

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página **1** de **7**

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-236

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020², la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - Superservicios es competente para “...*absolver las consultas jurídicas externas relativas al régimen de los servicios públicos domiciliarios*”.

ALCANCE DEL CONCEPTO

Se precisa que la respuesta contenida en este documento corresponde a una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual los criterios aquí expuestos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, tal

¹ Radicado: _

TEMA: EXENCIÓN PAGO DE CONTRIBUCIÓN ESPECIAL

Subtemas: Exención de contribución centros de salud – hospitales - clínicas

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

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) 745 6011.
Celular: 3203509009
sspd@superservicios.gov.co.
NIT: 800.250.984.6
www.superservicios.gov.co

Direcciones 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 21 Norte N° 6N-14 EDIF. PORVENIR 2do piso. Código postal: 760046
Medellín. Avenida calle 33 nro. 74 B – 253. Código postal: 050031
Montería. Carrera 7 nro. 43-25. Código postal: 230002
Neiva. Calle 11 nro. 5 – 62. Código postal: 410010

como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011³, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015⁴.

Por otra parte, la Superservicios no puede exigir que los actos o contratos de un prestador de servicios públicos domiciliarios se sometan a su aprobación previa, ya que de hacerlo incurriría en una extralimitación de funciones, así lo establece el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001.

CONSULTA

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

"(...) Solicito consulta en relación a la aplicación de la exención del 20% del valor facturado en clínicas o hospitales públicos o privados que no cuenten con la certificación sin ánimo de lucro (...)

Lo anterior, es con el fin de poder determinar si pese a que una institución hospitalaria en su naturaleza misma es la atención de la ciudadanía en temas de salud de acuerdo a su enfoque y naturaleza, se excluye en la normatividad a algunas instituciones de salud, así mismo, conocer si hay alguna aplicación de exención para aquellas instituciones de salud que no son ánimo de lucro.

Agradezco una explicación técnica y normativa del porqué el proceso discriminatorio de la normatividad y la claridad si hay aplicación de algún beneficio diferente para instituciones de salud privada."

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Constitución Política

Ley 142 de 1994⁵

Ley 689 de 2001⁶

Ley 2099 de 2021⁷

Concepto Unificado SSPD-OJ-2016-33

Concepto SSPD-OJ-2024-54

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 1801 de 2007

CONSIDERACIONES

Con el propósito de atender los interrogantes formulados, resulta pertinente efectuar algunas consideraciones en referencia al siguiente eje temático: (i) contribución de solidaridad: naturaleza,

³ "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁴ "Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."

⁵ "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones"

⁶ "Por la cual se modifica parcialmente la Ley [142](#) de 1994."

⁷ "Por medio de la cual se dictan disposiciones para la transición energética, la dinamización del mercado energético, la reactivación económica del país y se dictan otras disposiciones"

sujetos pasivos y base gravable; (ii) el alcance de la exención prevista en el numeral 89.7 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994 y el principio de legalidad tributaria; y (iii) la competencia para reconocer la exención y los efectos de su reconocimiento.

(i) Contribución de solidaridad: naturaleza, sujetos pasivos y base gravable.

Los preceptos contenidos en los artículos 367 y 368 de la Constitución Política determinan de forma expresa que el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios debe tener en cuenta, además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos, los cuales se derivan del principio constitucional de solidaridad, a través del cual se busca redistribuir el ingreso con base en criterios de equidad, de manera que el Estado y las personas más favorecidas aporten a favor de aquellas personas con menores recursos, con el fin de garantizar su acceso a los servicios esenciales.

Estos criterios fueron desarrollados por el legislador, entre otros, en el artículo 89 de la Ley 142 de 1994, el cual dispone:

*“(...) **Artículo 89.** Aplicación de los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos. Las comisiones de regulación exigirán gradualmente a todos quienes prestan servicios públicos que, al cobrar las tarifas que estén en vigencia al promulgarse esta Ley, distingan en las facturas entre el valor que corresponde al servicio y el factor que se aplica para dar subsidios a los usuarios de los estratos 1 y 2. Igualmente, definirán las condiciones para aplicarlos al estrato 3. Los concejos municipales están en la obligación de crear “fondos de solidaridad y redistribución de ingresos”, para que al presupuesto del municipio se incorporen las transferencias que a dichos fondos deberán hacer las empresas de servicios públicos, según el servicio de que se trate, de acuerdo con lo establecido en el artículo 89.2 de la presente Ley. Los recursos de dichos fondos serán destinados a dar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, como inversión social, en los términos de esta Ley. A igual procedimiento y sistema se sujetarán los fondos distritales y departamentales que deberán ser creados por las autoridades correspondientes en cada caso.*

(...)

