

MEMORIA JUSTIFICATIVA PROYECTO DE RESOLUCIÓN ESTUDIO DE LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL VIGENCIA 2023

I. Antecedentes

El artículo 365 de la Constitución Política establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, quien debe garantizar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, mientras que el artículo 370 ibídem, dispone que *“Corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten”*.

A su vez, el inciso 2° del artículo 338 Superior determina, que *“(…) La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema, y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, debe ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos”*.

Por su parte, el artículo 75 de la Ley 142 de 1994¹ establece que *“el Presidente de la República ejercerá el control, la inspección y vigilancia de las entidades que presten los servicios públicos domiciliarios, y los demás servicios públicos a los que se aplica esta Ley, por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios”*.

Conforme lo disponen el numeral 5° del artículo 79 ibídem y el numeral 5° del artículo 8° del Decreto 1369 de 2020², corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios –

¹ *“Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”*.

² *“Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.”*

Este documento está suscrito con firma mecánica autorizada mediante **Resolución No. 20201000057315 de 09 de diciembre del 2020**

La Superservicios comprometida con el Sistema de Gestión Antisoborno los invita a conocer los lineamientos, directrices y el canal de denuncias en el siguiente link: <https://www.superservicios.gov.co/Atencion-y-servicios-a-la-ciudadania/peticiones-quejas-reclamos-sugerencias-denuncias-y-felicitaciones>

Sede principal.
Bogotá D.C. Carrera 18 nro. 84-35
Código postal: 110221
PBX 60 (1) 691 3005. Fax 60 (1) 691 3059
sspd@superservicios.gov.co
Línea de atención 60 (1) 691 3006 Bogotá.
Línea gratuita nacional 01 8000 91 03 05
NIT: 800.250.984.6
www.superservicios.gov.co

Dirección Territoriales
Diagonal 92 # 17A – 42, Edificio Brickell Center, piso 3.
Código postal: 110221
Barranquilla. Carrera 59 nro. 75 -134. Código postal: 080001
Bucaramanga. Carrera 34 No. 54 – 92. Código postal: 680003
Cali. Calle 26 Norte nro. 6 Bis – 19. Código postal: 760046
Medellín. Avenida calle 33 nro. 74 B – 253. Código postal: 050031
Montería. Carrera 7 nro. 43-25. Código postal: 050031
Neiva. Calle 11 nro. 5 – 62. Código postal: 230001

Superservicios, *“Fijar las tarifas de las contribuciones que deban pagar las entidades vigiladas y controladas, de conformidad con la ley”*.

II. Viabilidad Jurídica

El artículo 85 de la Ley 142 de 1994, determina que la Superservicios se encuentra facultada para cobrar anualmente una contribución especial a sus vigilados, con el propósito de recuperar los costos que genera el ejercicio de las funciones presidenciales a su cargo, con una tarifa que no puede ser superior al uno por ciento (1%) del valor de los gastos de funcionamiento asociados al servicio sometido a su inspección, vigilancia y control, en el año anterior a aquel en que se realice el cobro.

Mediante Resolución SSPD 20231000215345 del 29 de marzo de 2023, la Superservicios estableció los plazos para el cargue de Información Financiera anual, con corte a 31 de diciembre de 2022, así:

Cuadro 1. Plazos para el cargue de Información 2023 con corte a 31 de diciembre de 2022

Últimos dígitos ID	Fecha de cargue
Del 00 al 09	15 de mayo de 2023
Del 10 al 19	16 de mayo de 2023
Del 20 al 29	17 de mayo de 2023
Del 30 al 39	18 de mayo de 2023
Del 40 al 49	19 de mayo de 2023
Del 50 al 59	23 de mayo de 2023
Del 60 al 69	24 de mayo de 2023
Del 70 al 79	25 de mayo de 2023
Del 80 al 89	26 de mayo de 2023
Del 90 al 99	29 de mayo de 2023

A través de Resolución SSPD 20231000295475 del 30/05/2023, la Superservicios estableció los requerimientos de reporte simplificado de información financiera, para efectos de la liquidación de la contribución especial a cargo de las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, que atiendan hasta un máximo de 2.500 suscriptores y aquellas que presten el servicio en el área rural independientemente del número de suscriptores que atiendan.

Precisado lo anterior, es necesario señalar que el párrafo segundo del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, establece la posibilidad de que en la Entidad se presenten faltantes presupuestales, por lo que el legislador señaló lo siguiente: “Al fijar las contribuciones especiales se eliminarán, de los gastos de funcionamiento, los gastos operativos; en las empresas del sector eléctrico, las compras de electricidad, las compras de combustibles y los peajes, cuando hubiere lugar a ello; y en las empresas de otros sectores los gastos de naturaleza similar a éstos. Estos rubros podrán ser adicionados en la misma proporción en que sean indispensables para cubrir faltantes presupuestales de las comisiones y la superintendencia”.

III. Razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición

Con fundamento en artículo 85 de la Ley 142 de 1994, la Superservicios realizó el análisis necesario a efectos de establecer el monto de la tarifa y la base gravable de la contribución especial correspondiente a la vigencia 2023, tomando la información financiera certificada y

determinando que existe justificación para acudir al uso del párrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

En este sentido mediante memorando interno SSPD 20235300004403 del 20 de enero del 2023, la Dirección Financiera solicito a la Superintendencia Delegada para Energía y Gas Combustible y a la Superintendencia Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo, la base de datos depurada de los prestadores respecto de los cuales la Superservicios ejerció inspección, vigilancia y control durante la vigencia 2022, y que, por ende, deben ser objeto del pago de la contribución especial para la vigencia 2023. El número de prestadores fue el obtenido de la información obrante en el RUPS con corte a 31 de diciembre de 2022, de acuerdo con la verificación realizada por las superintendencias delegadas mencionadas, remitida a la Dirección Financiera mediante los memorandos (i) SSPD 20232000017343 del 16 de febrero de 2023 (SDEG), y (ii) SSPD 20234000031373 del 17 de marzo de 2023 (SDAAA).

Que los antecedentes mencionados fueron el soporte para la expedición de la Resolución SSPD 20231000297335 del 31 de mayo de 2023, por la cual se determina el número de prestadores en **TRES MIL NOVECIENTOS UNO (3901)**, este numero no restringe el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control por parte de la Superservicios, respecto al mismo, ni el cobro de la contribución especial respectiva

Igualmente se determina que para aquellos prestadores de servicios públicos domiciliarios que no reporten los estados financieros con corte al 31 de diciembre de 2022, conforme lo establece la Superservicios, la liquidación de la contribución especial se realizará con base en el último reporte de información financiera certificado bajo normas de información financiera – NIF, el cual se actualizará e incrementará aplicando el Índice de Precios al Consumidor – IPC de cada año, certificado por el DANE, más un (1) punto porcentual.

Para los prestadores objeto de inspección, vigilancia y control de la Superservicios, que no hayan realizado ninguna certificación de información financiera bajo NIF al SUI, conforme lo establece la Resolución SSPD 20231000297335 del 31 de mayo de 2023³, el valor a pagar por concepto de contribución especial para el año 2023 será de **DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL PESOS MCTE (\$252.000,00)**⁴ por prestador, sin perjuicio de las investigaciones y sanciones a que haya lugar.

