

**SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS
DOCUMENTO PARTICIPACIÓN CIUDADANA
PROYECTO DE RESOLUCIÓN**

“Por la cual se fija la tarifa de la contribución especial a la cual se encuentran sujetos los prestadores de servicios públicos domiciliarios para el año 2018, se establece la base de liquidación, el procedimiento para el recaudo y se dictan otras disposiciones”

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de 1991 definió para Colombia un modelo de democracia participativa, con el propósito de incluir a los ciudadanos en la toma de decisiones y en el control de la gestión de los entes estatales.

El preámbulo, al igual que el artículo 1° del Texto Superior, enuncia que el régimen constitucional colombiano se desarrolla en un marco jurídico, democrático y participativo y por su parte el artículo 2°, señala que entre los fines del Estado se encuentra el de “*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*”.

De igual forma, la Carta establece que los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, y podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares, y que el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios¹.

Ahora bien, la función administrativa se desarrolla en un marco jurídico, democrático y participativo, y con fundamento en los principios contenidos en la Constitución Política, en particular los de participación, publicidad y transparencia, de conformidad con lo indicado en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998². Así mismo el artículo 4 de la mencionada Ley, señala que los organismos, entidades y personas encargadas del ejercicio de funciones administrativas, deberán ejercerlas teniendo en cuenta siempre el interés general.



¹ Artículo 365.

² “*Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”.



Por su parte, el numeral 6 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011³, dispone que las autoridades deberán colocar a disposición del público, los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el fin de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas.

De igual manera y en cuanto a los servicios públicos domiciliarios se refiere, vale precisar que el legislador determinó en el artículo 85 de la ley 142 de 1994, que para recuperar los costos del servicio de regulación que prestan las comisiones de regulación, así como el costo que genera el desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control por parte de la superintendencia de servicios públicos domiciliarios, se dotó a dichas entidades de una fuente de recursos denominada “*contribución especial*”, la cual se encuentra regulada en la disposición aludida, y en el artículo 22 de la Ley 143 del mismo año, la cual se liquida y paga por los prestadores de servicios públicos, cada año.

En ese orden de ideas, y con el fin de recuperar los costos mencionados, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios publicó el proyecto de resolución “*Por la cual se fija la tarifa de la contribución especial a la cual se encuentran sujetos los prestadores de servicios públicos domiciliarios para el año 2018, se establece la base de liquidación, el procedimiento para el recaudo y se dictan otras disposiciones*”, en procura de la materialización del derecho a participar en las decisiones que afectan o puedan llegar a afectar los legítimos intereses y derechos de los prestadores de servicios públicos domiciliarios y del público en general, frente a los parámetros proyectados para liquidar la contribución especial de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

De acuerdo con lo anterior, el presente documento es el antecedente del ejercicio de participación referido, así como el sustento que sirve como base para la toma de la decisión en el asunto de la referencia, para que puedan participar con sus comentarios e inquietudes al respecto.

II. METODOLOGÍA APLICADA

A través de la página web de la entidad y de la página del Sistema Único de Información - SUI, se publicó el 10 de julio de 2018 el proyecto de resolución “*Por la cual se fija la tarifa de la contribución especial a la cual se encuentran sujetos los prestadores de servicios públicos domiciliarios para el año 2018, se establece la base de liquidación, el procedimiento para el recaudo y se dictan otras disposiciones*”, con el fin de ponerla en conocimiento del público, en especial de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, y de los agentes de los diferentes sectores de los servicios públicos domiciliarios, con el objeto de recibir comentarios, hasta el día 27 de julio de 2018, a través del correo electrónico: ncastill@superservicios.gov.co

III. COMENTARIOS ENVIADOS POR LOS INTERESADOS

3.1. GASES DEL CARIBE S.A. EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS, a través de la comunicación con radicados SSPD 20185290796082 del 26 de julio y SSPD 20185290803372 del 27 de julio de 2018, manifestó:

³ “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”.