89.7. (Numeral modificado por el artículo 51 de la Ley 2099 de 2021). Cuando Comiencen a aplicarse las fórmulas tarifarias de que trata esta Ley, los puestos y centros de salud, los hospitales, clínicas y los centros educativos y asistenciales, todos los anteriores siempre y cuando sean sin ánimo de lucro, no seguirán pagando sobre el valor de sus consumos el factor o factores de que trata este artículo. Lo anterior se aplicará por solicitud de los interesados ante la respectiva entidad prestadora del servicio público. Sin excepción, siempre pagarán el valor del consumo facturado al costo del servicio (...)” (subraya fuera de texto).

De conformidad con lo anterior, puede indicarse que: (i) los recursos destinados a subsidios tienen como beneficiarios, en los términos previstos en la ley, a los usuarios de los estratos 1 y 2 y, cuando corresponda, del estrato 3; (ii) la contribución de solidaridad se aplica, de acuerdo con el régimen legal correspondiente, a los usuarios residenciales de los estratos 5 y 6 y a los usuarios industriales y comerciales, sin perjuicio de las exenciones expresamente establecidas por el legislador; (iii) los recursos recaudados por concepto de la contribución de solidaridad tienen

naturaleza pública y destinación específica, cuyo manejo y transferencia se sujetan a las reglas previstas para cada servicio público domiciliario; y (iv) las exenciones a su pago son de origen legal y, por tanto, su aplicación exige el cumplimiento de los presupuestos expresamente establecidos en las disposiciones que las consagran.

En cuanto al factor de solidaridad, el numeral 89.1 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994 establece, como regla general, que este no podrá ser superior al equivalente del veinte por ciento (20 %) del valor del servicio. En consecuencia, dicho porcentaje constituye el límite previsto en esa disposición y se aplica sobre el valor del servicio, sin que pueda entenderse referido a la totalidad de los conceptos que eventualmente integren la factura.

(ii) Alcance de la exención del numeral 89.7 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994 y principio de legalidad tributaria.

Ahora bien, en cuanto hace referencia a las exenciones del tributo mencionado, conforme lo dispone el numeral 89.7, del artículo 89 ibídem, solamente se predicán de los puestos y centros de salud, los hospitales, clínicas y los centros educativos y asistenciales sin ánimo de lucro.

En este sentido, solamente los sujetos anteriormente señalados pueden efectuar la solicitud de exención de este tributo, dado que en materia de exenciones tributarias aplica el llamado principio de legalidad de la exención, según el cual, así como no puede haber tributo sin ley que lo establezca, las exenciones tributarias deben estar expresamente definidas por la ley.

Al respecto, el criterio establecido por el legislador para acceder a esta exención no atiende a la naturaleza pública o privada del establecimiento ni al tipo de actividad asistencial que este desarrolle, sino al cumplimiento de las condiciones expresamente previstas en la ley. En efecto, con la modificación introducida por el artículo 51 de la Ley 2099 de 2021, se incluyeron expresamente los hospitales y las clínicas dentro de los sujetos beneficiarios de la exención, siempre que no tengan ánimo de lucro.

En consecuencia, la condición de entidad sin ánimo de lucro constituye uno de los presupuestos legales para acceder a la exención y deberá ser acreditada por el interesado ante el respectivo prestador, a quien corresponde verificar el cumplimiento de las condiciones previstas en la ley para su aplicación.

La definición de los sujetos beneficiarios de la exención corresponde al legislador, en ejercicio de la potestad de configuración normativa en materia tributaria, de conformidad con los artículos 150, numerales 1 y 12, y 338 de la Constitución Política. En consecuencia, no corresponde a esta Superintendencia ampliar el alcance de la exención prevista en la ley ni pronunciarse sobre la constitucionalidad del criterio de diferenciación establecido por el legislador, asunto que corresponde a la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias.

Así mismo, el régimen de los servicios públicos domiciliarios no establece, por la sola condición de institución prestadora de servicio de salud, una exención distinta o sustitutiva para las instituciones prestadoras de servicios de salud con ánimo de lucro. Por tanto, aquellas que no cumplan las condiciones previstas en el numeral 89.7 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994 no se encuentran comprendidas dentro de la exención allí establecida.

Finalmente, debe precisarse que la exención prevista en el numeral 89.7 recae únicamente sobre el factor o factores de solidaridad y no sobre el valor del consumo, toda vez que la misma disposición establece que, sin excepción, deberá pagarse el valor del consumo facturado al costo del servicio, en concordancia con el numeral 99.9 del artículo 99 ibídem.

(iii) Competencia para reconocer la exención y efectos de su reconocimiento.

Ahora bien, respecto de las exenciones a la contribución, es importante aclarar que esta Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no es la entidad llamada por ley para declarar qué sujetos están exentos del pago, ya que hacerlo desbordaría su órbita competencial, pues no puede, vía interpretación doctrinal, precisar quién o cuáles no son sujetos pasivos del pago de este tributo.

Lo anterior se debe a que los tributos tienen reserva de ley, y fue precisamente el legislador quien señaló que les corresponde a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, previa solicitud del usuario, determinar si se cumplen o no los presupuestos para acceder a la exención.