Ahora, cuando la sumatoria de la base gravable de la contribución especial por todos los servicios públicos domiciliarios o actividades complementarias a estos servicios, prestados por el contribuyente, es inferior a **VEINTICINCO MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS MCTE (\$25.200.000,00)** de acuerdo con los estados financieros certificados en el SUI, el valor a liquidar por concepto de cada servicio será de **CERO PESOS (\$0)**; ello en desarrollo del principio de eficiencia⁵ establecido por la Superservicios, en el documento “*Calculo de costos de contribución por empresas*”⁶ realizado para la vigencia 2023.

³ “Por la cual se determina el número de prestadores que servirá como de base para liquidar la Contribución Especial para el año 2023”.

⁴ Documento Análisis costo.

⁵ El documento se anexa a la presente resolución.

⁶ Artículo 363 de la Constitución Política de Colombia

Teniendo en cuenta lo anterior, se realizaron diferentes análisis y estudios por las dependencias de la Superservicios involucradas en el tema de la contribución especial⁷, con la finalidad de determinar la base Gravable de la Contribución Especial, así:

a. Parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994

*Vigencia actual 2023

Para el presente estudio, se procedió a adicionar los gastos operativos que, en el sector eléctrico, corresponden a las compras de electricidad, las compras de combustibles y los peajes y para las empresas de otros sectores diferentes al sector eléctrico, los gastos de naturaleza similar a éstos rubros.

Para incluir en la base gravable los “gastos de naturaleza similar”, se seleccionan del total de gastos operativos certificados por los prestadores en el **Formato Complementario [900017] FC01-01 a FC01-07 “Gastos de Servicios Públicos”**, los rubros que se consideran cumplen con los criterios establecidos en la norma.

Para realizar esta selección, El Grupo de Contribuciones de La Dirección Financiera solicita anualmente a las Superintendencias Delegadas la conformación de la base gravable bajo la aplicación del parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 y la realización conjunta de mesas de trabajo con distintas dependencias.

Teniendo en cuenta que, para la vigencia 2023, nos encontramos frente a una situación de faltante presupuestal, es pertinente hacer mención de las actividades adelantadas para este fin, así:

- Mediante memorando No. 20235300004403 del 20 de enero de 2023, se realizó solicitud de prestadores sujetos de IVC 2023 y base gravable 2023, al Delegado para Acueducto, Alcantarillado y Aseo y al Delegado para Energía y Gas Combustible.
- La Superintendencia Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo, a través del memorando No. 20234000031373 de 17/03/2023 y No. 20234000059873 del 25/05/2023, remitió respuesta al memorando No. 20235300004403.
- Mediante radicado No. 20232000017343 del 16/02/2023 y No. 20232000058613 del 24/05/2023, la Superintendencia para Energía y Gas Combustible, señalando en este último que reafirma su posición de acuerdo con lo expuesto en el Memorando SSPD N°. 20192000041473 del 29/04/2019.

Se considera relevante, realizar un breve recuento del trámite realizado en vigencias Anteriores 2019 - 2021 y 2022, en cuanto a los soportes y estudios técnicos elaborados por la entidad en aras de identificar los conceptos a que alude el parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994:

⁷ Superintendencia Delegada de Acueducto, Alcantarillado y Aseo; Superintendencia Delegada de Energía y Gas Combustible, Grupo NIIIF

***Vigencia 2022**

- Mediante memorando 20225340074703 del 30 de marzo de 2022, la Dirección Financiera planteó a los Superintendentes Delegados de Acueducto, Alcantarillado y Aseo y de Energía y Gas Combustible, la necesidad de determinar la base gravable de la contribución especial 2022 con fundamento en el art. 85 de la Ley 142 de 1994.
- A través del memorando 20224240090653 del 27 de abril de 2022, la Dirección Técnica de Gestión de Acueducto y Alcantarillado, confirma que la base gravable para el cálculo de la contribución 2022 no debe ser modificada con respecto a la base gravable implementada para la vigencia 2021, la cual fue determinada con base en los análisis y conceptos técnicos emitidos por la Superintendencia Delegada.
- La Superintendencia Delegada para Energía y Gas Combustible, en mesa de trabajo realizada el 05 de mayo de 2022, determinó que los conceptos establecidos como base gravable para la vigencia 2021, no tendrían cambios para la presente vigencia.

***Vigencia 2021**

- Mediante memorando 20215340018443 del 17 de marzo 2021, la Dirección Financiera solicitó a la Superintendencia Delegada AAA y a la Superintendencia Delegada para Energía y Gas Combustible, iniciar con un plan de trabajo para analizar y determinar la base gravable de 2021 y así conformar los gastos operativos a que se refiere el parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, en los sectores de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, gas combustible por redes y gas licuado de petróleo.
- Memorando 20214360040153 del 10 de mayo de 2021 enviado a la Dirección Financiera por parte de la Dirección Técnica de Gestión de Aseo.

En este marco, el Grupo de Contribuciones y Cuentas por Cobrar coordinó y realizó mesas de trabajo con las Direcciones Técnicas de las Delegadas como son: Dirección Técnica de Acueducto y Alcantarillado Grandes Prestadores (DTGAAGP), Dirección Técnica Gestión de Acueducto y Alcantarillado Pequeños Prestadores (DTGAAPP), Dirección Técnica de Gestión de Aseo (DTGA), Dirección Técnica de Gestión de Energía (DTGE) Dirección Técnica de Gas Combustible (DTGC).

Además de los profesionales del grupo de Contribuciones y Cuentas por cobrar y los profesionales financieros de las direcciones técnicas, participaron en las mesas de trabajo, los colaboradores de la Secretaría General, del grupo de asesores del despacho de la Superintendente, la Dirección Financiera y el Grupo de Defensa Judicial.

Dentro de las mesas de trabajo, como se encuentra documentado en las actas y planillas de asistencia, correos electrónicos y los memorandos 20214250000123 del 26 de marzo 2021 y 20214360040153 del 10 de mayo 2021 remitido por la Coordinación del Grupo de Pequeños Prestadores de Acueducto y Alcantarillado y Dirección Técnica de Gestión de Aseo respectivamente, se desarrollaron los análisis correspondientes en cuanto a los aspectos

económicos, jurídicos, financieros y contables sobre los conceptos que por su naturaleza similar se incluyeron en la base gravable de 2021.

De esta forma, se revisaron uno a uno los conceptos que conforman los gastos operativos del formato complementario FC01 “Gastos de Servicios Públicos” y se solicitaron los conceptos técnicos a las Superintendencias Delegadas de cada sector. Adicionalmente, se solicitó que se informará explícitamente si el concepto contable debía ser incluido o no.

*Vigencia 2019

La Superintendencia Delegada AAA, mediante memorando 20194210040633 del 24 de abril de 2019 que para la base gravable de 2019, confirmó los conceptos emitidos en el año 2017, contenidos en el archivo de análisis de conceptos contables del parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 y enviado al Grupo de Contribuciones de la Dirección Financiera .