“... Teniendo en cuenta que de acuerdo con la ley 142 de 1994, la base de la contribución son los gastos de funcionamiento de la entidad contribuyente, solicitamos considere que, en nuestra empresa algunos conceptos que integra dicha base gravable incluyen costos de ventas de actividades no reguladas para el consumo de GNVC, como se detalla a continuación:

- Para órdenes y contratos por otros servicios con saldo a Dic 2017 \$74.531.620.669, debería descontarse \$51.497.979.394 (ver tabla 1), ya que estos valores corresponden a costos de venta.

| Concepto | \$ |
|--|-----------------------|
| Suspensión, corte, reconexión y reinstalación | 15,965,120,255 |
| Construcción red interna | 13,989,257,443 |
| Servicios asociados red interna | 8,111,389,757 |
| Certificación previa | 1,320,379,394 |
| Revisión periódica | 9,434,701,651 |
| Costos por operación de cobertura | 2,677,130,894 |
| Costos incluidos en el concepto órdenes y contratos por otros servicios | 51,497,979,394 |

Tabla 1

Para licencias, contribuciones y regalías con saldo a Dic 2017 \$1.180.054.546, debería descontarse \$1.134.123.979, ya que hace parte de una actividad no regulada como es el incentivar la conversión de vehículos al GNVC”.

3.2. Empresa de SERVICIOS GENERALES EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE CARÁCTER PRIVADO S.A. E.S.P – SERVIGENERALES, mediante correo del 27 de julio del presente año, con radicado SSPD 20185290802402, señaló:

“...7. Explicar las razones por las cuales la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no da cumplimiento a la Sentencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado. – Consejera Ponente Dra. Martha Teresa Briseño de Valencia, en fallo de fecha 23 de septiembre de 2010, Radicación No. 2007-0049-00, al momento de remitir el proyecto de Resolución “Por la cual se fija la tarifa de la contribución especial a la cual se encuentran sujetos los prestadores de servicios públicos domiciliarios para el año 2018, se establece la base de liquidación, el procedimiento para el recaudo y se dictan otras disposiciones”, la cual señaló:

“La noción de gastos de funcionamiento debe incluir las erogaciones causadas² o pagadas durante el período contable que estén relacionadas con la prestación de los servicios públicos de cada ente prestador, lo que implica que no hagan parte de tales gastos los recursos que el ente destine para otros efectos, tales como, servicios de la deuda e inversión.

Lo anterior demuestra que no pueden tenerse en cuenta para la base gravable la totalidad de los gastos mencionados en las cuentas de la Clase 5 – Gastos o del Grupo 75 del Plan de Contabilidad para Entes Prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios, porque, se insiste, el legislador solamente se refirió a los de funcionamiento, cuyo alcance ha sido dilucidado por la jurisprudencia reseñada y sin que sea procedente extenderlos a otros gastos que no tengan una relación necesaria e inescindible con los servicios que prestan, pues los elementos que conforman la base gravable están limitados.

...8. Explicar las razones por las cuales la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no da cumplimiento a la Sentencia del Consejo de Estado Referencia: 25000232700020080012501, Radicado: 18828, Actor: CODENSA S.A. E.S.P., Demandada: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS, que estableció lo siguiente respecto al cobro de la contribución:

cosa juzgada "erga omnes", al ser anulada una norma que sirve de fundamento a otro acto administrativo sometido a control judicial de legalidad, obliga al obedecimiento del precedente judicial y a declarar su nulidad, independientemente que este último acto haya perdido su fuerza ejecutoria por desaparición del fundamento jurídico para su expedición.

Aclara la Sala, que si bien le asiste la razón a la parte demandante para decretar la nulidad de la expresión "gastos de funcionamiento" del artículo 1º del acto acusado, sin embargo, para efectos de su aplicación, se declarará la legalidad condicionada en el sentido de que los "gastos de funcionamiento de la entidad contribuyente," son aquellos asociados al servicio sometido a regulación conforme lo dispone el artículo 85.2 de la Ley 142 de 1994. Igualmente precisa la Sala que con base en la norma citada, la tarifa aplicable para liquidar la contribución especial corresponde al 0.4117% de los gastos de funcionamiento asociados al servicio sometido a regulación de la entidad contribuyente."

3.3. EMPRESA DE ENERGIA DEL PACIFICO - CELSIA, remitió mediante correo del 27 de julio, radicado SSPD No. 20185290813632 del 31 de julio del presente año los siguientes comentarios:

"...De acuerdo con el análisis el valor a pagar sería de \$3.347.1 millones, es decir \$1.201.8 millones superior al valor de 2017 que fue de \$2.145 millones.

