

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: RADS

Fecha: FRADS

NT-F-001. V.12

Página 1 de 16

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-055

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: EXONERACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN POR SOLIDARIDAD.

Subtemas: Ley 675 de 2001-Propiedad Horizontal, Circular MME 18077 de 2005- Requisitos.

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

Se transcribe la consulta elevada:

“(..) solicitar se informe y/o aclare cuales son los requisitos que se tienen establecidos conforme a la normatividad vigente para que las cuentas de las áreas comunes del servicio de energía eléctrica de los inmuebles sujetos al Régimen de Propiedad Horizontal – Ley 675 de 2001, les sea aplicado el beneficio de exención o exoneración en el pago del Impuesto de Contribución, beneficio contemplado en la Ley antes mencionada (..)”

A su vez, dejó por sentado que el contexto fáctico de la misma obedece a:

*“(..)
Una última directriz emitida por el Ministerio de Minas y Energía, corresponde a la también Circular 18077 del 05 de diciembre de 2005, con la cual se da alcance a las circulares antes mencionadas y en donde expresamente el Ministerio de Minas, indica que el UNICO requisito que se podía o debía exigir por parte de las empresas Comercializadoras del Servicio de Energía Eléctrica a fin de declarar la exención en el pago del Impuesto de Contribución en las cuentas de áreas comunes de las propiedades horizontales, es la CERTIFICACIÓN EXPEDIDA POR EL ALCALDE MUNICIPAL O DISTRITAL DEL LUGAR DE UBICACIÓN DEL EDIFICIO O CONJUNTO, O DE LA PERSONA O ENTIDAD EN QUIEN SE DELEGUE TAL FACULTAD.*

(..)

Ahora bien, consideramos oportuno aclarar que el objeto de la presente petición, es que por parte de esa entidad se aclare este asunto, toda vez que por parte de la empresa CELSIA COLOMBIA S.A. E.S.P., para efectos de aplicar la exención en el pago del Impuesto de Contribución, está exigiendo la entrega de un documento tipo certificación, la cual debe ser expedida por el Revisor Fiscal o en su defecto por la administración de la Copropiedad en donde se certifique que en las zonas comunes de la copropiedad no se realizan actividades industriales y/o comerciales (..)

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.”

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Constitución Política de Colombia 1991

Ley 142 de 1994⁵

Ley 675 de 2001⁶

Circular MME 18077 de 2005⁷

Concepto Unificado SSPD OJ-2016-33

Concepto SSPD-OJ- 2025-147

Concepto SSPD OJ-2025-36

CONSIDERACIONES

Antes de responder la consulta objeto de pronunciamiento, es válido afirmar que a través de la instancia de consulta no es posible para esta Superintendencia pronunciarse sobre situaciones particulares y concretas, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones y puntos de vista que no comprometen la responsabilidad de la Superintendencia y no tienen carácter obligatorio o vinculante, siendo que se emiten conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 introducido por sustitución en la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Hecha tal precisión, y con la finalidad de brindar orientaciones generales sobre el tema consultado, se procederá a trabajar el mismo por los siguientes ejes temáticos: **(i)** contribución de solidaridad en los servicios públicos domiciliarios, **(ii)** exoneración de la contribución de solidaridad, **(iii)** exención del pago de la contribución de solidaridad de las propiedades horizontales y **(iv)** Competencia de esta Superintendencia para pronunciarse sobre la exención de la contribución de solidaridad y los requisitos de la Circular 18077 de 2005. - Traslado al Ministerio de Minas y Energía.

i) Contribución de solidaridad en los servicios públicos domiciliarios

En lo que respecta el régimen de las contribuciones solidarias, los parámetros normativos están cimentados en los artículos 367 y 368 de la Constitución Política de Colombia, que 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 de menos recursos para garantizar su acceso a los servicios esenciales.

Estos parámetros 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

⁵ “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras Disposiciones”.