La Superintendencia Delegada Energía y Gas Combustible, mediante Memorando 20192000041473 del 29 de abril de 2019, confirmó los conceptos emitidos en el año 2017 en los siguientes términos:

“Conforme con lo anterior, le informamos que, esta Superintendencia Delegada, se mantiene en el análisis presentado a la Dirección Financiera, el día 30 de marzo de 2017, el cual se anexa a la presente comunicación. Lo anterior, especificando en la sección denominada “Parágrafo 2 artículo 85”, la cual da respuesta puntual a lo consultado, respecto al parágrafo 2 del artículo 85 de la ley 142 de 1994”:

b. Análisis conceptual del parágrafo 2

El parágrafo 2º del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, permite de manera excepcional, que la base gravable se engrose con otros rubros, siempre que la entidad requiera cubrir un faltante presupuestal, situación está que debe ser acreditada y justificada:

“PARÁGRAFO 2. Al fijar las contribuciones especiales se eliminarán, de los gastos de funcionamiento, los gastos operativos; en las empresas del sector eléctrico, las compras de electricidad, las compras de combustibles y los peajes, cuando hubiere lugar a ello; y en las empresas de otros sectores los gastos de naturaleza similar a éstos. Estos rubros podrán ser adicionados en la misma proporción en que sean indispensables para cubrir faltantes presupuestales de las comisiones y la superintendencia”.

Para la aplicación del parágrafo 2º en mención, se exigen tres condiciones: **i)** que exista un faltante presupuestal; **ii)** que los gastos operativos de los sectores de acueducto, alcantarillado y aseo, así como de gas se asimilen a los rubros de compras de electricidad, compras de combustibles y peajes del sector de energía y **iii)** que dichos rubros sean adicionados en la misma proporción en que sean indispensables para cubrir el faltante presupuestal. Veamos cómo fueron establecidas estas condiciones por parte de la Superservicios:

(i) Que exista faltante presupuestal. Se realiza el análisis necesario para establecer el monto de la tarifa y la base gravable de la contribución especial para la vigencia 2023, tomando como

base la apropiación presupuestal de la vigencia a recaudar por contribución especial por “recursos propios de establecimientos públicos - Contribuciones Diversas” y la sumatoria de los valores CERTIFICADOS al Sistema Único de Información – SUI, por los prestadores en el **Formato Complementario [900017] FC01-01 a FC01-07 “Gastos de Servicios Públicos”**, en la columna gastos administrativos de las taxonomías XBRL a 31 de diciembre de 2022.

De este análisis se evidencia sin lugar a dudas que el recaudo bajo los parámetros jurisprudenciales: **“gastos de funcionamiento”: Gastos de administración-menos exclusiones**, imposibilitan a la Superservicios recuperar los costos del servicio de control y vigilancia que presta por mandato constitucional conforme al artículo 370 de la Constitución Política de 1991 por delegación presidencial, y cumplir así con su misión de promover y proteger los derechos y deberes de los usuarios y prestadores de los servicios públicos domiciliarios y la prestación de estos servicios esenciales de manera sostenible y con calidad, con el fin de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos, a la competitividad del sector y al desarrollo económico y social del país.

Así, después de dicho análisis se determina que existe justificación para acudir al uso del párrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 por existir faltantes presupuestales.

ii) Que los gastos operativos de los sectores de acueducto, alcantarillado y aseo, así como de gas, se asimilen a los rubros de compras de electricidad, compras de combustibles y peajes del sector de energía. Como de forma expresa lo señala el párrafo 2 del artículo 85 referido, los gastos operativos que en el sector eléctrico, pueden ser adicionados cuando existan faltantes presupuestales, son los correspondientes a las compras de electricidad, las compras de combustibles y los peajes y que en las empresas de otros sectores, (acueducto, alcantarillado, aseo y gas) se podrán adicionar los gastos de naturaleza similar a éstos rubros, en la misma proporción en que sean indispensables para cubrir los faltantes presupuestales, la Superservicios entró a determinar cuáles eran los rubros o gastos de naturaleza similar a los indicados.

Así, para la aplicación del párrafo 2 en todos los sectores vigilados por la Superservicios se hace necesario adicionar a la base gravable *“las compras de electricidad, las compras de combustibles y los peajes en el sector eléctrico... y en las empresas de otros sectores los gastos de naturaleza similar”*. Esto implica, en un escenario de faltante presupuestal, aplicar la tarifa máxima permitida por la ley del 1%.

Para tal fin, se procede a solicitar a las Superintendencias Delegadas de cada sector los gastos de naturaleza similar que, como gastos operativos, pueden ser incluidos en la base gravable de cada vigencia en los sectores de acueducto, alcantarillado, aseo, gas combustible por redes y gas licuado de petróleo, previa acreditación del faltante presupuestal, como ya quedo anotado en apartes anteriores.

En primer lugar, se determina la existencia de un faltante presupuestal, que se conoce una vez aplicada la tarifa máxima del 1%, al valor resultante de la diferencia entre los “*Gastos de administración*”⁸ y las exclusiones⁹, en el marco del artículo 85.2 de la Ley 142 de 1994.

Es así que, cada año, mediante memorandos y la realización de mesas de trabajo de ser el caso, la Dirección Financiera solicita a la Superintendencia Delegada AAA y a la Superintendencia Delegada para Energía y Gas Combustible, determinar la base gravable a que refiere el parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

Con estas acciones, lo que se busca es que las dependencias técnicas que tienen el conocimiento de los sectores de energía, gas, acueducto, alcantarillado y aseo, analicen uno a uno los conceptos que se asimilan a lo que establece el parágrafo 2 y que por tanto pueden conformar los gastos operativos a incluir en cada sector.

Bajo estos lineamientos, las superintendencias delegadas para la vigencia 2017, realizaron un análisis sector por sector, en aras de determinar del sector eléctrico, las compras de electricidad, las compras de combustibles y los peajes, y en las empresas de los sectores de Acueducto, Alcantarillado y aseo, los gastos de naturaleza similar a éstos, veamos:

Cuadro 2. Conceptos sobre gastos operativos de naturaleza similar al rubro **compras de electricidad** para incluir en la base gravable del sector AAA

CONCEPTOS PARAGRAFO	SERVICIO DE ASEO	SERVICIO DE ACUEDUCTO	SERVICIO DE ALCANTARILLADO
	Servicios Personales Generales Costo de bienes y servicios Públicos para la venta Ordenes y Contratos de Mantenimiento y Reparaciones Materiales y Otros Costos de Operación	Servicios Personales Generales Costo de bienes y servicios Públicos para la venta Ordenes y Contratos de Mantenimiento y Reparaciones Materiales y Otros Costos de Operación Contratos de suministro de Agua Potable - Agua en Bloque y/o a Largo Plazo	Servicios Personales Generales Costo de bienes y servicios Públicos para la venta Ordenes y Contratos de Mantenimiento y Reparaciones Materiales y Otros Costos de Operación
Compras de Electricidad: Compra de Energía por parte del comercializador y la posterior venta de esta al cliente final no regulado.	Dentro de la cadena de valor de la actividad de aseo, no se encontraron conceptos específicos y que definan de forma literal que pudan asimilarse a las compras de energía, sin embargo se evalúa y se concluye que bajo la actividad desarrollada por las empresas de aseo, se puede identificar que existen algunos que son determinantes para la prestación del servicio y que sin ellos no pudiera llegar a prestarse y que esta involucrados directamente.	Dentro de la cadena de valor de la actividad de acueducto, se evalúa y se concluye que bajo la actividad desarrollada por estas empresas, se puede identificar que existen algunos conceptos que son determinantes para la prestación del servicio y que sin ellos no pudiera llegar a prestarse y que esta involucrados directamente. Pago total por concepto de contratos de suministro de agua potable de acueducto en bloque.	Dentro de la cadena de valor de la actividad de alcantarillado, no se encontraron conceptos específicos y que definan de forma literal que pudan asimilarse a las compras de energía, sin embargo se evalúa y se concluye que bajo la actividad desarrollada por las empresas de alcantarillado, se puede identificar que existen algunos que son determinantes para la prestación del servicio y que sin ellos no pudiera llegar a prestarse y que esta involucrados directamente.