Así se pronunció la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en la Consulta 1801, del 15 de marzo de 2007, donde precisó:

“Incompetencia... de la Superintendencia para establecer a través de circulares o conceptos de carácter vinculante, el alcance del numeral 7 del artículo 89 de la ley 142 de 1994.

(...) ... la Sala considera que no es viable jurídicamente que... la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, mediante circulares o conceptos de obligatorio cumplimiento y de carácter general, apliquen extensivamente la disposición legal que contempla por vía de excepción a los usuarios excluidos del pago de la contribución a favor de determinadas personas. Es sabido que uno de los efectos del principio de soberanía impositiva, es que solamente el legislador tiene la facultad de señalar los sujetos que se encuentran exceptuados del pago de un impuesto.

(...)

La Superintendencia no es una entidad reguladora sino de control, por esta razón, sus conceptos no pueden ser obligatorios ni normativos, pues según se expuso en el primer punto, estos son meramente orientadores y por lo mismo no pueden contener decisiones pues se transformarían en verdaderos actos administrativos; y en el caso específico de la contribución de solidaridad, no le es posible pronunciarse exonerando de su cobro a personas no incluidas expresamente en la ley.”

Por lo anterior, se expondrá a manera de información, una serie de preceptos que indican, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, quiénes estarían exentos del pago de contribución de solidaridad (...)

De modo que, si bien esta Superintendencia no tiene competencia para declarar qué sujetos se encuentran exentos del pago de la contribución de solidaridad prevista en el artículo 89 de

la Ley 142 de 1994, el legislador sí dispuso que le corresponde al prestador de servicios públicos, previa solicitud del interesado, determinar si se cumplen los presupuestos legalmente establecidos para acceder a la exención

Así las cosas, el interesado podrá solicitar la aplicación de la exención ante el respectivo prestador, siempre que se encuentre dentro de los sujetos expresamente previstos por el legislador y acredite el cumplimiento de las condiciones establecidas en la ley. Corresponderá al prestador verificar tales presupuestos en el marco de la solicitud presentada.

De esta forma, en el evento en que el prestador determine que se cumple los presupuesto para la aplicación de la exención, no podrá seguir aplicando el cobro del factor de solidaridad al consumo del usuario a partir de dicho reconocimiento y deberá devolver los dineros que por dicho concepto este haya cancelado, siempre que lo solicite y pruebe que tiene derecho a ello, en los términos señalados en el numeral 89.6 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994.

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se presentan las siguientes conclusiones:

- El régimen de los servicios públicos contempla la contribución de solidaridad como aquel recargo o sobrecosto que, por disposición de las Comisiones Reguladoras es recaudado por todo prestador de servicios públicos a través de la factura a aquellos usuarios del sector industrial, comercial y de los estratos 5 y 6, y que es transferido a los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos del municipio, distrito o departamento para subsidiar a los usuarios de estratos 1, 2 y 3.
- De conformidad con lo señalado en el numeral 89.7 artículo 89 de la Ley 142 de 1994, los hospitales, clínicas, puestos y centros de salud, y los centros educativos y asistenciales **sin ánimo de lucro**, podrán solicitar al respectivo prestador del servicio público domiciliario la exoneración de este aporte.
- Es competencia del prestador del servicio público que se trate determinar si el usuario cumple o no con los presupuestos para ser exento de su pago, toda vez que esta Superintendencia como ente de control, no tiene competencia para determinar qué sujetos están exonerados del pago del aporte solidario contenido en el artículo 89 de la Ley 142 de 1994, y cualquier actuación contraria desbordaría su competencia.
- El criterio de diferenciación previsto en el numeral 89.7 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994 no atiende a la naturaleza pública o privada del establecimiento de salud, sino a su condición de entidad sin ánimo de lucro. Su definición corresponde al legislador, mientras que el examen de su conformidad con el derecho a la igualdad compete a la Corte Constitucional, no a esta Superintendencia.
- La exención recae exclusivamente sobre el factor o factores de solidaridad, cuyo tope legal máximo equivale al veinte por ciento (20%) del valor del servicio, conforme al numeral 89.1 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994, y no sobre el valor del consumo, el cual siempre se pagará al costo del servicio.

- En el evento en que el prestador declare su exoneración, no podrá seguir aplicando el cobro del factor de solidaridad al consumo del usuario desde ese mismo momento, y deberá devolver los dineros que por dicho concepto este haya cancelado, siempre que lo solicite y pruebe que tiene derecho a ello, en los términos señalados en el numeral 89.6 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994.

Finalmente, le informamos que esta Superintendencia ha puesto a disposición de la ciudadanía un sitio de consulta al que usted puede acceder en la dirección electrónica <https://www.superservicios.gov.co/Normativa/Compilacion-juridica-del-sector>, donde encontrará la normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios, así como los conceptos emitidos por esta entidad. Cordialmente

Cordialmente,

CRISTIAN HERNAN BURBANO SANDOVAL
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (e)