⁶ “por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal”

⁷ “precisión sobre el cobro de la contribución de solidaridad a las áreas comunes de propiedad horizontal”

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.

89.1. Se presume que el factor aludido nunca podrá ser superior al equivalente del 20% del valor del servicio y no podrán incluirse factores adicionales por concepto de ventas o consumo del usuario. Cuando comiencen a aplicarse las fórmulas tarifarias de que trata esta Ley, las comisiones sólo permitirán que el factor o factores que se han venido cobrando, se incluyan en las facturas de usuarios de inmuebles residenciales de los estratos 5 y 6, y en las de los usuarios industriales y comerciales. Para todos estos, el factor o factores se determinará en la forma atrás dispuesta, se discriminará en las facturas, y los recaudos que con base en ellos se hagan, recibirán el destino señalado en el artículo 89.2 de esta Ley.

89.2. Quienes presten los servicios públicos harán los recaudos de las sumas que resulten al aplicar los factores de que trata este artículo y los aplicarán al pago de subsidios, de acuerdo con las normas pertinentes, de todo lo cual llevarán contabilidad y cuentas detalladas. Al presentarse superávits, por este concepto, en empresas de servicios públicos oficiales de orden distrital, municipal o departamental se destinarán a "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos" para empresas de la misma naturaleza y servicio que cumplan sus actividades en la misma entidad territorial al de la empresa aportante. Si los "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos" después de haber atendido los subsidios de orden distrital, municipal o departamental, según sea el caso, presentaren superávits, éstos últimos se destinarán para las empresas de la misma naturaleza y servicio con sede en departamentos, distritos o municipios limítrofes, respectivamente. Los repartos se harán de acuerdo a los mecanismos y criterios que establezcan las comisiones de regulación respectivas. Los superávits, por este concepto, en empresas privadas o mixtas prestatarias de los servicios de agua potable o saneamiento básico y telefonía local fija, se destinarán a los "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos" del municipio o distrito correspondiente y serán transferidos mensualmente, de acuerdo con los mecanismos que establezcan las comisiones de regulación respectivas. Los superávits, por este concepto, en empresas privadas o mixtas prestatarias de los servicios de energía*

eléctrica y gas combustible irán a los fondos que más adelante se desarrollan en este mismo artículo.

(...)

89.6. Los recursos que aquí se asignan a los "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos" son públicos. Por lo tanto, quienes hagan los recaudos estarán sujetos a las normas sobre declaración y sanciones que se aplican a los retenedores en el Decreto 624 de 1989 y en las normas concordantes o que lo sustituyan; pero deberán hacer devoluciones en el momento en que el usuario les demuestre que tiene derecho a ellas. La obligación de los retenedores que hagan el cobro del factor o factores se extinguirá y cobrará en la forma prevista para las obligaciones que regulan las normas aludidas, en lo que sean compatibles con esta ley y con la naturaleza de los cobros respectivos; y las moras se sancionarán como las moras de quienes están sujetos a las obligaciones que regulan tales normas.

89.7 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.

(...)

PARÁGRAFO. Cuando los encargados de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, distintos de las empresas oficiales o mixtas del orden nacional o de empresas privadas desarrollen sus actividades en varios municipios de un mismo departamento, los superávits a los que se refiere el artículo 89.2 de esta Ley, ingresarán a los "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos" del respectivo municipio. Cuando su prestación se desarrolle en municipios de diferentes departamentos, los excedentes ingresarán a los fondos del respectivo municipio."

Es así, que el régimen de servicios públicos domiciliarios contempla la contribución de solidaridad como aquel recargo o sobrecosto, que por disposición de las Comisiones Reguladoras es cobrado 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.

En virtud de dicha norma, los aportes deben ser transferidos por el prestador a los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos del municipio, distrito o departamento (como corresponda), los cuales harán parte de su presupuesto, y serán destinados a la inversión social, esto es subsidiando a los usuarios de los estratos 1 y 2 en su facturación.