Fuente: Elaboración Superintendencia Delegada AAA 2017.

El concepto contable “**compras de electricidad**”, que corresponde a las compras a corto y largo plazo de energía, es una actividad que origina un gasto operativo en el ámbito de la comercialización en el sector de energía.

La Comercialización de energía eléctrica es una “actividad consistente en la compra y venta de

⁸ Se conocen una vez las empresas certifican la información financiera del año anterior a la vigencia en la cual se cobra la contribución especial.

⁹ Son gastos que no hacen parte de la definición jurisprudencial para determinar la base gravable de la contribución especial, por lo tanto, son excluidos.

energía eléctrica en el mercado mayorista y su venta con destino a otras operaciones en dicho mercado o a los usuarios finales¹⁰, regulados o no regulados. Quien desarrolla esta actividad se denomina comercializador de energía eléctrica.

Es evidente que los sectores vigilados por la Superservicios tienen en común que entregan en el domicilio de los usuarios o consumidores bienes o servicios públicos, sin embargo, en su proceso de producción tienen distintas actividades y consecuentemente distintas cadenas de valor. Así mismo, tipos o conceptos de gastos diferentes.

No se puede entender la similitud en un sentido literal. Es necesario conocer las actividades y gastos que componen cada una de las cadenas de valor de los servicios públicos domiciliarios.

En otras palabras, dentro de la estructura de gastos de una empresa de acueducto no es racional esperar que las compras de electricidad sean significativas. Posiblemente, ni si quiera existen. Por tal motivo, se requiere contar con un conocimiento profundo del sector y una definición técnica de conceptos contables para establecer la naturaleza de la similitud.

Esta similitud se establece entonces con las erogaciones que por su naturaleza son **determinantes para la prestación del servicio y sin los cuales no pudiera llegar a realizarse** con calidad, en cumplimiento de los compromisos adquiridos con los usuarios.

Es así que, los contratos de suministro de agua, en el sector de Acueducto, se consideran similares a las erogaciones por contratos de compras de energía a largo y/o corto plazo en el sector eléctrico.

Así mismo, pueden considerarse de naturaleza similar en los sectores de Acueducto, Alcantarillado y Aseo **los gastos de personal, los gastos generales, los gastos de servicios públicos disponibles para la venta, los contratos de mantenimiento y reparaciones, la compra de materiales y otros gastos de operación** por ser determinantes para obtener, procesar y/o distribuir, comercializar o entregar el bien o el servicio que se presta.

Cuadro 3. Conceptos contables de naturaleza similar a **compras de combustible** sector AAA

CONCEPTOS PARAGRAFO	SERVICIO DE ASEO	SERVICIO DE ACUEDUCTO	SERVICIO DE ALCANTARILLADO
Compras de Combustibles: Uso del combustible para generar la prestación del servicio	Consumo De Insumos Directos - ACPM, Fuel Oil	Consumo De Insumos Directos - ACPM, Fuel Oil, Insumos químicos para potabilización, consumos de Energía eléctrica.	Consumo De Insumos Directos - ACPM, Fuel Oil, Insumos químicos para tratamiento, consumos de Energía eléctrica en la prestación del servicio.
	Las compras de combustible en aseo, se presentan al por mayor para el funcionamiento de los vehículos y la maquinaria especializada utilizada en las actividades de recolección de residuos, transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final: - Compras de combustible para el uso de vehículos recolectores de residuos sólidos desde el lugar de recolección y clasificación hasta la disposición final. - Compras de combustible para maquinarias que se utilizan en el proceso de disposición final de los residuos y en el proceso de disposición de los recursos efectivamente aprovechables. - Compras de Combustible para el uso de plantas de tratamiento de residuos y de lixiviados.	- Costo de energía eléctrica consumida para el servicio público domiciliario de acueducto, para procesos operativos, producción y de distribución. - Costo de insumos químicos para potabilización.	-Costo de energía eléctrica consumida para el servicio público domiciliario de alcantarillado: -- Costo de energía eléctrica consumida en procesos operativos utilizada en bombeos. -- Costo de energía eléctrica consumida en procesos operativos diferentes al bombeo. -Costo de Insumos químicos para tratamiento de aguas residuales

Fuente: Elaboración Superintendencia Delegada AAA 2017.

¹⁰ La Resolución CREG 054 de 1994 estableció las reglas para la actividad de comercialización de energía eléctrica en el sistema interconectado nacional.

Las **compras de combustible**, que en el sector eléctrico son gastos en los que incurren las empresas para la generación de energía, no tienen el mismo uso en el sector AAA, en donde se pueden asimilar a algunos rubros del grupo de Consumo de Insumos Directos como las compras de **ACPM, Fuel & Oil**, la compra de **productos químicos** y el pago de la factura de **energía eléctrica** para el bombeo como se describe en el anterior.

Es claro que, en sectores como acueducto y alcantarillado, los combustibles se utilizan para procesos de tratamiento de agua potable o agua residual, es decir, son gastos operativos de diferente uso comparados con el sector eléctrico, pero tienen en común que son esenciales en el proceso de prestación de cada servicio.

Así mismo, para la adecuada implementación de la recolección de residuos es razonable esperar que para la movilidad de la flota de vehículos recolectores, funcionamiento de la maquinaria de disposición de residuos y las plantas de tratamiento de lixiviados se hace necesario incurrir en un gasto significativo en las compras de combustibles.

Cuadro 4. Conceptos contables de naturaleza similar a **Peajes** sector AAA

CONCEPTOS PARAGRAFO	SERVICIO DE ASEO	SERVICIO DE ACUEDUCTO	SERVICIO DE ALCANTARILLADO
	Órdenes Y Contratos Por Otros Servicios - Pagos por disposición final	Licencias, Contribuciones y Regalías - Peajes de Interconexión de Acueducto	Licencias, Contribuciones y Regalías - Peajes de Interconexión de Alcantarillado
Peajes: Cargos por uso de redes de transporte, transmisión y distribución.	De manera general el concepto de peaje corresponde a los derechos de tránsito o circulación por determinados lugares, como algunas autopistas, puentes, túneles, aduanas, etc. Se entiende que los peajes en el servicio de energía corresponden a los cargos generados por el uso de redes de transporte, transmisión y distribución. - Para el servicio de aseo en el cálculo de los costos de recolección y transporte de residuos sólidos se incluye la suma de los peajes por mes que paga el vehículo en su recorrido de ida y vuelta por Área de Prestación de Servicio. Sin embargo los peajes terrestres son considerados una tasa, por lo tanto si bien corresponde a un equivalente, no podrá tomarse como base de contribución por parágrafo.	Pago total por concepto de contratos de interconexión de acueducto.	Pago total por concepto de contratos de interconexión de alcantarillado.