Contribución para SSPD según proyecto de resolución
Cifras en cop

| CONCEPTO | CUENTAS | EPSA | |
|---|-----------------|------------------------|---|
| Gastos de administración | 51 | 98.531.938.232 | |
| Menos Impuestos 5120 | 5120 | -18.758.901.819 | |
| Costo Servicios personales | 7505 | 79.556.990.659 | |
| Costos Generales | 7510 | 14.581.908.934 | |
| Costo Arrendamientos | 7517 | 2.957.040.175 | |
| Costo Licencias contribuciones y regalías | 7535 | 40.094.278.661 | Ley 99, Ley 56, Fazni, Faer, Prone |
| Costo Ordenes y contratos de mtto y reparacione | 7540 | 41.118.512.698 | Mantenimiento de plantas y equipos |
| Costo Honorarios | 7542 | 32.509.758.513 | |
| Costo Servicios Públicos | 7545 | 2.959.871.954 | |
| Costo Materiales y otros gastos de operación | 7550 | 23.088.286.221 | Costo de materiales y gestion ambiental |
| Costo seguros | 7560 | 22.219.800.472 | |
| Costo Peajes terrestres | 756510 | 0 | |
| Costo Ordenes y contratos por otros servicios | 7570 | 33.996.838.679 | Costo de contratos integrales, vigilancia, aseo |
| BASE | | 372.856.323.379 | |
| TOTAL CONTRIBUCION - Porcentaje 0,8977% | 0,008977 | 3.347.131.215 | |

Como se observa el proyecto de Resolución está contemplando cuentas de impuestos y contribuciones que no se deberían incluir, así como otras cuentas que obedecen a la operación de las plantas y gestiones de actividades económicas.

Teniendo en cuenta el incremento que representa en el pago de la contribución a la SSPD, solicitamos no incluir las cuentas que hemos mencionado para efecto de la liquidación de la contribución o como alternativa aplicar el criterio de la Resolución del año 2017, que tomaba un porcentaje de las cuentas”.

3.4. ASOCIACIÓN COLOMBIANA DEL GLP - GASNOVA, remitió mediante radicado SSPD No. 20185290794872 del 26 de julio del presente año los siguientes comentarios:

“...2. Como lo ha manifestado reiteradamente el Consejo de Estado no fue voluntad del legislador que los costos de producción sean parte de los gastos de funcionamiento que menciona la ley 142 de 194, por ello no es posible incluir estos rubros apelando a los cambios en la estructura de reporte de información financiera, ya que esta interpretación como lo ha señalado el honorable Consejo de Estado no puede limitarse a ser gramatical y técnica pues en nombre de los nuevos marcos normativos contables se está sobrepasando la voluntad del legislador quien es el único ente que ostenta la potestad tributaria.

3. De acuerdo a lo señalado solicitamos no ampliar la base gravable del tributo con erogaciones tales como: servicios personales (cuenta 7505), generales (cuenta 7510), arrendamientos (cuenta 7517), licencia de operación del servicio (cuenta 753508), órdenes y contratos de mantenimiento y reparaciones (cuenta 7540), honorarios (cuenta 7542), servicios públicos (cuenta 7545), materiales y otros gastos de operación (antes costos de operación)(cuenta 7550), seguros (cuenta 7560) y órdenes y contratos por otros servicios (cuenta 7570) conceptos que no hacen parte de los gastos de funcionamiento de las entidades vigiladas sino que son costos de producción que nunca fueron objeto del tributo por parte del legislador...”

IV. EJES TEMÁTICOS

De conformidad con los comentarios enviados por los interesados, esta superintendencia identificó los siguientes ejes temáticos, con el fin de responder las inquietudes planteadas:

- 4.1. Algunos conceptos que integran la base gravable incluyen actividades no reguladas para el consumo de gas natural vehicular comprimido – GNVC. inclusión de cuentas de impuestos y contribuciones, y otras cuentas que obedecen a la operación de las plantas y gestiones de actividades económicas.**
- 4.2. Inclusión de cuentas que han sido excluidas por el Consejo de Estado en diferentes fallos judiciales.**

V. DESARROLLO DE LOS EJES TEMÁTICOS.

- 5.1. Algunos conceptos que integran la base gravable incluyen actividades no reguladas para el consumo de gas natural vehicular comprimido – GNVC. inclusión de cuentas de impuestos y contribuciones, y otras cuentas que obedecen a la operación de las plantas y gestiones de actividades económicas.**

Respecto a esta observación, es preciso señalar que la información financiera debe ser cargada y reportada por los prestadores, atendiendo lo dispuesto en la circular externa SSPD 0001 de 2006, la cual entre otros, reitera a los vigilados la responsabilidad por la calidad de la información cargada en el SUI, máxime cuando es información reportada al Estado Colombiano. De igual manera, a través de la Resolución SSPD 321 de 2003⁴ la Superintendencia determinó que la información una vez reportada en el SUI, se considera oficial para todos los fines previstos en la ley.

