



Memorando

Bogotá, D.C.

PARA: Olga Rocío Joya Benavidez

Grupo De Subsidios

DE: Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Respuesta a solicitud de concepto sobre reintegro de dinero por aplicación de subsidios

En respuesta a su Memorando 3-2025-027397, con el que indican que el Grupo de Subsidios ha identificado que ciertos prestadores del servicio público domiciliario de energía eléctrica han aplicado subsidios por menores tarifas a zonas o áreas comunes desde vigencias anteriores, contrario a lo señalado en su momento por la Oficina Asesora Jurídica a través d Memorando 3-2025-007063 11-02-2025¹; por lo que nos solicita absolver dos inquietudes relacionadas con el recobro de subsidios otorgados sobre el consumo de áreas comunes en inmuebles de propiedad horizontal, formuladas en los siguientes términos :

¹ "(...), no obstante la previsión regulatoria en cuanto a que el servicio de energía eléctrica en áreas comunes de una propiedad horizontal de carácter habitacional se ha entender prestado bajo la modalidad residencial, en materia de aplicación de subsidios por menores tarifas del sector eléctrico operan junto a tal calificación la estratificación socioeconómica del conjunto y el concepto mismo de "consumo de subsistencia" determinado por parte de la UPME, éste último que si bien se expresa en términos de "kWh - mes" como noción enmarca el consumo de electricidad necesaria para satisfacción de necesidades básicas en los hogares de los usuarios de menores ingresos, lo cual consideramos no es predicable de la energía eléctrica destinada a zonas comunes en propiedades horizontales de carácter habitacional.

En ese sentido, para esta Oficina independiente de la caracterización del consumo de energía eléctrica en zonas comunes de conjuntos habitacionales como consumo de un usuario residencial, no procede la aplicación de subsidios por menores tarifas en la medida que la noción "consumo de subsistencia" por definición y como factor esencial para el efecto no es predicable de la persona jurídica que surge de la constitución de la propiedad horizontal, en razón a que tales consumos no se orientan a la satisfacción de necesidades básicas de las unidades privadas que conformen dicha propiedad."



“1.¿Cómo debe realizarse el cobro del valor correspondiente al capital que fue subsidiado indebidamente? ¿Desde qué fecha debe cobrarse el capital?”

2.¿Procede el cobro de rendimientos financieros y/o intereses moratorios? En caso afirmativo, ¿desde qué fecha deben ser calculados?”

I. CONSIDERACIONES PREVIAS.

Alcance legal de la respuesta a la solicitud de concepto consagrado en la Ley 1755 de 2015.

Los conceptos emitidos por las entidades públicas no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, Artículo 28 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo modificado por la ley 1755 de 2015:

“Artículo 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, 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.”
(Subrayado fuera de texto).

Al respecto, la Corte se ha pronunciado en torno a la naturaleza jurídica de los conceptos proferidos por las autoridades en respuesta a los derechos de petición de consulta, así en Sentencia C-487 de 1996 explicó que:

“Cuando el concepto se produce a instancia de un interesado, éste queda en libertad de acogerlo o no y, en principio, su emisión no compromete la responsabilidad de las entidades públicas, que los expiden, ni las obliga a su cumplimiento o ejecución. Por consiguiente, de la circunstancia de que el administrado no se someta a sus formulaciones no puede ser objeto de consecuencias negativas en su contra, diferentes a las que podrían originarse del contenido de las normas jurídicas sobre cuyo entendimiento o alcance se pronuncia el concepto” (Negrita fuera de texto).



Esta postura jurisprudencial fue reiterada en las Sentencias C-877 de 2000, T-807 de 2000, C-542 de 2005 y T-091 de 2007.

Conforme al artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por la Ley 1755 de 2015. Con fundamento en la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa: Su petición de consulta es resuelta sin que los conceptos emitidos por el Ministerio de Minas y Energía sean de OBLIGATORIO CUMPLIMIENTO O EJECUCION, Y SIN QUE LOS MISMOS PROFIERAN EFECTOS JURIDICOS PARA SU CASO PARTICULAR.