Fuente: Elaboración Superintendencia Delegada AAA 2017.

Es evidente la similitud entre el concepto de Peajes por uso de redes de transporte, transmisión y distribución de energía y los peajes de interconexión de acueducto, sin embargo, no existe tal relación entre el mismo concepto de peajes en el sector de energía y la disposición final en el sector de aseo.

La razón de incluir la **Disposición final** está en la relevancia que tiene dentro del proceso de tratamiento de residuos en el sector de aseo y su inclusión en la base gravable se explica en el hecho de ser una actividad imprescindible para la calidad en la prestación del servicio.

En este sentido, todos los gastos, compras y erogaciones relacionadas con la disposición final tienen una relación directa con la prestación y dentro de la cadena de valor del servicio de aseo tienen una naturaleza similar al momento de pagar el uso o adquirir un activo para implementar la actividad.

La Superintendencia Delegada Energía y Gas Combustible ha confirmado lo determinado en el

año 2017, así como lo hizo para el análisis de la base gravable de 2019 con memorando 20192000041473 del 29/04/2019 en los siguientes términos:

“Conforme con lo anterior, le informamos que, esta Superintendencia Delegada, se mantiene en el análisis presentado a la Dirección Financiera, el día 30 de marzo de 2017, el cual se anexa a la presente comunicación. Lo anterior, especificando en la sección denominada “Parágrafo 2 artículo 85”, la cual da respuesta puntual a lo consultado, respecto al parágrafo 2 del artículo 85 de la ley 142 de 1994”:

Para el ejercicio realizado bajo la coordinación del Grupo de Contribuciones de la Dirección Financiera para el año 2023, en el cual se tiene como punto de partida el análisis la base gravable determinada en el año 2017, 2019, 2021 y 2022 la Superintendencia Delegada Energía y Gas Combustible, vuelve a confirmar lo referido en los conceptos definidos en vigencias anteriores, en lo que tiene que ver con el parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994:

Cuadro 5. Conceptos contables de naturaleza similar a Compras de electricidad, Compras de combustibles y Peajes sector Gas combustible

ENERGÍA ELÉCTRICA	Compras de Electricidad	FC01-Compras en Bloque y/o a largo plazo Compras en Bolsa y/o a corto plazo
	Compras de Combustibles	FC01- Gas combustible Carbon Mineral ACPM Fuel Oil
	Peajes	FC1- Uso de Líneas Redes y Ductos
GAS LICUADO DE PETRÓLEO - GLP	Parágrafo 2 Compras de Electricidad	FC01-Costo de Distribución y/o Comercialización de GLP
	Parágrafo 2 Compras de Combustibles	FC01-Consumo de Insumos Indirectos - Productos Químicos
		FC01-Consumo de Insumos Indirectos - Gas Combustible
		FC01-Consumo de Insumos Indirectos - Carbón Mineral
	Parágrafo 2 Peajes	FC01-Consumo de Insumos Indirectos - ACPM Fuel Oil
GAS COMBUSTIBLE POR REDES DE TUBERÍA	Parágrafo 2 Compras de Electricidad	FC01-Costo de Distribución y/o Comercialización de Gas combustible por redes
	Parágrafo 2 Compras de Combustibles	FC01-Consumo de Insumos Indirectos - Gas Combustible
		FC01-Consumo de Insumos Indirectos - Carbón Mineral
		FC001-Consumo de Insumos Indirectos - ACPM Fuel Oil
	Parágrafo 2 Peajes	FC01-Uso de Líneas, redes y ductos

Fuente:

Elaboración Superintendencia Delegada de Energía y Gas Combustible.

Los conceptos Compras de electricidad y de combustible cuenta con una definición clara en la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible - CREG y se estima que pueden ser adicionados a la base de la contribución, en el momento de existir faltantes presupuestales...”

Teniendo claro que, las compras de energía, las compras de combustible y los peajes (entendidos como el cargo de uso por redes) son taxativos y se deben incluir en la base gravable en un escenario de faltante presupuestal, se dispuso establecer los gastos de naturaleza similar en el sector de Gas Combustible por Redes y Gas Licuado de Petróleo.

Es así que, se entienden como similares el Gasto de Distribución y/o comercialización de GCR y GLP a las compras de electricidad, el consumo de insumos como gas combustible y ACPM con las compras de combustible y el uso de líneas, redes y ductos con los peajes en el sector de energía.

Con base en los argumentos expuestos en mesas de trabajo, los conceptos definidos por las Superintendencias Delegadas, en los precedentes jurisprudenciales sobre las bases gravables determinadas en años anteriores y en el valor relativo de cada uno de los “gastos de servicios públicos” en el total de la base gravable, se determinó la base gravable de que trata el párrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 para el año 2023.

En este sentido, los conceptos que integrarán la base gravable de la Contribución Especial de la vigencia 2023, primero, por representar salidas de recursos para lograr el funcionamiento del prestador, segundo, por estar asociados de manera directa o indirecta con la prestación del servicio sujeto a la inspección, vigilancia y control de la Superservicios, tercero para cubrir de faltante presupuestal en aplicación del párrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, son:

Cuadro 6. Conceptos para Energía Eléctrica, Gas Natural y Gas licuado de Petróleo

ENERGÍA ELÉCTRICA	GAS NATURAL	GAS LICUADO DE PETRÓLEO
Gastos de administración (menos las exclusiones señaladas)	Gastos de administración (menos las exclusiones señaladas)	Gastos de administración (menos las exclusiones señaladas)
Compras en bloque y/o a largo plazo		
Compras en bolsa y/o a corto plazo		
Uso de líneas, redes y ductos	Uso de líneas, redes y ductos	Uso de líneas, redes y ductos
	Gastos operativos de distribución y/o comercialización de gas combustible por redes	Gastos operativos de distribución y/o comercialización de gas licuado de petróleo – GLP
Gas combustible	Gas combustible	Gas combustible
Carbón mineral		
ACPM y Fuel Oil		ACPM y Fuel Oil

Fuente: Elaboración SSPD

Cuadro 7. Conceptos para Acueducto, Alcantarillado y Aseo

ACUEDUCTO	ALCANTARILLADO	ASEO
Gastos de administración (menos las exclusiones señaladas)	Gastos de administración (menos las exclusiones señaladas)	Gastos de administración (menos las exclusiones señaladas)
Beneficios a empleados	Beneficios a empleados	Beneficios a empleados
Generales	Generales	Generales
Total de bienes y servicios públicos para la venta	Total de bienes y servicios públicos para la venta	Total de bienes y servicios públicos para la venta
Productos químicos	Productos químicos	Disposición final
Energía	Energía	Órdenes y contratos por otros servicios

ACPM y Fuel oil	ACPM y Fuel oil	ACPM y Fuel oil
Órdenes y contratos de mantenimiento y reparaciones	Órdenes y contratos de mantenimiento y reparaciones	Órdenes y contratos de mantenimiento y reparaciones
Materiales y otros gastos	Materiales y otros gastos	Materiales y otros gastos
Peajes de interconexión de acueducto	Peajes de interconexión de alcantarillado	

Fuente: Elaboración SSPD.

En conclusión, para el cálculo de la contribución establecida en artículo 85 de la Ley 142 de 1994, existen dos escenarios, a saber: (i) uno ordinario que se presenta cuando no existe faltante presupuestal certificado por la Superintendencia y (ii) otro extraordinario o excepcional, que se presenta cuando existe un faltante presupuestal certificado por la entidad y ambos se encuentran dispuesto en la referida norma.