Sobre el particular, esta Oficina mediante Concepto Unificado SSPD OJ-2016-33 señaló lo siguiente:

"(...) 3. Elementos del Gravamen.

En el ordenamiento jurídico colombiano, el legislador debe señalar cuáles son los elementos del tributo a imponer, de no hacerlo se vulnerarían los principios tributarios, lo cual da lugar a que el supuesto gravamen tienda a desaparecer. En la precitada sentencia la Corte Constitucional, al hacer el estudio sobre la naturaleza jurídica de la contribución de solidaridad, explicó que en la Ley 142 de 1994, el legislador estableció los elementos tributarios de este impuesto, precisó:

“Los elementos de este gravamen, se pueden identificar así:

- Los usuarios de los sectores industriales y comerciales, y los de los estratos 5 y 6, se constituyen en los sujetos pasivos.*
- Las empresas que prestan el servicio público son los agentes recaudadores.*
- El hecho gravable lo determina el ser usuario de los servicios públicos que prestan las empresas correspondientes.*
- La base gravable la constituye el valor del consumo que está obligado a sufragar el usuario.*
- El monto del impuesto, si bien no está determinado directamente por la ley, si es determinable...”*

Establecidos los elementos del impuesto bajo estudio, es necesario hacer las siguientes precisiones sobre cada uno:

3.1. Sujeto Pasivo.

Son aquellos que están obligados al pago del impuesto, la Corte señala que son cuatro clases de usuarios quienes deben pagar; no obstante, se precisa que el legislador ha engrosado el listado y a hoy son sujetos pasivos del pago de la contribución de solidaridad, los siguientes:

- Los usuarios de servicios públicos domiciliarios que habiten en inmuebles ubicados en estratos 5 o 6. (Num 89.1. artículo 89 Ley 142/94).*
- Los usuarios de servicios públicos domiciliarios que utilicen inmuebles clasificados como industriales o comerciales. (Num 89.1. artículo 89 Ley 142/94).*
- Los que compren energía a quienes la produzcan para sí, siempre que el productor tenga una capacidad instalada superior a 25.000 kilovatios. (Num. 89.4 artículo 89 Ley 142/94).*
- Los terceros a quienes se le suministre o con quienes se comercialice gas combustible, en forma independiente. (Num. 89.5 artículo 89 Ley 142/94).*
- Las empresas comercializadoras de energía que compren excedentes de electricidad a quienes produzcan energía eléctrica como resultado del proceso de cogeneración. (Num. 89.9 artículo 89 Ley 142/94).*
- Los usuarios de servicios suministrados por prestadores marginales. (Inc. 3 artículo 125 Ley 1450/11). - Los prestadores marginales, independientes o para uso particular. (Inc. 3 artículo 125 Ley 1450/11).*

3.2. Sujeto Activo.

Es en quien recae la obligación de exigir el recaudo del tributo.

Para la contribución de solidaridad, el sujeto activo es todo prestador de servicios públicos domiciliarios, no solo las empresas prestadoras.

La Ley 142 de 1994, denomina al sujeto activo como recaudador, pues es él quien tiene la obligación de incluir el cobro de este recargo en las facturas de servicios públicos domiciliarios y hacerlo exigible.

El numeral 89.6. del artículo 89 de la Ley 142, establece que el recaudador está sujeto a las normas sobre sanciones que se aplican a los retenedores, de acuerdo con el Estatuto Tributario.

Por lo tanto, es obligación del prestador de servicios públicos domiciliarios cobrar el impuesto de contribución de solidaridad, pues de lo contrario puede ser objeto de sanciones.

3.3. Hecho Gravable.

Es la situación de hecho o el hecho en sí mismo, que indica que una persona o un grupo de ellas, tiene capacidad contributiva.

En el impuesto bajo estudio, el hecho gravable o hecho generador es el de ser usuario de servicios públicos domiciliarios y pertenecer a un grupo con condiciones socioeconómicas diferentes.

