4272 de 2004.

Los comercializadores, autogeneradores y transportadores de energía eléctrica y de gas combustible distribuido por red física, ***deberán reportar al Fondo de Solidaridad - Ministerio de Minas y Energía, la conciliación trimestral de sus cuentas de subsidios y contribuciones, dentro de treinta (30) días calendario siguientes al cierre del respectivo trimestre, de conformidad con la metodología establecida por este Ministerio, anexando todos*** **(sic)** ***la información soporte requerida, para su validación.***

El Ministerio emitirá su validación mediante comunicación escrita en el evento de no encontrar ninguna objeción. En caso contrario, los comercializadores podrán justificar las diferencias remitiendo al Ministerio la información aclaratoria dentro del mes siguiente a la fecha en la que reciba la comunicación escrita sobre el particular. Si transcurrido este plazo el Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos no recibe las aclaraciones que justifiquen la diferencia, la validación final se hará con base en la validación inicial realizada por el Ministerio de Minas y Energía, la cual quedará en firme. ***Este Ministerio se reserva el derecho de efectuar las auditorías respectivas cuando lo estime necesario****.*

En el caso de empresas que presenten un mayor superávit con la validación final, la diferencia entre el valor validado por el Ministerio de Minas y Energía y el reportado por la empresa deberá ser girada, junto con sus rendimientos, calculados de acuerdo con la tasa de corrección monetaria a partir del día siguiente del cierre del trimestre calendario respectivo, al comercializador incumbente o al Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos, según sea el caso, de acuerdo con las instrucciones establecidas por el Ministerio de Minas y Energía.

b) ***Giros. Los comercializadores de energía eléctrica y de gas combustible distribuido por red física****, que, al efectuar la liquidación trimestral por mercado de comercialización, presenten superávit, lo girarán de la siguiente manera: (i) Los comercializadores no incumbentes por mercado de comercialización, girarán al comercializador incumbente el respectivo superávit, dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendarios siguientes al cierre del trimestre respectivo. (ii) Los comercializadores incumbentes girarán al Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendarios siguientes al cierre del trimestre respectivo. iii) Los comercializadores no incumbentes que facturen contribuciones y no atiendan usuarios subsidiados deberán girar dicha contribución, dentro de los veinte (20) días calendario siguientes a la fecha de facturación, al comercializador incumbente por mercado de comercialización en el cual se encuentren los usuarios aportantes.*

Parágrafo 1º. *En caso de presentarse algún conflicto, el Ministerio de Minas y Energía, definirá los criterios para hacer la transferencia de los excedentes de las contribuciones de solidaridad y para la realización de los giros declarados no es necesario que medie comunicación alguna.*

Parágrafo 2°. *El incumplimiento de envío de la información dentro del plazo establecido de la liquidación trimestral será reportado por el Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para lo pertinente a su función de vigilancia y control.*

Parágrafo 3°. *Los recursos que por mandato de la ley son propiedad del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos, deberán ser consignados en los plazos y cuentas definidos por el Ministerio de Minas y Energía o por quien este designe como administrador del Fondo. Dichas cuentas deberán contar con la aprobación de la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

Parágrafo 4°. *Excepto para el inciso iii) del literal b) del presente artículo, la totalidad de los rendimientos financieros generados por los superávits declarados, deberán ser girados a las empresas incumbentes o al Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos, calculados de acuerdo con la tasa de corrección monetaria a partir del día siguiente del cierre del trimestre calendario respectivo.*

Se causarán intereses moratorios de la legislación tributaria cuando los comercializadores, autogeneradores o transportadores de energía eléctrica y de gas combustible distribuido por red física, no hayan realizado los giros al comercializador incumbente o al Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos después de transcurridos los plazos establecidos en el literal b) de este artículo, para cada uno de los casos.

Parágrafo 5°. *Conforme a lo previsto en el numeral 89.6 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994, los incumplimientos derivados del recaudo de los recursos legalmente asignados al Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos serán sancionados, en lo pertinente, en los términos previstos en el Título III "Sanciones" del Libro Quinto del Decreto 624 de 1989, por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales." (Negrillas y subrayado fuera de texto)*

(Decreto 847 de 2001, artículo 5°, modificado por el artículo 2° Decreto 201 de 2004 y por el artículo 1º, Decreto 4272 de 2004).