Así mismo, se determinó que no formarán parte de la base gravable de la contribución especial 2023 los siguientes conceptos incluidos en el Formato Complementario [900017] FC01-01 a FC01-07 “*Gastos de Servicios Públicos*”:

Cuadro 8. Conceptos a excluir base 2023

EXCLUSIONES BASE GRAVABLE DE LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL 2021
Impuestos, tasas y contribuciones Impuesto a las ganancias corrientes Impuesto a las ganancias diferido
Deterioro Depreciación Amortización Provisiones: Litigios y Demandas Garantías Diversas
Otros gastos: Comisiones Financieros Ajuste por diferencia en cambio Perdidas por aplicación del método de participación Gastos diversos Donaciones
Licencias, Contribuciones y Regalías: Secretaría Distrital del Medio Ambiente Ley 56 de 1981 Medio Ambiente - Ley 99 de 1993 Regalías Licencia de operación del servicio FAZNI FAER Cuota de fomento de gas Comité de Estratificación – Ley 505 de 1999 Art. 25 – Ley 142 de Concesiones y permisos ambientales y sanitarios Otras licencias Ley 142 de 1994

En este contexto, mientras el concepto de gastos de funcionamiento es fundamental en la aplicación del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, bajo el escenario ordinario para el cálculo de la base gravable de la contribución prevista en dicha norma; es el concepto de gastos operativos el relevante a la hora de aplicar el parágrafo de la referida disposición, en un escenario excepcional.

Es de anotar que en tanto el concepto de gastos de funcionamiento se precisa con base en la jurisprudencia del Consejo de Estado, el concepto de gastos operativos se establece con fundamento en el lineamiento establecido por el legislador, el cual implica la aplicación del criterio

de “naturaleza similar”, como ya se ha explicado. Este criterio legal fue el aplicado por la Superservicios, al calcular la base de liquidación de la contribución especial en el segundo escenario comentado.

Bajo este entendimiento, resulta claro que la Superservicios ha seguido la línea jurisprudencial instituida por el Consejo de Estado, para calcular la base gravable de la contribución especial prevista en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, en el primer escenario y que dio como resultado un faltante presupuestal. Se determinan cuales conceptos de Gastos Operativos se incluyen en virtud del faltante presupuestal, como gastos operativos de naturaleza similar y con la autorización expresa del legislador.

c. Justificación Faltante Presupuestal SSPD:

Teniendo en cuenta las funciones delegadas a la Superservicios y en virtud de sus necesidades, reflejadas a través de la apropiación presupuestal para la vigencia fiscal 2023, y establecidas en la Ley 2276 del 29 de noviembre de 2022¹¹, en el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación N° 2590 del 23 de diciembre de 2022¹², en la Ley N° 2299 del 10 de julio de 2023 -Decreto N° 1234 del 25 de julio de 2023 se liquida la Ley 2299 del 10 de julio de 2023, el valor a recaudar por contribución especial por “recursos propios de establecimientos públicos - Contribuciones Diversas”, asciende a la suma de DOSCIENTOS VEINTIOCHO MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS CATORCE MIL CUATROCIENTOS QUINCE PESOS M/LEGAL (\$228.496.414.415,00).

En este sentido, el faltante presupuestal fue establecido por la entidad de la siguiente forma:

La Superservicios realizó los análisis necesarios para establecer el monto de la tarifa y la base gravable de la contribución especial, correspondiente a la vigencia 2023, tomando como base la información financiera certificada por los prestadores, de la siguiente forma:

1. **BASE DE LIQUIDACIÓN GASTOS DE FUNCIONAMIENTO:** De la información financiera anual certificada con corte a 31 de diciembre 2022, se extraen los Gastos de Funcionamiento: Gastos Administrativos (menos las exclusiones antes señaladas), los cuales arrojaron la suma de \$5.465.555.167.359.
2. **VALOR TARIFA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL (1%):** A la base de liquidación gastos de funcionamiento del numeral 12 se le aplica la tarifa máxima establecida en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, correspondiente al uno por ciento (1%), lo cual dio como resultado la suma de \$54.655.551.674.

Que tomando como base lo expuesto, el faltante presupuestal fue establecido por la entidad de la siguiente forma:

3. **FALTANTE PRESUPUESTAL 2023:** Se procedió a calcular la diferencia entre el presupuesto aprobado para la vigencia 2023, por concepto de contribución especial, esto es,

¹¹ “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 2023”.

¹² “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2023, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”.

DOSCIENTOS VEINTIOCHO MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS CATORCE MIL CUATROCIENTOS QUINCE PESOS M/CTE. (\$228.496.414.415,00) y el valor obtenido al aplicar la tarifa máxima a la base gravable Gastos de Funcionamiento: Gastos Administrativos, menos exclusiones, por valor de \$54.655.551.674, lo cual dio como resultado la suma de \$173.840.862.741. Esto significa que, al ser mayor el valor del presupuesto aprobado que el valor obtenido al aplicar la tarifa máxima a la base gravable (Gastos de Funcionamiento: Gastos Administrativos, menos exclusiones), se concluye que existe un faltante presupuestal que debe ser cubierto, con el propósito de que la Superservicios pueda cumplir con las funciones presidenciales delegadas.

4. VALOR TOTAL DE LOS GASTOS OPERATIVOS DEL PARAGRAFO 2. Con base en los criterios establecidos dentro del párrafo 2, con la metodología presentada anteriormente en el literal II y utilizando la información financiera certificada por las EPS del año 2022, se obtuvo la sumatorio total de gastos operativos por valor de \$50.367.042.911.614 para ser incluidos en la base gravable de gastos operativos en la medida necesaria para cubrir el faltante presupuestal.
5. VALOR BASE GRAVABLE DE GASTOS OPERATIVOS PARAGRAFO 2 NECESARIA PARA CUBRIR FALTANTE PRESUPUESTAL: Teniendo en cuenta que el valor del faltante presupuestal es de \$173.840.862.741, según lo expuesto el numeral anterior, este valor debe ser recaudado acudiendo a los gastos operativos, sin que la tarifa exceda del uno por ciento (1%).
6. PORCENTAJE NECESARIO PARA CUBRIR FALTANTE: El porcentaje de Gastos Operativos a incluir en la base gravable total, se obtiene calculando la participación del valor de la base gravable de Gastos Operativos del párrafo 2° necesaria para cubrir el faltante presupuestal obtenido en el numeral 5, el cual tiene un valor de \$17.384.086.274.141, dentro del valor total de gastos operativos del párrafo 2 obtenido en el numeral 4, el cual tiene un valor de \$50.367.042.911.614. Esta participación asciende al 34,52%

En resumen:

Cuadro 9. Resumen Base Contribución 2023

CONCEPTO	VALOR
1. BASE DE LIQUIDACIÓN GASTOS DE FUNCIONAMIENTO (menos exclusiones)	\$5.465.555.167.359
2. VALOR TARIFA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL (1%)	\$54.655.551.674
3. FALTANTE PRESUPUESTAL 2023	\$173.840.862.741
4. VALOR TOTAL DE LOS GASTOS OPERATIVOS DEL PARAGRAFO 2	\$50.367.042.911.614
5. VALOR BASE GRAVABLE DE GASTOS OPERATIVOS PARAGRAFO 2 NECESARIA PARA CUBRIR EL FALTANTE PRESUPUESTAL	\$17.384.086.274.141
6. PORCENTAJE NECESARIO PARA CUBRIR FALTANTE	34,52%

Cuadro Resumen – Elaborado Grupo de Contribuciones.