Ahora bien, para abordar las inquietudes objeto de consulta es importante y necesario precisar algunos aspectos relacionados con la funcionalidad del fondo de Solidaridad, así:

II. CONTEXTO NORMATIVO

Las funciones legalmente asignadas al Ministerio de Minas y Energía como Administrador del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos de la Nación, se orientan entre otras, a establecer la destinación de los recursos tanto de la Contribución de Solidaridad como de los subsidios por menores tarifas; en ese contexto, la reglamentación establece procedimientos de liquidación, cobro, recaudo y manejo de los subsidios y de las contribuciones de solidaridad del sector de energía eléctrica; procedimientos en los que la verificación trimestral de subsidios otorgados y contribuciones facturadas tiene como fin validar y reconocer los déficits o superávits en la materia, según el caso, por lo que los prestadores deben realizar y enviar al fondo trimestralmente las conciliaciones de subsidios y contribuciones.

Ahora bien, cabe afirmar que tanto los subsidios como las contribuciones de solidaridad, se incorporan por regulación en las fórmulas tarifarias de las empresas de servicios públicos. Igualmente es importante señalar que, los subsidios que el prestador del servicio otorgue a sus usuarios pueden ser compensados con: (i) contribuciones de solidaridad que la misma empresa facture y recaude de los usuarios obligados a su pago; (ii) excedentes por concepto de contribución de solidaridad recibidos de otras empresas; (iii)



recursos del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos; y (iv) recursos asignados por menores tarifas eléctricas con cargo al Presupuesto General de la Nación.

De conformidad con el procedimiento interno del FSSRI del que no es dable prescindir para interpretar los parámetros normativos que gobiernan la administración de los recursos, los prestadores del servicio deben efectuar y enviar para validación del Ministerio la conciliación de sus cuentas correspondiente al balance entre los subsidios otorgados, las contribuciones facturadas, los giros recibidos de otros comercializadores, incluyendo los rendimientos o intereses de mora, las transferencias del Presupuesto de la Nación y/o Entidades Territoriales por menores tarifas y los giros del FSSRI.

Nótese como en un primer momento, el procedimiento interno para los balances de cuentas trimestrales presentados al Ministerio solo prevé la inclusión de rendimientos o intereses de mora en relación con giros recibidos de otros comercializadores.

Ahora bien, en desarrollo del mismo procedimiento y con el objeto de adelantar la correspondiente validación de los balances presentados, el Ministerio debe mediante comunicación escrita y en atención a lo reportado manifestar su aceptación o exponer sus diferencias; en éste último evento, dentro del mes siguiente a la fecha en que se reciba la citada comunicación, el prestador puede remitir información aclaratoria sobre el particular que permita al Ministerio convalidar o no las diferencias expuestas y dejar en firme como validación final el respectiva conciliación que deriva para las cuentas del FSSRI reconocer al prestador del servicio como “Empresa Superavitaria” o “Empresa Deficitaria”.

Funciones del FSSRI.

III. RESPUESTA

El fundamento jurídico para que el administrador del fondo de solidaridad exija del prestador del servicio público de energía eléctrica devolución de sumas de dinero y rendimientos financieros y/o intereses moratorios por subsidios en firme de las conciliaciones presentadas y validadas en su momento, surge del procedimiento interno adoptado precisamente para orientar la administración



de los recursos del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos, donde la predeterminación jurídica de las obligaciones dinerarias objeto bien sea de devolución, corrección monetaria o de eventuales intereses por mora, se determinaría a partir de los respectivos procesos que se puedan adelantar en materia de manejo de recursos públicos a cargo de particulares; o de vigilancia y control que correspondan a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios frente al incumplimiento de las disposiciones normativas por parte de los prestadores de dichos servicios.

Teniendo en cuenta lo anterior, consideramos, que previo a cualquier actuación para el eventual “reintegro” de sumas de dinero al FSSRI por subsidios con validaciones en firme y calificados posteriormente por el Grupo de Subsidios como “indebidos”, debe darse a conocer tal situación a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios encargada de la inspección, vigilancia y control de las empresas prestadoras del servicio público domiciliario de energía eléctrica, que como entidad responsable de hacer cumplir la respectiva normatividad estaría llamada a determinar conforme se dictamine previa investigación los aspectos pertinentes a la actuación administrativa debida, sin que corresponda de manera general y en abstracto a la Dirección de Energía Eléctrica ni a la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Minas y Energía predeterminar los lineamientos que involucran las inquietudes formuladas en su consulta.

En los anteriores términos damos respuesta a su solicitud.

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.
Radicado Padre: 3-2025-027397

Elaboró: Daniel Fernando Rozo Sarmiento
Revisó: Daniel Augusto Jorge El Saieh Sánchez, Ángela Solanyi Pabón Rojas
Aprobó: Daniel Augusto Jorge El Saieh Sánchez

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180