Por otro lado, el mismo Decreto establece la responsabilidad de los prestadores de servicios públicos, al señalar que:

"Artículo 2.2.3.2.6.1.7. Responsabilidad de los prestadores de servicios públicos. *Todo recaudador de contribuciones de solidaridad será patrimonialmente responsable y deberá efectuar el traslado oportuno de las sumas facturadas.*

Es deber de los recaudadores de la contribución de solidaridad, informar trimestralmente al Ministerio de Minas y Energía- Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos, acerca de los valores facturados y recaudados de la contribución de solidaridad, así como de los valores que, de acuerdo con lo dispuesto en las normas presupuestales y en las Leyes 142 y 143 de 1994, y 286 de 1996, asignen los prestadores del servicio.

Los montos facturados de la contribución de solidaridad que se apliquen al pago de subsidios y no puedan ser recaudados, podrán ser conciliados contra nuevas contribuciones seis (6) meses después de facturadas. Si posteriormente se produce su recaudo, deberán contabilizarse como nueva contribución." (Subrayado fuera de texto).

5. Análisis jurisprudencial de los subsidios en los servicios públicos domiciliarios.

El tema de los subsidios que se prestan en los servicios públicos domiciliarios ha tenido un especial desarrollo por la H. Corte Constitucional, al estudiar la constitucionalidad de las normas que lo desarrollan, así las cosas, la Sentencia No. C-566 de 1995 del 30 de noviembre de 1995, con ponencia del H. Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz[2], señaló:

"(...)
FUNCIÓN DISTRIBUTIVA DEL ESTADO

La función distributiva de determinados bienes y servicios culturales y materiales por parte del Estado, se apoya fundamentalmente en el ejercicio de la potestad tributaria y tiene, por ende, un límite en la capacidad de exacción del sistema fiscal, el cual a su turno depende del nivel y del crecimiento de la economía. No es, pues, ilimitado, el poder del Estado social de derecho de captar ingresos y convertirlos en recursos fiscales. ***La necesaria distribución del producto social****, no puede traducirse en la destrucción del proceso económico, cuya dirección de otra parte se confía al mismo Estado. Igualmente, por idénticas razones, la gestión del Estado en su ámbito prestacional, deberá caracterizarse por su eficiencia, economía y eficacia.*
(...)
SUBSIDIO PARA TARIFAS DE SERVICIOS PÚBLICOS

El artículo 368 de la C.P., debe analizarse en el contexto del Estado social de derecho, del cual es pieza fundamental. En esta forma de Estado, es deber del Estado asegurar la prestación de los servicios públicos a "todos" los habitantes del territorio, para lo cual la anotada política de subsidios prevista en la Constitución,

[2] Tomada de (https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=20032629#ver_20032635)

es uno de los principales instrumentos dirigidos a buscar que la igualdad sea real y efectiva y se evite que, con ocasión de su organización y puesta en marcha, se genere discriminación y marginalidad. Es evidente que el Legislador dio cumplimiento al mandato de igualdad en los servicios públicos domiciliarios al autorizar la concesión de subsidios para las personas de menores ingresos. La limitación de su monto, empero, requiere de un análisis más detenido, pues este extremo tiene que ver con el grado de cumplimiento de dicho principio.

SUBSIDIO PARCIAL PARA SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

Si bien el Legislador autorizó la concesión de un subsidio sólo parcial en favor de las personas de menores ingresos destinado a pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas, ello no comporta violación alguna de la Constitución Política ni vulnera los principios de igualdad ni de la cláusula del Estado social de derecho, los que han sido observados por la ley dentro de las posibilidades materiales y legales existentes y en el marco de los principios de eficiencia en la prestación de los servicios públicos y redistribución del ingreso. Desde el punto de vista jurídico, el subsidio parcial es fruto de un legítimo juicio de ponderación realizado por el Legislador entre principios concurrentes. Ante la imposibilidad de elevar a un grado absoluto la vigencia efectiva de un solo principio prescindiendo de los demás, se optó por una aproximación de equilibrio que lleva sólo hasta cierto grado su aplicación simultánea. (...)" (subrayados fuera de texto)

Dicha corporación en sentencia C- 086 del 18 de marzo de 1998, con ponencia del H. Magistrado Jorge Arango Mejía, respecto a los subsidios en los servicios públicos domiciliarios, señaló:

"(...) La Corte entiende que el legislador, en uso de sus competencias y de los recursos y mecanismos fiscales a su alcance, puede imponer contribuciones como las que regula la ley 142 de 1994, con el objeto de que determinado sector de la población, con cierta capacidad económica, asuma los costos que implica la prestación de servicios a quienes no pueden sufragar su costo real. ***De esta manera, se busca que toda la población tenga acceso a los servicios públicos y pueda cubrir sus necesidades básicas insatisfechas, en aplicación del principio de solidaridad que consagra el numeral 9º del artículo 95 de la Constitución****, según el cual, es deber de las personas que habitan en el territorio colombiano "contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad", en concordancia con el artículo 2º de la Constitución, según el cual el Estado debe promover la prosperidad general. El sistema de subsidios a través del presupuesto, en concepto de esta Corporación, no es el único recurso con que cuenta el Estado para cumplir sus fines sociales en materia de servicios públicos.*
(...)

El sobrecosto en los servicios públicos domiciliarios, es un impuesto, por las siguientes razones: Su imposición no es el resultado de un acuerdo entre los administrados y el Estado. El legislador, en uso de su facultad impositiva (artículo 150, numeral 12), y en aplicación del principio de solidaridad que exige la Constitución en materia de servicios públicos, como de los principios de justicia y equidad (artículo 95, numeral 9 y 338 de la Constitución), decidió gravar a un sector de la población que, por sus características socio económicas podría soportar esta carga. Su pago es obligatorio, y quien lo realiza no recibe retribución alguna. Razón por la que no se puede afirmar que este pago es una tasa o sobretasa, pues su pago no es retribución del servicio prestado, no existe beneficio alguno para quien lo sufraga, y el usuario no tiene la opción de no pago. Si bien la contribución de que trata la ley 142 de 1994, grava sólo a un sector de la población, ello no desvirtúa su carácter general ni lo hace una renta parafiscal, pues en este caso, el gravamen se impuso teniendo en cuenta los criterios de justicia y equidad (artículo 95 y 338 de la Constitución), el de solidaridad (artículo 367) y no el elemento aglutinador que identifica a los sujetos pasivos de las rentas parafiscales.
(...)
El legislador, en relación con excedentes, puede darles la destinación que considere apropiada, siempre y cuando con ello se dé cumplimiento a los principios que la Constitución ha trazado, en relación con la prestación de los servicios públicos domiciliarios: acceso, cobertura, redistribución y solidaridad, entre otros. Considera la Corte que no desconoce ningún derecho de los entes territoriales, una norma que establezca no sólo el carácter nacional de la contribución que se cobra a determinados usuarios de servicios públicos domiciliarios, sino la de los excedentes correspondientes. Estos excedentes no pueden tener una naturaleza distinta a la del gravamen que los origina. Por tanto, el legislador puede, para efectos de su administración y, como una forma de dar aplicación al principio de redistribución del ingreso, ordenar su traslado a fondos especiales de solidaridad y redistribución de carácter municipal, distrital, departamental o nacional, sin que por esto se conviertan en rentas de las distintas entidades territoriales. La norma acusada, modificó la ley 142 de 1994, en el sentido de destinar los excedentes que se generen en las empresas de servicio público oficial de carácter municipal, departamental o distrital prestatarias de los servicios públicos de energía eléctrica, gas combustible y telefonía básica conmutada a los fondos de solidaridad y redistribución de carácter nacional, cuando se han cubierto la totalidad de los subsidios en la respectiva zona territorial, esto es, donde se presta el servicio. (...)" (subrayado fuera de texto)

De otra parte, la H. Corte Constitucional en sentencia C- 739 del 23 de julio de 2008, con ponencia del H. Magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra, respecto de los subsidios señaló:

> "(...) *Así pues, la ponderación entre los principios de solidaridad y de igualdad, que le exigen al legislador establecer un régimen tarifario proporcional y equitativo para los sectores de bajos recursos, que involucre mecanismos de redistribución de ingresos entre las distintas clases sociales, de un lado, y de otro la orden constitucional que le impone al Estado asegurar, en todos los casos, la eficiente y universal prestación de los servicios públicos domiciliarios, exige interpretar el artículo 368 de la Constitución en el sentido según el cual la autorización de conceder subsidios solamente a los estratos bajos de la población, no cobija aquellos supuestos de hecho en que por diversas razones económicas o de mercado sea menester que el Estado intervenga la economía asumiendo la construcción de obras de infraestructura o adquiriendo derechos necesarios para lograr dicha prestación eficiente y universal a todos los habitantes del territorio nacional. Así pues, la ponderación entre los principios de solidaridad y de igualdad, que le exigen al legislador establecer un régimen tarifario proporcional y equitativo para los sectores de bajos recursos, que involucre mecanismos de redistribución de ingresos entre las distintas clases sociales, de un lado, y de otro la orden constitucional que le impone al Estado asegurar, en todos los casos, la eficiente y universal prestación de los servicios públicos domiciliarios, exige interpretar el artículo 368 de la Constitución en el sentido según el cual la autorización de conceder subsidios solamente a los estratos bajos de la población, no cobija aquellos supuestos de hecho en que por diversas razones económicas o de mercado sea menester que el Estado intervenga la economía asumiendo la construcción de obras de infraestructura o adquiriendo derechos necesarios para lograr dicha prestación eficiente y universal a todos los habitantes del territorio nacional" (subrayado fuera de texto)*

La H. Corte Constitucional en sentencia C-042 del 25 de febrero de 2021, con ponencia del H. Magistrado José Fernando Reyes Cuartas, al analizar los subsidios aplicables al servicio público domiciliario de agua potable, consideró:

> *"20. **Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado en tanto contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida de la población** (arts. 1 y 365 C. Pol.). Su prestación constituye la concreción material y efectiva del Estado social de derecho (arts. 1, 2 y 366 C. Pol.). Además, la prestación de los servicios públicos garantiza la dignidad humana, como principio supremo de la Constitución, así como la igualdad material que parte del supuesto conforme al cual el Estado debe promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (art. 13 C. Pol.).*
>
> *21. En efecto, el artículo 365 de la Constitución señala como una de las finalidades del Estado social de derecho asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio. En desarrollo de este mandato constitucional, el artículo 367 delegó en el legislador la facultad de reglamentar las competencias y responsabilidades en la prestación de estos servicios. (...)*

> *22. Con relación a los servicios públicos domiciliarios el artículo 367 de la Constitución delegó en el legislador la facultad de establecer competencias, responsabilidades, cobertura, calidad y financiamiento de estos servicios, al igual que la determinación de los criterios y factores que habrían de tenerse en cuenta para fijar las correspondientes tarifas. Adicionalmente, la Constitución dispone que el régimen tarifario aplicable a la prestación de los servicios públicos domiciliarios debe tener en cuenta, además de los costos derivados de su prestación,* ***los criterios de solidaridad y redistribución de los ingresos[53].***
> *(...)*
> *28. Así las cosas, el modelo de solidaridad tarifario no se vale exclusivamente de la tarifa de los servicios por cuenta de unos sectores de la población (subsidios tarifarios cruzados[62]).* ***También exige la creación y puesta en funcionamiento de los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos por medio de los cuales se canalizan los recursos presupuestales que también sirven de fuente para el pago de los subsidios.*** *(...)" (Negrillas y subrayado fuera de texto)*

Por otro lado, la Corte Constitucional en sentencia C - 186 del 1 de junio de 2022, con Ponencia de la H. Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, efectuó un minucioso análisis del principio de solidaridad que acompañe el concepto de subsidio, y señaló:

> *"(...) El principio de solidaridad y su función como criterio orientador de los servicios públicos*
>
> *37. La* ***Constitución Política prevé la solidaridad como un principio fundamental del Estado Social de Derecho****. De esta manera, es transversal a la Carta Política y puede encontrarse en distintas normas constitucionales. Hace parte del artículo 1º por su anotada relación con el Estado Social de Derecho. También conforma el artículo 2º, según el cual a todas las autoridades les corresponde asegurar la efectividad de los derechos.*
>
> *En desarrollo de este principio, la Carta Política dispone que es deber del Estado adoptar medidas a favor de las personas marginadas, de conformidad con el artículo 13. A su turno, el artículo 334 dispone que el Estado intervendrá para asegurar que las personas de menores ingresos tengan acceso efectivo a bienes y servicios básicos.*
>
> *En la misma línea, la Constitución establece en su artículo 365 que el Estado debe asegurar la prestación de los servicios públicos en todo el territorio. El artículo 367 establece que el régimen tarifario relativo a la prestación de los servicios públicos domiciliarios tendrá en cuenta el criterio de solidaridad y redistribución de ingresos. Por otra parte, el artículo 368 dispone que la Nación y los distintos entes territoriales pueden conceder subsidios con cargo a sus presupuestos para pagar las tarifas de los servicios públicos que cubren las necesidades básicas de las personas con menos ingresos.*

(...)