3.4. Base Gravable.

Es el monto al cual se le aplica la tarifa o porcentaje para liquidar el impuesto o la obligación tributaria.

La Ley 142 de 1994, en el artículo 89 indica: "... al cobrar las tarifas... distingan en las facturas entre el valor que corresponde al servicio y el factor que se aplica para dar subsidios..." más adelante precisa: "Se presume que el factor aludido nunca podrá ser superior al equivalente del 20% del valor del servicio... (...)"

Siendo entonces los elementos constitutivos de dicha contribución: i) como sujeto pasivo, los usuarios de los sectores industriales y comerciales, y los de los estratos 5 y 6; ii) como sujeto activo, los prestadores del servicio público, en calidad de agentes recaudadores; iii) el hecho gravable, que lo determina el ser usuario de los servicios públicos; iv) la base gravable, el valor del consumo que está obligado a sufragar el usuario; y, v) el monto del impuesto.

ii) Exoneración de contribución de solidaridad

Dentro del desarrollo del artículo 89 de la ley de servicios públicos, se tiene que en su numeral 89.7, de forma expresa se contempla cuáles son los usuarios exentos del pago de las contribuciones de solidaridad, indicando:

"(..) 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. (..)”.

Se tiene entonces, que desde la norma se estableció un grupo de personas jurídicas que aun cuando se encuentre en el rango de contribuyentes, no deberán realizar el pago, previa solicitud de exención y aprobación de la misma, lo anterior prerrogativa dejada por el legislador buscó darle un alcance excepcional a las entidades que desarrollen actividades con fines comunitarios específicos, como lo son las clínicas, hospitales, centros educativos y todos ellos que sean entidades sin ánimo de lucro.

Ahora bien, en lo referente a exonerar el pago del aporte solidario, conviene traer a colación la postura de esta Oficina en el Concepto Unificado SSPD-OJU-2016-33, donde se señaló:

“(..) 4. *Exenciones.*

En primer lugar, es necesario advertir, que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no es la entidad llamada por ley, para declarar qué sujetos están exentos del pago de la contribución de solidaridad, hacerlo desbordaría su órbita competencial, pues no puede, vía interpretación doctrinal, precisar quién o cuáles no son sujetos pasivos del pago de este impuesto.

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

(..)

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:

(..)

- Servicio Público Domiciliario de Acueducto, Alcantarillado, Aseo, Energía Eléctrica y Gas.

Artículo 89 numeral 7 Ley 142 de 1994.

“Cuando comiencen a aplicarse las fórmulas tarifarias de que trata esta Ley, los hospitales, clínicas, puestos y centros de salud, y los centros educativos y asistenciales 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.

(...)

5. Solicitud de Exención, Devoluciones y Acto de Facturación.

Si un usuario de los servicios públicos domiciliarios considera que no es sujeto pasivo del pago de la contribución de solidaridad, demuestra el porqué es beneficiario de dicho tratamiento tributario ante la prestadora y ésta determina que se encuentra frente a un sujeto exento, así deberá declararlo y en consecuencia, no podrá seguir aplicando el cobro del factor de solidaridad al consumo del usuario desde ese mismo momento.

Declarado exento de pago, el usuario podrá pedir la devolución de los dineros que por dicho concepto canceló al pagar su factura; porque, la declaratoria de exención no implica per se la devolución de los dineros, debe el usuario solicitarlos, lo cual podrá hacer en un mismo escrito o esperar la respuesta del agente prestador.

La devolución de los dineros pagados por concepto de contribución de solidaridad, es un derecho del usuario, que se desprende de los señalado en el numeral 89.6. del artículo 89 de la Ley 142 de 1994, que expresa: “... pero deberán hacer devoluciones en el momento en que el usuario les demuestre que tiene derecho a ellas...”.

