



## Concepto Sala de Consulta C.E. 1056 de 1998 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

Radicación 1056 febrero 5 de 1998.

Sala de Consulta y Servicio Civil.

Consejero Ponente doctor Augusto Trejos Jaramillo.

Tema: Estratificación socioeconómica en zonas rurales. Plazo para su adopción y aplicación, dice:

La señora Directora del Departamento Nacional de Planeación, previas algunas consideraciones de orden legal, dice a la Sala:

"Dada la confusión que genera la redacción del artículo 55 de la Ley 383 de 1997, se consulta si el nuevo aplazamiento ordenado por la citada ley implica:

- a. ¿Una prórroga de los períodos para la adopción y aplicación de la estratificación en el sector rural?
- b. ¿El establecimiento de dos fechas fijas sólo a partir de las cuales, una vez culminadas, podrá adoptarse y aplicarse la estratificación?
- c. De tratarse del evento descrito en el punto b) qué vigencia tienen las estratificaciones adoptadas y aplicadas al momento de entrada en vigor la Ley 383 de 1997-. Producen efecto o se encuentran suspendidas y solo pueden ser adoptadas y aplicadas hasta el vencimiento de las fechas allí indicadas-".

### I. Evolución y análisis normativo.

La Ley 142 de 1994, régimen jurídico de los servicios públicos domiciliarios, reiteró que el plazo para adoptar la estratificación urbana vencía el 31 de diciembre de 1994 y la rural el 31 de julio de 1995. Estatuyó que las estratificaciones expedidas con anterioridad a su vigencia continuarán rigiendo hasta cuando se realizarán otras con base en lo previsto en esta Ley.

El Decreto 2220 de 1993, reglamentario del Decreto número 2167 de 1992 - dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo transitorio 20 de la Constitución Política y por el cual se reestructuró el Departamento Nacional de Planeación - dispuso que éste diseñara las metodologías para la elaboración y adopción de las estratificaciones socioeconómicas por parte de los municipios y distritos, lo que debería llevarse a cabo en las zonas urbanas a más tardar el 31 de diciembre de 1994 y en las zonas rurales el 31 de julio de 1995. Hasta las fechas antes mencionadas continuarían aplicándose las estratificaciones que regían bajo la vigencia de dicho decreto. Con la Ley 177 de 1994 se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 1996 el plazo, señalado en la citada Ley 142, para adoptar la estratificación urbana en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, en los distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla y en los demás municipios del país. Por su parte la Ley 188 de 1995, al establecer el plan nacional de desarrollo e inversiones para el período 1995-1998, previó que para asignar eficientemente el gasto social y garantizar que éste beneficie a la población más necesitada, los municipios deberían hacer sus estratificaciones urbanas y rurales antes del 30 de junio de 1996 y obtener certificación del Gobierno Nacional en el sentido de que dichas estratificaciones se habían realizado con fundamento en la metodología suministrada por el Departamento Nacional de Planeación.

El Decreto 1538 de 1996, al reglamentar la estratificación socioeconómica referida en las Leyes 142 de 1994 y 188 de 1995, definió en su artículo 3 los vocablos realización, adopción y aplicación así:

"Realización. Proceso mediante el cual se aplican los procedimientos técnicos establecidos en las metodologías diseñadas por el Departamento Nacional de Planeación, por parte del alcalde o el gobernador.

Adopción. Acto mediante el cual el alcalde o el gobernador expide el decreto por medio del cual, como resultado de la aplicación de las metodologías, se asignan los estratos a los inmuebles residenciales por el término de cinco años.

Aplicación. Fase en la cual las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios en el municipio o distrito empiezan a facturar el cobro de éstos con base en las estratificaciones adoptadas".

A su vez el Decreto 2034 de 1996, modificadorio del Decreto 1538 del mismo año, dispuso que los gobernadores tomaran las medidas pertinentes para que a más tardar el 30 de junio de 1997 y el 31 de diciembre de 1997 se adoptaran y aplicaran, respectivamente, las estratificaciones en los municipios y distritos en que las autoridades hubiesen sido renuentes. Igual plazo señaló para los municipios y distritos donde las autoridades no se encontrarán incursas en las causales de renuencia contempladas en el artículo 4 del Decreto 2034.

En relación con las zonas rurales la Ley 383 de 1997 aplazó la adopción de la estratificación socioeconómica hasta el 31 de diciembre de 1998 y la aplicación de la misma hasta el 30 de junio de 1999.

De las disposiciones antes mencionadas se concluye que para la estratificación socioeconómica en las zonas rurales se fijó inicialmente la fecha del 31 de julio de 1995 y posteriormente se unificó con la de las zonas urbanas para el 30 de junio de 1996; en noviembre de 1996 se amplió el plazo para realizar, difundir y aplicar la estratificación en los municipios y distritos donde las autoridades habían sido renuentes y se señaló el 30 de junio de 1997 como fecha límite para la adopción -expedición por parte del alcalde del respectivo decreto asignando los estratos- y el 31 de diciembre del mismo año para la aplicación -facturación de las entidades prestadoras de servicios públicos con base en la estratificación adoptada-.

## II. Consideraciones.

El tema de la estratificación guarda relación directa con el principio constitucional de la solidaridad, se aplica en los distritos y municipios con el fin de que haya tarifas diferenciadas, sirve para otorgar subsidios a las personas de menores ingresos respecto de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios y en el caso de determinados impuestos como el predial. Además, permite definir la prioridad en el gasto social y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación en proporción, entre otros factores, a las necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza.

El marco regulatorio de la estratificación está contenido básicamente en la Ley 142 de 1994, que define aquella como la clasificación de los inmuebles residenciales de un municipio, hecha en atención a los factores y procedimientos determinados por la ley. Es al alcalde de cada municipio a quien corresponde la función de clasificar en estratos a los inmuebles de su jurisdicción.