39. Estos principios legales generales deben leerse de la mano de las siguientes disposiciones que, en suma, configuran un conjunto de reglas a través de las cuales se materializa el principio de solidaridad.

En primer lugar, el artículo 87 de la Ley 142 de 1994 establece que el régimen tarifario de los servicios públicos está orientado por los principios de solidaridad y redistribución, además de los de eficiencia económica, neutralidad, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia.

Puntualmente, el inciso 3º de ese artículo define la forma en la que deben aplicarse los criterios tarifarios de solidaridad y redistribución. De acuerdo con esa norma, en las tarifas se deben adoptar medidas para asignar recursos a "fondos de solidaridad y redistribución. Lo anterior, con el propósito de que los usuarios de estratos altos, así como los usuarios comerciales e industriales, ayuden a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios que cubren sus necesidades básicas.
(...)

En tercer lugar, el artículo 89 de la Ley 142 de 1994 establece la forma de aplicar los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos, como factor de la fórmula tarifaria. En virtud de este artículo y de la Ley 286 de 1996, el Gobierno Nacional creó el Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos (en adelante, FSSRI). Se trata de un fondo-cuenta especial de recursos públicos, destinado a administrar y distribuir los dineros destinados a fondear los subsidios del servicio público domiciliario de energía eléctrica y gas a los usuarios de menores ingresos de la red física.

40. El FSSRI se rige por los Decretos 847 de 2001 y 201 de 2004, los cuales reglamentaron las Leyes 142 y 286 mencionadas anteriormente. Estos decretos establecen los procedimientos de liquidación, cobro, recaudo y manejo de los eléctrica.

(...)
(iv) ***Subsidio: es la diferencia entre lo que un usuario paga por el servicio y su costo, cuando tal costo es mayor al pago que debe hacer el usuario y se refleja como descuento en el valor de la factura que reciben los consumidores de menores ingresos*** *(...)." (Negrillas y subrayado fuera de texto)*

6.-Consideraciones

Toda vez que el propósito de la consulta es determinar la legalidad y competencia del Ministerio de Minas y Energía respecto al reconocimiento de subsidios solicitados por una empresa para la vigencia 2012, resulta pertinente referirse al concepto 2-

2023-025448, emitido el 28 de agosto de 2023 por esta Oficina, dirigido a la Subdirección Administrativa y Financiera del Ministerio. En dicho concepto, relacionado con subsidios en el sector energético, se indicó lo siguiente:

> *"(...) Los subsidios son un gasto social para el estado y fuente de recursos para los particulares (ciudadanos sujetos del beneficiarios y de la carga de la contribución), a su vez, para el manejo de los subsidios se crean los fondos que facilitan su administración y manejo, estos fondos no son simples mecanismos para manejar los excedentes de las empresas prestadoras de los servicios, sino que son el mecanismo para efectuar el aporte directo de las entidades públicas respecto de los subsidios creados en la Ley respectiva.*
>
> *Es decir, los fondos son cuentas o rubros en los presupuestos de los municipios, los departamentos y la Nación, en donde se hace el manejo contable presupuestal de los ingresos y de los desembolsos destinados a subsidios. Según el artículo 89 de la Ley 142 de 1994, en cada presupuesto puede haber varias de esas cuentas, una para cada servicio.*
>
> *En las aludidas cuentas, además de calcularse, apropiarse y registrarse la contribución creada en el Artículo 89 de la Ley 142 de 1994, la cual tiene naturaleza de verdadero tributo, pueden incluirse "otros recursos" si se estima que la primera no es suficiente para atender el gasto de los subsidios decretados por la respectiva entidad pública.*
>
> *En el numeral 89.8 ibídem, se señala que las diferencias entre las disponibilidades de los "fondos" el valor de los subsidios decretados se cubrirá con "otros recursos de los presupuestos", lo que implica, obviamente, que los recursos de los fondos también son recursos de los presupuestos. Las empresas no podrán pagar subsidios sino con cargo y dentro de los límites, de una apropiación presupuestal.*
>
> *Es decir, las leyes que rigen el presupuesto de la Nación son también las leyes aplicables a los fondos que se crean para el cumplimiento de los subsidios. Ahora bien, como sabemos los presupuestos se elaboran, decretan y ejecutan por anualidades, salvo situaciones especiales también previstas en la Ley como las cuentas por pagar, reservas presupuestales y vigencias futuras previamente aprobadas, etc. Pero, en general el presupuesto de la Nación tiene vigencia no mayor a un año. Sin embargo, revisada esta normativa para diferentes vigencias, tampoco señalan límites temporales, o términos mínimos o máximos que impidan el pago a las ESP de los subsidios ya otorgados a los ciudadanos beneficiarios, esto teniendo en cuenta que, en primer lugar, los valores de subsidios que se reclamen ya han sido otorgados y no son un beneficio para las ESP, sino más bien uno de los mecanismos vigentes para garantizar el acceso al servicio público de energía".* (Subrayado fuera de texto).