De acuerdo a lo anterior, para que ese derecho sea efectivo, el legislador señaló que le corresponde al usuario la carga de la prueba, demostrarle a la prestadora que, al no ser sujeto pasivo de la obligación, tiene derecho a que se le devuelvan los pagos realizados. Así también, está registrado en el parágrafo 2 artículo 6 del Decreto Reglamentario 847 de 2001, que indica:

“Sujetos responsables de la facturación y recaudo de la contribución de solidaridad...”

Parágrafo 2. Las personas que de acuerdo con el presente artículo recauden contribuciones de solidaridad, deberán hacer devoluciones a los usuarios de sumas cobradas por tal concepto, cuando éstos demuestren que tienen derecho a ello, según la ley, utilizando para ello el mecanismo que para tal fin prevé el artículo 154 de la Ley 142 de 1994 y harán los débitos correspondientes.”.

El párrafo citado nos remite al mecanismo previsto en el artículo 154 de la Ley 142 de 1994, ello equivale a decir, que el procedimiento a seguir por el usuario para lograr la devolución de los dineros pagados por concepto de contribución de solidaridad se encuentra en dicho artículo (...)”.

Así las cosas, el usuario podrá solicitar su exoneración al prestador, siempre que su condición sea alguna de las previstas por la legislador, a saber: i) hospitales, clínicas, puestos y centros de salud, centros educativos y asistenciales, sin ánimo de lucro; ii) **propiedades horizontales, diferentes a las de uso residencial, que no destinen algún o algunos de sus bienes o áreas comunes, para la explotación comercial o industrial y que por ello se genere renta;** iii) propiedades horizontales de uso residencial, que no generen rentas por la explotación comercial o industrial de sus bienes o zonas comunes; iv) los distritos de riego que utilicen servicios de energía y gas natural a la producción agropecuaria; v) los usuarios industriales del servicio de gas domiciliario, a partir del año 2012; vi) cogeneradores de energía, pero sobre su propio consumo de energía; y vii) los usuarios industriales del servicio de energía eléctrica.

De esta forma, 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.

Mediante Concepto Unificado SSPD-OJU-2016-33, también se relacionó una serie de usuarios exentos de pago, precisando que “(...) *el cobro de la contribución de solidaridad a todo sujeto activo, es la regla general, la exención es la excepción y no procede ipso iure, debe ser solicitada por quien considera que debe ser exento del pago de la obligación tributaria. (...)*”

Por lo tanto, la exención al pago de la contribución no procede ipso iure, ya que debe ser solicitada por quien considera que debe ser exento del pago de la obligación tributaria y demostrarlo, ello obedece a que la exención al factor o contribución de solidaridad y si bien dicho concepto es cobrado vía facturación, circunstancia que involucra la existencia de una factura y por ello habilita la interposición de los recursos, una cosa es la reclamación de un usuario por exención de la contribución con la finalidad de ser excluido de su cobro, lo que puede conllevar la devolución de los valores cancelados por dicho concepto y otra cosa, la reclamación del cobro de la contribución.

En ese mismo sentido en el Concepto Unificado ya referido, se hizo relación a los pasos o procedimiento que debe seguir el usuario que considere que no es sujeto pasivo del pago de la contribución de solidaridad”, indicando lo siguiente:

“(...)”

- *Elevará una petición ante la prestadora del servicio, en la que indique las razones por la cual considera que no es sujeto pasivo del pago de la contribución de solidaridad, anexando al escrito las pruebas que fundamentan la solicitud, igualmente solicitará, si así lo estima las devoluciones a que haya lugar.*

- *Recibida la petición, el prestador tendrá 15 días hábiles para responder la solicitud del usuario, los cuales se contarán desde el mismo día en que aquella fue radicada*

en la prestadora. No habrá configuración del silencio administrativo positivo si el prestador no resuelve la petición en dicho término.

- Resuelta la petición, puede que sucedan tres eventos:

a. Que la respuesta sea favorable al usuario, se declare que está exento del pago y se devuelva el valor correspondiente, si así lo solicitó.

b. Que la respuesta sea favorable parcialmente al usuario, se declare que está exento del pago, pero no se diga nada sobre el valor correspondiente a la devolución, previa solicitud.

c. Que la respuesta sea desfavorable a los intereses del usuario.