Una de las finalidades de la estratificación socioeconómica en los servicios públicos es la de poder identificar las personas de menores ingresos con el objeto de otorgarles tarifas diferenciales y, eventualmente, subsidios.

Conviene precisar que fue la Ley 188 de 1995 la que estableció un plazo para que los alcaldes hicieran las estratificaciones urbanas y rurales; fijó para tal fin el día 30 de junio de 1996. Después se expidieron los Decretos 1538 y 2034 de 1996 -modificatorio del 1538- que tenían por objeto reglamentar las funciones de los gobiernos departamentales consagradas en los numerales 7, 11, 12 y 13 del artículo 101 de la Ley 142 de 1994, relacionadas con la ejecución de la estratificación y el incumplimiento de la misma por parte de los alcaldes. En estos decretos se fijaron las fechas del 30 de junio y el 31 de diciembre de 1997 para la adopción y aplicación de la estratificación en aquellos municipios y distritos donde éstas no se realizaron dentro del plazo legal, es decir, 30 de junio de 1996.

Llama la atención que el 14 de julio de 1997, catorce días después de vencido el último plazo para la adopción, entró a regir la Ley 383 por medio de la cual se expidieron normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando. Esta circunstancia significa que, aunque en sentido estricto se estableció un nuevo plazo por cuanto el anterior ya había vencido, de ningún modo ello implica solución de continuidad. Sin guardar relación alguna con dicho tema, se incluyó en el artículo 55 de la misma el nuevo plazo para la adopción y aplicación de la estratificación en las zonas rurales. El legislador incluyó un tema extraño al título de la ley, lo que está en contradicción con el artículo 158 de la Constitución Nacional que exige que "todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella".

Pero aun así, este precepto, en criterio de la Sala, constituye un aplazamiento para que en aquellos municipios o distritos donde aún no se ha hecho efectiva la estratificación, ésta se adopte o en su caso se aplique, sin que ello signifique que las estratificaciones sólo pueden ser adoptadas y aplicadas una vez se cumplan las fechas allí señaladas. Es decir, si ya se encuentra todo listo para la respectiva adopción, bien puede hacerse ésta en cualquier momento hasta el 31 de diciembre de 1998; caso igual sucede con la aplicación, que puede llevarse a cabo en cualquier época hasta el 30 de junio de 1999.

No podría ser otra la interpretación de la norma analizada, pues ello iría en detrimento de la labor adelantada por los alcaldes que adoptaron la estratificación en forma oportuna, esto es, dentro de los términos previstos en la Ley 188 de 1995 y significaría retroceder en dicho proceso, toda vez que dejaría sin efectos jurídicos las estratificaciones adoptadas y aplicadas hasta las fechas señaladas por la Ley 383 de 1997.

Si bien el artículo 184 de la Ley 142 de 1994 previó un tránsito legislativo en materia de estratificación, dejando vigentes las efectuadas antes de que entrara a regir dicha ley, hoy sólo tendría aplicación para aquellos eventos en los cuales el proceso se encuentre en etapa de realización o estudio, es decir, la etapa previa a la adopción. Ese tránsito haría más gravosa la situación para los usuarios de menores ingresos, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del decreto 3067 del 23 de diciembre de 1997 -por el cual se reglamenta la liquidación, cobro, recaudo y manejo de las contribuciones de solidaridad y de los subsidios en materia de servicios públicos de energía y gas combustible- se consagran como beneficiarios del subsidio a los usuarios de los estratos 1, 2 y 3, cuya estratificación sea el resultado de la aplicación de la metodología establecida por el Departamento Nacional de Planeación. Y si, como antes se dijo, el proceso aún se halla en etapa de estudio, ello significa que no se ha dado aplicación a la metodología del DNP. Por esa razón continuará rigiendo la estratificación prevista antes de la vigencia de la Ley 142 de 1994 y, en consecuencia, estos predios no se verán beneficiados con los respectivos subsidios. Pero, de otro lado, puede llegar a privilegiarse a quienes, clasificados en esos estratos bajos, no les correspondería el beneficio por pertenecer, en realidad, a otro más alto.

No sobra advertir que en el Decreto 1538 de 1996 se previó la revisión general de las estratificaciones cuando existan dudas sobre la correcta aplicación de las metodologías, caso en el cual el legislador dispone que el Departamento Nacional de Planeación está en la obligación de emitir un concepto técnico que permita a la Superintendencia de Servicios Públicos ordenar a los alcaldes la respectiva revisión, lo que puede generar para dichos alcaldes responsabilidad por los perjuicios ocasionados a las empresas y a los usuarios.

## III. Se responde.

El aplazamiento previsto en el artículo 55 de la Ley 383 de 1997 implica un nuevo plazo para adoptar y aplicar la estratificación en las zonas rurales, esto es, que en cualquier momento y hasta el 31 de diciembre de 1998 los alcaldes pueden expedir el correspondiente acto de adopción y aplicación de los estratos. Igualmente, en cualquier época y hasta el 30 de junio de 1999, puede darse la aplicación de la metodología establecida por el Departamento Nacional de Planeación.

respectiva aplicación por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios y facturar los cobros con base en las estratificaciones adoptadas.

Bajo ninguna circunstancia puede entenderse que el alcance de aquel precepto sea el de fijar unas nuevas fechas para que se inicie el proceso de adopción y aplicación, pues éste ha debido realizarse hasta el 30 de junio de 1997 para su adopción y hasta el 30 de diciembre del mismo año para su aplicación. Una interpretación diferente conduciría al desconocimiento de las estratificaciones adoptadas dentro de los términos legales.

---

*Fecha y hora de creación: 2025-01-28 11:59:02*