Ahora bien, es necesario señalar que en cada ley que aprueba el presupuesto para cada vigencia fiscal siempre se incluye una norma, muy similar a la que establece los artículos 51 y 52 de la Ley 2559 del 22 de diciembre de 2025, "*por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2026*", los cuales disponen que:

> *"**Artículo 51**. Los pagos pormenores tarifas del sector eléctrico y de gas combustible que se causen durante la vigencia de la presente ley, podrán ser girados por el Ministerio de Minas y Energía, con base en la proyección de costos realizada con la información aportada por los prestadores del servicio, o a falta de ella, con base en la información disponible. Los saldos que a 31 de diciembre de 2026 se generen por este concepto se atenderán con cargo a las apropiaciones de la vigencia fiscal siguiente. En todo caso, los subsidios se disminuirán en la medida en que el Gobierno nacional implemente las fuentes alternativas de energía y gas sostenible y sustentable.*
>
> *El Ministerio de Minas y Energía podrá, con cargo a los recursos disponibles apropiados para el efecto, pagar los saldos que por este concepto se hubieren causado en vigencias anteriores.*
>
> ***Artículo 52.** Los subsidios de los servicios públicos domiciliarios de energía y gas causados en vigencias anteriores se podrán financiar con los recursos remanentes que resulten a 31 de diciembre de 2025 de los Fondos de Apoyo Financiero FAZNI, FAER y PRONE para el caso del servicio de energía y de los de la Cuota de Fomento de Gas, para lo correspondiente al servicio de gas por red y GLP. De igual manera, podrán financiarse los proyectos y programas que el Gobierno nacional implemente relacionados con las fuentes alternativas de energía y gas sostenible y sustentable, así como los proyectos de las comunidades energéticas de que trata el Título IX del Libro 2 del Decreto número 1073 de 2015."* (Subrayado fuera de texto).

Por su parte, los artículos 54 y 55 del Decreto 1477 de 2025, "*por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación, para la vigencia fiscal 2026, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos*" reiteran expresamente lo señalado en los artículos 51 y 52 de la Ley 2559 de 2025.

También es necesario señalar, que como lo dispone el artículo 2.2.3.2.6.1.4 del Decreto 1073 de 2015, son las entidades prestadoras de los servicios públicos las encargadas de efectuar y enviar trimestralmente al Ministerio de Minas y Energía, las conciliaciones de las cuentas de subsidios y contribuciones de solidaridad de conformidad con lo dispuesto ese mismo artículo.

Por ello, solamente hasta que las empresas prestadoras de servicio públicos de gas combustible presenten al Ministerio de Minas y Energía las liquidaciones trimestrales y acrediten que las contribuciones recibidas no fueron lo suficientemente

superavitarias para cubrir esos gastos y cumpla con los requisitos establecidos en la norma, el Ministerio de Minas y Energía no puede reconocer y ordenar dichos pagos.