Que, en virtud de lo anterior, el porcentaje necesario para cubrir el faltante presupuestal, es del 34,52% del total de gastos operativos.

d. Reseña de Algunas Sentencias Justificativas

En referencia al uso del párrafo 2° del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, el Consejo de Estado¹³ en Sentencia del 12 de noviembre de 2020, entre otros aspectos, señaló:

“(…) De conformidad con el aparte jurisprudencial, se extrae que el concepto de gastos de funcionamiento tiene que ver con la salida de recursos que de manera directa o indirecta se emplean para el cumplimiento de las funciones de las entidades vigiladas.

No obstante, lo anterior, el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, también prevé como una regla de excepción en el párrafo 2 que solo en los casos de faltantes presupuestales de las comisiones, la base del tributo podrá conformarse con los gastos de funcionamiento, y con la proporción necesaria para cubrir tales faltantes, de los rubros por gastos operativos y, las compras de energía, combustibles y los peajes que hubieren realizado las empresas del sector energético y en las empresas de otros sectores los gastos de naturaleza similar a éstos.

El Alto Tribunal en múltiples sentencias ha analizado el tema de la ampliación de la base gravable de la contribución especial con fundamento en el faltante presupuestal, en los que ha expresado:

“Sobre el alcance del párrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, se reitera lo dicho por la Sala en el auto del 15 de junio de 2017. En esa oportunidad precisó:

“2.4. Para la Sala, la finalidad de la norma es que la contribución especial grave los gastos de funcionamiento cuando estos resulten suficientes para cubrir el presupuesto de la SSPD y, en los casos de faltantes presupuestales, además recaiga sobre las compras de energía de las empresas del sector eléctrico, para cubrir en la proporción necesaria el costo de servicio de dicha entidad”. (Negritas fuera de texto).

Entonces, cuando la SSPD necesita cubrir faltantes presupuestales, la ley permite que los gastos operativos puedan ser adicionados a los gastos de funcionamiento, en la misma proporción en que sean indispensables para cubrir el faltante presupuestal de la superintendencia.

(…) Lo anterior desvirtúa la alegada violación del principio de la legalidad, pues fue el legislador el que consagró expresamente la excepción a la norma general.

Además, no se desconocen los lineamientos jurisprudenciales sobre el alcance de la expresión “gastos de funcionamiento” que constituye la regla general de determinación de la base gravable, en los que se reitera que las cuentas del grupo 75 - costos de producción y del Grupo 53 - Provisiones, agotamiento, depreciaciones y amortizaciones, no hacen parte de la base gravable de la contribución especial.

En efecto, en este caso la SSPD aduce la existencia de un faltante presupuestal que constituye el supuesto de hecho previsto en la ley como excepción a la regla general, que permite aplicar

¹³ Sentencia del 12 de noviembre de 2020. C.P Dr. MILTON CHAVES GARCÍA. Exp 11-001-03-27-000- 2019-00017-00 (24498).

la regla contenida en la parte final del párrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, situación distinta a las analizadas en esas oportunidades. [...]”

En este mismo sentido mediante auto con Radicación No. 110010327000-2016-00065 00 (22873), al resolver una solicitud de medida cautelar de suspensión provisional solicitada, en cuanto al uso del párrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, por acreditación de faltante presupuestal, señaló que:

“...En ese contexto, la Sala concluye que en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 en la determinación de la base gravable de la contribución especial contempla una regla general y una excepción:

Regla general: La base gravable está conformada por los gastos de funcionamiento asociados al servicio regulado, detrayendo los gastos operativos y, en el sector energético, las compras de energía.

Excepción: Solo en los casos de faltantes presupuestales de la SSPD, la base del tributo podrá conformarse con los gastos de funcionamiento, y con la proporción necesaria para cubrir tales faltantes, de los rubros por gastos operativos y, las compras de energía que hubieren realizado las empresas del sector energético en el respectivo año gravable.

2.4. Para la Sala, la finalidad de la norma es que la contribución especial grave los gastos de funcionamiento cuando estos resulten suficientes para cubrir el presupuesto de la SSPD y, en los casos de faltantes presupuestales, además recaiga sobre las compras de energía de las empresas del sector eléctrico, para cubrir en la proporción necesaria el costo de servicio de dicha entidad.

(...)

Dentro del marco expuesto, no es procedente decretar la suspensión provisional de los actos que determinaron la contribución especial a cargo de las demandantes, porque ante la existencia de faltantes presupuestales en la SSPD para la vigencia gravable 2016, el párrafo 2º del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, facultaba a esa entidad para gravar las compras de energía eléctrica que realizaron las empresas del sector eléctrico.

Si bien, en la base gravable general de la contribución no está permitida la inclusión de las compras de energía, en este caso, no puede perderse de vista que operó la excepción contemplada en la ley que autoriza que esos rubros hagan parte de la determinación del tributo.

Es por eso que es procedente que al existir faltantes presupuestales de la SSPD para la vigencia gravable 2016, se incluyan dentro de la base gravable de la contribución especial las compras de energía que registró la contribuyente en la cuenta del grupo 75 –costos de bienes y servicios: compras de energía eléctrica-, que fueron tenidas en cuenta por la SSPD para liquidar la contribución especial en discusión.

Por consiguiente, no se evidencia la violación de la norma de rango superior, al adicionarse las compras de energía para determinar la base gravable de la contribución especial para el año 2016 de las empresas del sector de energía aquí demandantes”.

Así mismo dentro del proceso No. 11001-03-27-000-2017-00012-00(22972) el 10 de mayo de 2018, señaló respecto a la excepción consagrada en el párrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, entre otros:

“(...)

El parágrafo 2 del artículo 85 de esta ley dispone la manera de conformar la base gravable, pues señala que “al fijar las contribuciones especiales se eliminarán, de los gastos de funcionamiento, los gastos operativos; en las empresas del sector eléctrico, las compras de electricidad, las compras de combustibles y los peajes, cuando hubiere lugar a ello; y en las empresas de otros sectores los gastos de naturaleza similar a éstos”.

No obstante, el parágrafo 2 del artículo 85, en la parte final, consagra una excepción a esta regla, al disponer que “Estos rubros [gastos operativos] podrán ser adicionados en la misma proporción en que sean indispensables para cubrir faltantes ´presupuestales de las comisiones y la superintendencia”.

Sobre el alcance del parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, se reitera lo dicho por la Sala en el auto del 15 de junio de 2017. En esa oportunidad precisó:

“2.4. Para la Sala, la finalidad de la norma es que la contribución especial grave los gastos de funcionamiento cuando estos resulten suficientes para cubrir el presupuesto de la SSPD y, en los casos de faltantes presupuestales, además recaiga sobre las compras de energía de las empresas del sector eléctrico, para cubrir en la proporción necesaria el costo de servicio de dicha entidad”.