El 12 de marzo de 2018, la Superintendencia expidió la Resolución SSPD 20181000024475, a través de la cual estableció los plazos para el cargue de la información financiera a 31 diciembre de 2017, la cual servirá de base para liquidar la Contribución Especial establecida en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, a cargo de sus vigilados.

Por su parte, el formato Complementario FC01 – Gastos de Servicios Públicos, se encuentra dentro de una estructura para reporte de información financiera en el lenguaje informático XBRL, fundamentado en las estructuras de taxonomía expedidas por el organismo IASB que emite las Normas Internacionales de Información Financiera.

De conformidad con lo anterior, los prestadores de servicios públicos que reportan información financiera bajo las Normas Internacionales de Información Financiera aceptadas en Colombia, encontraron que el formato Complementario FC01 - Gastos de Servicios Públicos, clasifica los conceptos que representan salida de recursos para lograr el funcionamiento del prestador y que por tanto se encuentran relacionados con la prestación del servicio sujeto a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia, de acuerdo con la taxonomía para fines de presentación y que se utilizan para ejecutar o cumplir las funciones propias de la actividad, normalmente ejecutados dentro del objeto social principal del ente económico. Así mismo se dispuso una celda denominada “*Otros Gastos no vigilados*”, que es donde los prestadores debían reportar información financiera que no es sujeta a la inspección, vigilancia y control de la Entidad.

De acuerdo con lo anterior, el cargue y certificación de la información financiera corresponde única y exclusivamente a los prestadores de servicios públicos. Es así que, si algún prestador reportó información financiera que no es objeto de vigilancia y control de esta Superintendencia, en los conceptos que sí lo son, es única y exclusivamente su responsabilidad, pues como ya quedo anotado para este tipo de casos en el formato Complementario FC01 - Gastos de Servicios Públicos, se dispuso una celda denominada “*Otros Gastos no vigilados*”, que es donde los prestadores debían reportar este tipo de información.

Así mismo se informa que mediante Resolución SSPD 20171000204125 del 18 de octubre de 2017, se establecieron los lineamientos para la modificación de la información cargada al Sistema Único de Información – SUI.

5.2. Inclusión de cuentas que han sido excluidas por el Consejo de Estado en diferentes fallos judiciales.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, ha sido respetuosa de los fallos emitidos por el Consejo de Estado, ya que los ha atendido al momento de expedir los actos administrativos a través de los cuales establece la base de liquidación de la contribución

⁴ “Por la cual se regulan algunos aspectos del Sistema Único de Información – SUI”.

especial para cada vigencia. Así las cosas, para fijar la base gravable de las contribuciones de vigencias anteriores, se tuvo en cuenta lo señalado por el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera Ponente Martha Teresa Briceño de Valencia, en las sentencias con Rad. 11001-03-27-000-2007-00049-00 (16874) del 23 de septiembre de 2010 y Rad. 25000-23-27-000-2012-00362-01 (20253) del 17 de septiembre de 2014, es decir: (+) Gastos de Administración (-) Impuestos.

Es así que la definición jurisprudencial expedida por el Consejo de Estado en 2010, se hallaba fundamentada en el análisis del catálogo de cuentas (estructura instrumental para registro contable), así:

“...al igual que la Clase 5 – Gastos, el catálogo contiene cuentas que no corresponden a la definición jurisprudencial de gastos de funcionamiento, criterio previsto por el legislador como base gravable de la contribución a cargo de los entes prestadores de servicios públicos y comisiones de regulación, ya que algunos de estos rubros no representan erogaciones efectivas de recursos, que es el parámetro adoptado para determinar la base gravable del tributo previsto en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994”