7. Respuesta a la consulta

Respecto a si existe *"la viabilidad legal y competencia del Ministerio de Minas y Energía para el reconocimiento de subsidios solicitados por una empresa, correspondientes a la vigencia 2012 y siguientes a través del fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos -FSSRI, teniendo en cuenta la normatividad vigente",* esta Oficina no encuentra en las disposiciones legales vigentes una norma que impidan el reconocimiento y pago de los subsidios que una empresa brindó a los usuarios de los estratos menos favorecidos en años anteriores, como en este caso en el año 2012, siempre y cuando se pueda constatar y validar la efectividad de su prestación. Lo anterior, teniendo en cuenta que la Corte Constitucional en su sentencia C-186 del 1 de junio de 2022, define los subsidios así *"(...) es la diferencia entre lo que un usuario paga por el servicio y su costo, cuando tal costo es mayor al pago que debe hacer el usuario y se refleja como descuento en el valor de la factura que reciben los consumidores de menores ingresos"*, es decir dicho en otras palabras es un beneficio, en virtud del principio de solidaridad que se otorga a los usuarios de menores ingresos pertenecientes a los estratos 1 y 2, con el fin de garantizar su acceso a los servicios básicos de energía y gas, para que tengan una vida digna.

Si bien el Decreto 1073 de 2015[3] señala que las empresas de servicios públicos deben realizar liquidaciones trimestrales de subsidios y contribuciones por los mercados de comercialización y remitir dicha información al Ministerio de Minas y Energía para que este pueda hacer las correspondientes validaciones, se debe determinar si es viable el reconocimiento y pago de los valores reclamados por las empresas, previo cumplimiento de los requisitos establecidos para ello.

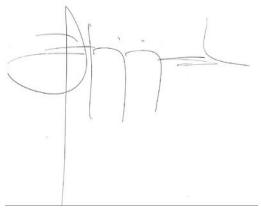
Lo anterior, teniendo en cuenta lo señalado en el inciso final del artículo 51 de la Ley 2559 de 2025, anteriormente transcrito y que habilita los pagos por menores tarifas de los sectores eléctrico y de gas combustibles de saldos de vigencias anteriores con cargo a las apropiaciones de la vigencia fiscal siguiente. Por lo tanto, por tratarse de un tema presupuestal, recomendamos que se eleve consulta a la Subdirección Administrativa y Financiera, Grupo de Tesorería, por ser la dependencia que tiene la función operativa en materia presupuestal, así como con la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

[3] Decreto 1073 de 2015, Artículo 2.2.3.2.6.1.4., literal a).

Adicionalmente, se precisa que el trámite para el reconocimiento y pago de obligaciones correspondientes a vigencias anteriores —como lo sería el caso de subsidios otorgados en 2012— debe adelantarse conforme al procedimiento para la "Administración del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos del Sector de Gas Combustible por Redes de Distribución -FSSRI", a cargo del Grupo de Gas de la Dirección de Hidrocarburos, siendo la citada dependencia la encargada de aplicar el mencionado procedimiento y de definir los aspectos operativos, requisitos y validaciones presupuestales, cronológicas y probatorias del caso, así como los demás asuntos que resulten necesarios para la ejecución de pago de tales obligaciones, reiterando la necesidad de consultar al Grupo Financiero de esta Entidad, en el marco de la normatividad y lineamientos internos aplicables. Lo anterior, en observancia de lo dispuesto en el artículo 112 del Decreto 111 de 1996, especialmente lo previsto en el literal a), en cuanto a la responsabilidad fiscal[4].

Es necesario advertir, que el presente pronunciamiento fija un criterio orientador y general conforme a la generalidad de la pregunta planteada y se emite de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, en el marco de la situación planteada, para los fines expresamente consultados y a la luz de las normas vigentes.

Cordialmente,



Daniel Augusto Jorge El Saieh Sánchez
Jefe
Oficina Asesora Jurídica

Documento firmado electrónicamente amparado en las disposiciones referidas por la Ley 527 de 1999.

[4] *"a) Los ordenadores de gasto y cualquier otro funcionario que contraiga a nombre de los órganos oficiales obligaciones no autorizadas en la ley, o que expidan giros para pagos de las mismas; b) Los funcionarios de los órganos que contabilicen obligaciones contraídas contra expresa prohibición o emitan giros para el pago de las mismas."*

Elaboró: Yuly Paola Pérez Mendivelso
Reviso: Ricardo Mendoza Prada, Mónica Natalia Gómez Acosta, Daniel Augusto Jorge El Saieh Sánchez, Yolanda Patiño Chacón 1
Aprobó: Daniel Augusto Jorge El Saieh Sánchez