Entonces, cuando la SSPD necesita cubrir faltantes presupuestales, la ley permite que los gastos operativos puedan ser adicionados a los gastos de funcionamiento, en la misma proporción en que sean indispensables para cubrir el faltante presupuestal de la superintendencia.

(...)”

IV. Reporte Información Financiera

Ahora, frente a la entrada en vigencia las Normas de Información Financiera –NIF en Colombia, se cambió la forma de medir, reconocer, presentar y revelar la información contable, por lo anterior los Decretos que establecían los principios de contabilidad y el sistema de registro de los hechos económicos en el país, decreto 2649 y 2650 de 1993 fueron derogados integralmente por los Decretos reglamentarios de la Ley 1314 de 2009.

Así Las cosas, y en relación con la Jurisprudencia emitida por el Consejo de Estado hasta la fecha, frente a los elementos que integran la base para el cálculo de la contribución especial, este se emitió con base en los Decretos que fueron derogados, valga señalar que en la actualidad los principios que rigen la contabilidad en el país son los establecidos a través de los Decretos Reglamentarios de la Ley 1314 de 2009, y las Resoluciones emitidas por la Contaduría General de la Nación.

Así las cosas, no es dable que actualmente se siga haciendo referencia a la cuenta 75 –Costos de producción, ya que como se mencionó los Planes de Cuenta fueron derogados, quedando así la potestad de las empresas de elegir el medio a través del cual reconozcan los hechos económicos con aplicación a los marcos normativos que deban ser aplicados de acuerdo con los grupos establecidos tanto en el sector público como en el sector privado.

En cuanto al reporte de la información financiera que deben realizar las empresas objeto de IVC a la superintendencia, de acuerdo con las facultades establecidas en los numerales 8 y 12 del artículo 6 del Decreto 1369 de 2020, debe hacerse a través de las taxonomías diseñadas para el reporte de Información financiera de los vigilados.

Se hace necesario indicar que, los Marcos Normativos que establecen los principios de contabilidad en el país, aplicables al sector privado, en sus Marcos Conceptuales, no definen “costos”, únicamente contienen la definición de “gastos” entendidos como: *“Gastos son disminuciones en los activos o incrementos en los pasivos que dan lugar a disminuciones en el patrimonio, distintos de los relacionados con distribuciones a los tenedores de derechos sobre el patrimonio”*.

En relación con la presentación de estados financieros se establece que, los costos corresponden a una clasificación de los gastosⁱⁱ.

Frente a lo establecido por la Contaduría General de la Nación, En las Marcos Conceptuales se definen los “gastos y los costos”, estos últimos como: *“... los decrementos en el potencial de servicio o en los beneficios económicos producidos a lo largo del periodo contable, los cuales están asociados con la adquisición o producción de bienes y la prestación de servicios, vendidos, con independencia de que se recuperen o no los costos en el intercambio, y que dan como resultado decrementos en el patrimonio”*.

Teniendo en cuenta lo anterior, y para tener un reporte que contenga lo establecido por los marcos normativos frente al costo de ventas, en la taxonomía fueron diseñados formularios que contienen la denominación “gastos operativos”, en los cuales se debe desagregar tanto el costo de ventas y la clasificación de los gastos como costo de ventas.

En este sentido, al diseñar las estructuras de las taxonomías para el reporte de información financiera de los prestadores de servicios públicos objeto de IVC de esta Superintendencia, se tuvo en cuenta el marco normativo que se debe aplicar de acuerdo con su naturaleza jurídica y el grupo en el cual se clasifican previo cumplimiento de requisitos, por tanto, como se explicó en apartes anteriores el costo de ventas corresponde a una clasificación de los gastos el cual debe ser reportado en la columna de gasto operativo de las taxonomías, así como el costo de establecido en los marcos normativos públicos (formularios FC01-1 a FC01-7 de las taxonomías).

Frente a lo establecido en la Ley 142 de 1994, es menester aclarar que, el artículo 79.3. de esa Ley establece como función de la superintendencia: *“Establecer los sistemas uniformes de información y contabilidad que deben aplicar quienes presten servicios públicos, según la naturaleza del servicio y el monto de sus activos, **y con sujeción siempre a los principios de contabilidad generalmente aceptados**”*. (negrilla y subrayas fuera del texto).

Como ya se indicó en partes anteriores, en Colombia los principios de contabilidad vigentes corresponden a los establecidos en los Decretos reglamentarios de la ley 1314 de 2009 y las Resoluciones emitidas por la Contaduría General de la Nación que incorporan las normas de contabilidad en el Régimen de Contabilidad Pública acorde con las Normas Internacionales aplicables al sector público.

Por lo expuesto se concluye, que la Superintendencia está dando estricto cumplimiento a la normatividad vigente, *Decretos y Resoluciones* que contienen los marcos normativos contables vigentes, y la normatividad que, faculta a la superintendencia de vigilar que las empresas junto

con sus administradores, funcionarios y profesionales de aseguramiento de información cumplan con las normas en materia de contabilidad y de información financiera y aseguramiento de información, y aplicar las sanciones a que haya lugar por infracciones a las mismas.ⁱⁱⁱ

V. Consulta y Publicidad del Proyecto de Resolución

En cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución No. SSPD - 20201000061405 de 17/12/2020 "Por la cual se modifica y adiciona la Resolución SSPD 20181300015945 del 22 de febrero de 2018" "Por la cual se reglamenta el plazo para la publicación de los proyectos específicos de regulación que expida la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios", el proyecto de Resolución será puesto a consideración del público en general, con el propósito de que los ciudadanos y grupos de interés, se pronuncien sobre su contenido, durante 15 días contados a partir de su publicación en la página www.superservicios.gov.co y en la página del SUI.

En virtud de lo anterior, el día 11 de julio de 2023 y hasta el día 1 de agosto de la misma anualidad, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios presentó para comentarios de los prestadores vigilados, el proyecto de resolución por la cual se establece el monto de la tarifa de la contribución especial para el año 2023, a la cual se encuentran sujetos los prestadores de servicios públicos domiciliarios y/o quienes desarrollen las actividades complementarias a dichos servicios, definidas en las leyes 142 y 143 de 1994.

Dicha publicación se evidenció en el link:

<https://superservicios.gov.co/Participa/Consulta-a-la-ciudadania/Documentos-en-consulta>.



Nombre: [Para comentarios | Proyecto de resolución Tarifa de la contribución especial para el año 2023](#)

Fecha de publicación: 11 de julio de 2023

Año: 2023

Descripción:

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios presenta para comentarios de los prestadores vigilados, el proyecto de resolución por la cual se establece el monto de la tarifa de la contribución especial para el año 2023 a la cual se encuentran sujetos los prestadores de servicios públicos domiciliarios y/o quienes desarrollen las actividades complementarias a dichos servicios, definidas en las leyes 142 y 143 de 1994.

Los prestadores y demás interesados podrán enviar sus observaciones y comentarios al correo riescober@superservicios.gov.co hasta el 1 de agosto de 2023.

Adjuntos:

[Proyecto resolución bonificador 2023](#)

Bogotá D.C., 2 de agosto de 2023

ii NIC 1 –Presentación de Estados Financieros. NIC1.103 –Información revelar
NIC1.99 –Información a revelar

iii Artículo 10 Ley 1314 de 2009, Artículo 6 numeral 12 Decreto 1369 de 2020.