- Sólo si el usuario se encuentra ante la hipótesis (b), hay acto de facturación, por lo tanto, podrá interponer los recursos de reposición y en subsidio el de apelación, ante la prestadora, si la persona prestadora confirma su decisión, esta Superintendencia desatará el recurso de alzada, aclarando, modificando, adicionando, revocando o confirmando la decisión de la prestadora, en relación con la devolución de los dineros pagados por concepto de contribución de solidaridad y no devueltos.

- Si el usuario se encuentra en la hipótesis (c), interpone recursos y se envía el expediente a esta Superintendencia, la entidad deberá declarar el recurso improcedente, pues como se señaló al desarrollar el numeral 4 del este documento, no le corresponde a esta Superintendencia decidir qué usuario se encuentra exento del pago de la contribución. (...)" (Subrayado fuera de texto).

Es por ello, que, dentro de una solicitud de exención del pago de la contribución de solidaridad, el prestador debe pronunciarse sobre dos aspectos: i) la exención del gravamen y ii) la devolución del valor pagado por dicho concepto.

- (i) De la exención del pago de la contribución de solidaridad de las propiedades horizontales**
- (ii) Competencia de esta Superintendencia para pronunciarse sobre la exención de la contribución de solidaridad y requisitos de la Circular 18077 de 2005. - Traslado al Ministerio de Minas y Energía la consulta elevada**

Se tiene que la consulta elevada radica en lo concerniente a los requisitos normativos para la aplicación de la exención de contribución de solidaridad de las áreas comunes sobre el servicio de energía eléctrica de las propiedades horizontales, de acuerdo con lo establecido por la Ley 675 de 2001 y lo regulado en la Circular 18077 de 2005 expedida por el Ministerio de Minas y Energía.

Debemos comenzar por indicar que, en la normatividad vigente frente a la naturaleza de la propiedad horizontal, la Ley 675 de 2001, definió:

“Artículo 33. NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS. La persona jurídica originada en la constitución de la propiedad horizontal es de naturaleza civil, sin ánimo de

lucro. Su denominación corresponderá a la del edificio o conjunto y su domicilio será el municipio o distrito donde este se localiza y tendrá la calidad de no contribuyente de impuestos nacionales, así como del impuesto de industria y comercio, en relación con las actividades propias de su objeto social, de conformidad con lo establecido en el artículo 195 del Decreto 1333 de 1986”.
(Subrayado fuera del texto).

En el citado, se configura que la persona jurídica originada en la constitución de la propiedad horizontal tendrá la calidad de no contribuyente de impuestos de carácter nacional, siempre y cuando no se destinen para la explotación comercial o industrial y por ello se genere renta. Así las cosas, la propiedad horizontal constituida como usuario único frente al prestador del servicio de energía podrá acceder al tratamiento previsto en la normatividad vigente respecto de la contribución de solidaridad, cuando las áreas o bienes comunes sean de uso residencial y no desarrollen actividades industriales o comerciales que impliquen lucro, previa verificación por parte del prestador de servicios y conforme a los lineamientos sectoriales aplicables, teniendo en cuenta la naturaleza de tributo nacional.

De esta manera, por especialidad de materia, en lo que atañe a la propiedad horizontal, las personas jurídicas originadas en la constitución de la propiedad horizontal tienen la calidad de no contribuyente de impuestos nacionales, así como del impuesto de industria y comercio, en relación con las actividades propias de su objeto social, pues el desarrollo de aquellas actividades que impliquen ánimo de lucro como es la realización de actividades industriales y comerciales. Así lo señaló el Ministerio de Minas y Energía a través de su Circular 18077 de 2005, al hacer claridad sobre la exención de contribución de solidaridad de las áreas comunes de las propiedades horizontales, de acuerdo con lo establecido por la Ley 675 de 2001, dándole mayor alcance a las Circulares MME 050 de 2003, 078 de 2003 y 039 de 2004.