En cuanto a los conceptos que integrarán la base gravable de la Contribución Especial de la vigencia 2018, por representar salidas de recursos para lograr el funcionamiento del prestador y por encontrarse relacionados con la prestación del servicio sujeto a la inspección, vigilancia y control de la Superservicios, de acuerdo con la taxonomía para fines de presentación, se debe tener en cuenta que debido a la convergencia a Normas de Información Financiera en Colombia, es necesario revisar la conceptualización de los Gastos de funcionamiento, fundamentados en los marcos normativos que constituyen los principios de contabilidad vigentes. Con respecto a la migración del país a normas de alta calidad, el documento de direccionamiento estratégico, señaló:

“13. Por mandato de la Ley 1314, ...el Estado, con la dirección del Presidente la República y por intermedio de las entidades a que hace referencia la misma ley, intervendrá la economía, limitando la libertad económica, para expedir normas contables, de información financiera y de aseguramiento de la información, que conformen un sistema único y homogéneo de alta calidad, comprensible y de forzosa observancia, por cuya virtud los informes contables y, en particular, los estados financieros, puedan brindar información financiera comprensible, transparente y comparable, pertinente y confiable, útil para la toma de decisiones económicas por parte del Estado, los propietarios, funcionarios y empleados de las entidades, los inversionistas actuales o potenciales y otras partes interesadas, para mejorar la productividad, la competitividad y el desarrollo armónico de la actividad empresarial de las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras...” y para apoyar la internacionalización de las relaciones económicas, observando los principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

14. Considerando la finalidad mencionada, y en atención al interés público, el gobierno nacional expedirá normas de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de la información, en los términos que establece la Ley 1314.”⁵

⁵ Documento final de Direccionamiento Estratégico, Del proceso de convergencia de las normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de la información, con estándares internacionales. Consejo Técnico de la Contaduría Pública, Diciembre 5 de 2012.



De conformidad con lo anterior, la adopción de Normas de Información Financiera, incorpora una modificación de fondo de reglas a principios, que no puede desde ningún punto de vista homologarse de forma estándar, sin incurrir en error.

Por otra parte, la superintendencia ha expedido una estructura para reporte de información financiera en el lenguaje informático XBRL, fundamentado en las estructuras de taxonomía expedidas por el organismo IFRS que emite las Normas Internacionales de Información Financiera. Cada taxonomía por grupo y tipo de reporte refleja los requerimientos de reconocimiento, medición (inicial y posterior), presentación y revelación de cada uno de los marcos normativos (Grupo 1, 2, 3 y Resoluciones 037/17, 414/14 y 533/16 expedidos por la CGN⁶).

Esto significa que cada preparador de información, vigilado por esta superintendencia podrá utilizar los mecanismos que considere más fiables y pertinentes para el registro de los hechos económicos, en cumplimiento de los objetivos de la información contable, sin que en el fondo de estos, modifiquen la naturaleza o la función.

Se reitera que el proyecto de resolución ha dado aplicación a la Definición Jurisprudencial emitida por el Consejo de Estado respecto de los “*Gastos de Funcionamiento*” respecto de las entidades de gobierno que se encuentran en el ámbito del Régimen de Contabilidad Pública, y para las empresas que se encuentran bajo las Normas Internacionales de Información Financiera, se integró la base gravable de la Contribución Especial de la vigencia 2018, con los conceptos que representan salidas de recursos para lograr el funcionamiento del prestador y por encontrarse relacionados con la prestación del servicio sujeto a la inspección, vigilancia y control de la Superservicios, de acuerdo con la taxonomía para fines de presentación.

Nota. Se le informa a la Empresa de **SERVICIOS GENERALES EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE CARÁCTER PRIVADO S.A.E.S.P – SERVIGENERALES**, que los puntos 1 al 6, de su Derecho de petición, fueron contestados dentro de los términos de Ley, mediante radicado No. 20185341125411 del primero de agosto de 2018, documento independiente al presente, por cuanto no son comentarios relacionados con el proyecto de resolución “*Por la cual se fija la tarifa de la contribución especial a la cual se encuentran sujetos los prestadores de servicios públicos domiciliarios para el año 2018, se establece la base de liquidación, el procedimiento para el recaudo y se dictan otras disposiciones*”.

Bogotá, D.C., Agosto de 2018.

⁶ La Contaduría General de la Nación tiene autoridad de regulación para el sector público y facultades para expedir doctrina pública contable; debe entenderse que el concepto expedido por el Consejo Técnico de la Contaduría Pública aplica especialmente a entidades del sector privado.