En ese mismo sentido, la Circular 18077 de 2005 estableció algunas condiciones y o requisitos, para que las cuentas de las áreas comunes de una propiedad Horizontal, le sea aplicado el beneficio de exención o exoneración en el pago del impuesto de contribución de solidaridad sobre el servicio de energía eléctrica.

Frente a tal contexto, taxativamente se estableció:

“(..)

3. Las empresas comercializadoras de energía eléctrica sólo podrán aplicar la mencionada exención en el cobro de la contribución de solidaridad sobre los consumos de energía eléctrica de las áreas comunes como propiedad horizontal de naturaleza civil sin ánimo de lucro que no desarrollan actividades industriales y/o comerciales, que impliquen intermediación y ánimo de lucro, cuando dichos usuarios cumplan con lo siguiente:

a) Solicitud expresa del interesado de aplicación de la mencionada exención.

b) Certificación que acredite como propiedad horizontal de naturaleza civil sin ánimo de lucro, de acuerdo con lo estipulado en la Ley 675 de 2001.

c) Verificación ante el prestador del servicio que efectivamente dentro de las áreas comunes no se desarrollan ningún tipo de actividades industrial y/o comercial.

LA MENCIONADA EXENCIÓN NUNCA PODRÁ OTORGARSE DE HECHO, Y SOLO SERÁ EFECTIVA CUANDO SE CUMPLA LA TOTALIDAD DE LOS ANTERIORES REQUISITOS.

4. Son sujetos del pago de la contribución de solidaridad, en relación con las áreas comunes, aquellas personas jurídicas que se constituyan como propiedad horizontal de naturaleza civil sin ánimo de lucro que desarrollen alguna actividad industrial y/o comercial que produzcan renta o lucro. Entendiéndose como renta o lucro toda aquella ganancia o beneficio que rinde un bien o servicio, por ejemplo, lo que se percibe por un arrendamiento.

5. De conformidad con la Ley 142 de 1994, sin excepción las comercializadoras de energía eléctrica deberán facturar y recaudar la contribución de solidaridad de las áreas comunes constituidas como propiedad horizontal de naturaleza civil sin ánimo de lucro que desarrollen actividades industriales y/o comerciales que produzcan renta o lucro.

6. Las empresas prestadoras del servicio de energía eléctrica que hayan incurrido en la exoneración del cobro de la contribución de solidaridad desatendiendo lo dispuesto en las Circulares 078 de 2003 y 039 de 2004, deberán refacturar dicha contribución y girarla a la empresa incumbente del mercado en el cual se encuentren los usuarios (caso no incumbente) o girarla al Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos (caso incumbente). (..)”

En ese sentido, la circular 18077 de 2005 estableció algunas condiciones y/o requisitos para que las cuentas de las áreas comunes de una propiedad horizontal les sea aplicado el tratamiento correspondiente respecto de la contribución de solidaridad sobre el servicio de energía eléctrica.

Sin perjuicio de lo anterior, se reitera que la interpretación y alcance de los requisitos establecidos en la citada Circular corresponde al Ministerio de Minas y Energía, como autoridad que la expidió. En consecuencia, y teniendo en cuenta que la consulta se orienta a precisar dichos requisitos frente a una situación concreta, esta Superintendencia trasladó la petición por competencia al Ministerio de Minas y Energía, de conformidad con lo señalado en el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, mediante radicado de salida 20261300615131.

Ha sostenido, esta Oficina Asesora Jurídica, en vastos pronunciamientos lo referente a las competencias que tiene esta Superintendencia sobre las contribuciones de solidaridad y hasta donde es o no competente, en los Conceptos SSPD-OJ- 2025-147 - SSPD OJ-2025-36, se manifestó:

“(..) En primer lugar es necesario advertir, que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no es la entidad llamada por ley, para declarar qué sujetos están exentos del pago de la contribución de solidaridad, hacerlo desbordaría su

órbita competencial, pues no puede, vía interpretación doctrinal, precisar quién o cuáles no son sujetos pasivos del pago de este impuesto.

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

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.”

En este sentido, esta entidad 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 dispuso que le corresponderá al prestador de servicios públicos determinar previa solicitud del usuario, si cumple o no con los presupuestos para ser exento de su pago y, en primera medida, será entonces quien tenga competencia para declarar dicha situación, ni tampoco se tiene competencia para interpretar y/o condicionar los parámetros establecidos en la Circular 18077 de 2005 expedida por el Ministerio de Minas, la cual reglamenta el asunto consultado.

Anudado a ello, se aprecia que el objeto final de la presente consulta desborda las competencias asignadas a esta entidad, pues principalmente los artículos 79 de la Ley 142 de 1994 y 6 del Decreto 1369 de 2020 atribuyeron a esta Superintendencia las funciones de inspección, vigilancia y control de los prestadores de servicios públicos domiciliarios.

Se reafirma, que en lo concerniente a la Circular No. 18078 de 2005 del Ministerio de Minas y Energía, en la cual se hizo claridad sobre la exención de contribución de solidaridad de las áreas comunes de las propiedades horizontales y los requisitos que fueron allí establecidos, carece de facultad esta Superintendencia y en su lugar se cumplió con el mandato legal de trasladar por competencia su requerimiento a la entidad llamada a dar respuesta.

CONCLUSIONES

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

- El régimen de servicios públicos contempla la contribución de solidaridad como, aquel recargo o sobrecosto que, por disposición de las Comisiones Reguladoras correspondientes 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 y 2.
- Los elementos de dicha contribución son: i) como sujeto pasivo, los usuarios de los sectores industriales y comerciales, y los de los estratos 5 y 6; ii) como sujeto activo, los prestadores del servicio público, en calidad de agentes recaudadores; iii) el hecho gravable, que lo determina el ser usuario de los servicios públicos; iv) la base gravable, el valor del consumo que está obligado a sufragar el usuario; y v) el monto del impuesto.
- 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, mucho menos los establecidos en el artículo 8 de la Ley 2470 de 2025 y el numeral 2 del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023. Cualquier actuación contraria desbordaría su competencia.
- Sobre los sujetos exonerados de la contribución por solidaridad, a modo de orientación, debemos indicar que: (i) de conformidad con lo señalado en el artículo 89 numeral 7 Ley 142 de 1994, 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.
- -En lo que refiere a la exoneración de la contribución por solidaridad en las propiedades horizontales, se tiene que, de conformidad a la Ley 675 de 2001, la naturaleza jurídica de la persona jurídica allí prevista ha sido considerada en la interpretación sectorial para efectos del análisis de la contribución de solidaridad en las zonas comunes, siempre que la propiedad horizontal sea de naturaleza civil sin ánimo de lucro y en dichas áreas no se desarrollen actividades industriales o comerciales que impliquen lucro, en los términos del artículo 89 de la Ley 142 de 1994 y los lineamientos emitidos por la autoridad competente.
- Que mediante la circular 18077 de 2005, el Ministerio de Minas y energía precisó lo concerniente al cobro de la contribución de solidaridad a las áreas comunes de propiedad horizontal, de conformidad con la normatividad vigente, señalando las pautas, los requisitos a seguir referente a la exoneración de contribución de solidaridad dichas zonas, la cual goza

de vigencia hasta la presente, y sobre la cual carece de competencia esta Superintendencia para pronunciarse sobre la especificidad de los requisitos allí contenido y sobre la exigencia de los mismo o no.

- Resaltamos que, en todo caso, es competencia del prestador del servicio público determinar, en el marco de la normatividad vigente y previa solicitud del interesado, si se cumplen los presupuestos legales para ser exento del pago de la contribución por solidaridad de que trata el artículo 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,

OLGA LUCÍA MORENO GONZÁLEZ
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica