



El futuro  
es de todos

Minenergía

13

Bogotá, D.C.

**Asunto:** Consulta sobre la calidad de exento de la Contribución de Solidaridad de usuarios oficiales.

Respetada Señora Vanessa:

Hemos recibido por traslado de la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG su solicitud de concepto en relación con los posibles beneficios que tienen los usuarios oficiales, en especial si se encuentran exentos del pago de la contribución de solidaridad y bajo qué criterios se daría tal exención, para lo cual y previo a efectuar pronunciamiento exclusivamente desde la perspectiva de la citada contribución, resulta necesario efectuar las siguientes precisiones:

#### 1. Antecedentes Normativos Contribución de Solidaridad

El Régimen de los servicios públicos domiciliarios, el cual fue fijado por medio de la Ley 142 de 1994, señala en el artículo 87.3 lo que debe entenderse por solidaridad y redistribución, indicando que su fin será la posibilidad de que los usuarios de estratos altos y aquellos industriales y comerciales, puedan ayudar económicamente a usuarios de estratos bajos a acceder a los servicios que suplan sus necesidades básicas

La misma Ley establece en el artículo 89.1, al señalar lo relacionado con la aplicación de los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos:

*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 atras*

Página 1 de 6





El futuro  
es de todos

Minenergía

*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 (subrayado fuera de texto)*

Más adelante se indica en el artículo 89.3:

*Los recaudos que se obtengan al distinguir en las facturas de energía eléctrica y gas combustible, el factor o factores arriba dichos, y que den origen a superávits, después de aplicar el factor para subsidios y sólo por este concepto, en empresas oficiales o mixtas de orden nacional y privadas, se incorporarán al presupuesto de la Nación (Ministerio de Minas y Energía), en un "fondo de solidaridad para subsidios y redistribución de ingresos", donde se separen claramente los recursos y asignaciones de estos dos servicios y que el congreso destinará, como inversión social, a dar subsidios que permitan generar, distribuir y transportar energía eléctrica y gas combustible a usuarios de estratos bajos, y expandir la cobertura en las zonas rurales preferencialmente para incentivar la producción de alimentos y sustituir combustibles derivados del petróleo.*

Adicionalmente el artículo 89 de la Ley 142 de 1994, con relación con los mencionados criterios de solidaridad y redistribución, señala de manera expresa en su numeral 7 aquellas entidades exentas del pago de la contribución de solidaridad:

*Quando 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.*

En lineamiento con lo anterior, la Ley 286 de 1996 ratificó la exención planteada por la Ley 142 de 1994 y señaló en su artículo 5º, inciso 2º que "Quedan excluidas del pago de la contribución, las entidades establecidas en el numeral 89.7 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994.", sin adicionar ningún otro sujeto como excluido de tal contribución, pero precisando:

*Las contribuciones que paguen los usuarios del servicio de energía eléctrica pertenecientes al sector residencial estratos 5 y 6, al sector comercial e industrial regulados y no regulados, los usuarios del servicio de gas combustible distribuido por la red física pertenecientes al sector residencial estratos 5 y 6, al sector comercial, y al sector industrial incluyendo los grandes consumidores, y los usuarios de los servicios*

Página 2 de 6



*públicos de telefonía básica conmutada pertenecientes al sector residencial estratos 5 y 6, a los sectores comercial e industrial, son de carácter nacional y su pago es obligatorio.* (Subrayado fuera de texto)

Al respecto, la Corte Constitucional al estudiar la exequibilidad de la precitada norma, determinó:

*(...) el recargo en la tarifa del servicio que están obligados a sufragar los usuarios pertenecientes a los estratos 5 y 6, como los de los sectores industrial y comercial. Este sobrecosto en el servicio es denominado de distintas formas. Por ejemplo, la ley 142 de 1994, lo denomina "factor". la ley 143 de 1994 "contribución", y la ley 223 de 1995 "sobretasa o contribución especial". Dadas las características de este recargo, considera la Corte que éste es un impuesto con una destinación específica, independiente de la forma como ha sido denominado por las distintas leyes."*

Así, la Ley 143 de 1994, señala en su artículo 47:

*En concordancia con lo establecido en el literal h) del artículo 23 y en el artículo 6° de la presente Ley, aplíquense los factores para establecer el monto de los recursos que los usuarios residenciales de estratos altos y los usuarios no residenciales deben hacer, aportes que no excederán del 20% del costo de prestación del servicio para subsidiar los consumos de subsistencia de los usuarios residenciales de menores ingresos (...)* (Subrayado fuera del texto)

Por su parte, el parágrafo segundo del artículo 211 del Estatuto Tributario, modificado por la Ley 1430 de 2010 prescribe:

*Parágrafo 2º. Para los efectos de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico de que trata el artículo 47 de la Ley 143 de 1994, se aplicará para los usuarios industriales, para los usuarios residenciales de los estratos 5 y 6, y para los usuarios comerciales, el veinte por ciento (20%) del costo de prestación del servicio.* (Subrayado fuera de texto)

Finalmente, el Decreto 2860 de 2013, al reglamentar la precitada norma estableció:

*Artículo 1. Tienen derecho al tratamiento tributario consagrado en el parágrafo 2º del artículo 211 del Estatuto Tributario, los usuarios industriales de energía eléctrica cuya actividad económica principal se encuentre registrada en el Registro Único Tributario (RUT), en los Códigos*

<sup>1</sup> Sentencia C - 086 de 1998. M.P. Dr. Jorge Arango Mejía



El futuro  
es de todos

Minenergía

*011 a 360. 581 y 411 a 439 de la Resolución 000139 de 2012, expedida por la UAE – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).*

Quedan entonces así establecidas las dos únicas exenciones al pago de la contribución de solidaridad: La mencionada en el artículo 89.7 de la Ley 142 de 1994 y la establecida en la Ley 1430 de 2010.

Con relación a la exención de un tributo, la Corte Constitucional ha señalado que la potestad de decretar tal tratamiento, es exclusiva del legislador:

*Desde luego, las exenciones implican que quienes encajan en los supuestos normativos que las conceden se sustraen, por voluntad del legislador, de la obligación tributaria, que en cambio cubre a todos los demás sujetos pasivos de los gravámenes en cuestión.*

*El legislador goza de autonomía para fijar el núcleo de contribuyentes favorecidos con la exención y no vulnera la Constitución por el sólo hecho de plasmarla, ya que es la propia Carta la que, de manera expresa, prevé la figura.*

Se encuentra en la Resolución CREG 108 de 1997, artículo 1º, la definición de usuario como aquella “[p]ersona natural o jurídica que se beneficia con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble en donde este se presta, o como receptor directo del servicio. A este último usuario se denomina también consumidor.

Posteriormente la misma norma establece las modalidades del servicio, donde se indica que el servicio público de energía eléctrica será prestado bajo la modalidad residencial o no residencial, y con respecto a estos últimos, estipula:

“(…)

*Parágrafo 3º. Los suscriptores o usuarios no residenciales se clasificarán de acuerdo con la última versión vigente de la “Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas” (CIIU) de las Naciones Unidas. Se exceptúa a los suscriptores o usuarios oficiales, especiales, otras empresas de servicios públicos, y las zonas francas, que se clasificarán en forma separada.”*

## 2. Usuario Oficial

Si bien en nuestro entender no se encuentra en la norma definido el término *usuario oficial*, es posible traer a colación lo que con respecto a entidades

---

Sentencia C-188 de 1998 - M.P. José Gregorio Hernández Galindo

Página 4 de 6



El futuro  
es de todos

Minenergía

oficiales ha dicho el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante Concepto N° 1815, radicado 11001-03-06-000-2007-00020-00, Consejero Ponente Enrique José Arboleda Perdomo, en el que indicó: "(...)la Sala ha constatado que no existe una definición legal, y que por lo general tal locución es utilizada por el legislador para dar a entender cualquier organismo o entidad que cumpla alguna función pública, de manera que englobaría las tres ramas del poder, los órganos autónomos o independientes de origen constitucional(...)"

### 3. Consideraciones Jurídicas

Hecho el anterior recuento normativo, encontramos que la Ley 142 de 1994 establece expresamente los sujetos pasivos de la contribución de solidaridad, así como también aquellos que se pueden tener como exentos del pago de esta contribución.

Respecto de la exención planteada por la Ley 286 de 1996 en su artículo 5, es claro que no discrimina en ningún momento y no toma como determinante de tal calidad, la naturaleza jurídica de una entidad con relación a su constitución patrimonial, y por el contrario es expresa al mencionar que los usuarios comerciales se encuentran en la obligación del pago de la contribución de solidaridad.

Ahora bien, bajo el entendido de que se trata de una carga tributaria, consideramos que se debe partir inicialmente de que uno de los elementos de la contribución son los sujetos pasivos, los cuales igualmente el legislador señaló de manera precisa. A los industriales y comerciales de acuerdo a su actividad y a los usuarios residenciales por el nivel socioeconómico, esto es, por ser estrato 5 y 6, estableciendo en ellos la carga del pago de tal contribución. No contempló el legislador ningún tipo de clasificación de unos u otros para tenerlos como exentos, basándose en su naturaleza pública o privada.

Así entonces, consideramos que si una entidad oficial, constituida por supuesto con capital público, desarrolla actividades comerciales y adicionalmente no es una entidad de las señaladas en el artículo 89.7 de la Ley 142 de 1994 o de las que desarrolle actividades industriales señaladas en la Resolución 139 de 2012, expedida por la UAE - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), debe considerarse como sujeto pasivo de la contribución, por cuanto como ya se ha dicho, para esta oficina la obligación está establecida sin distinción de la naturaleza jurídica o composición accionaria.

Es preciso entonces señalar que aquellos usuarios oficiales que desarrollan actividades exclusivamente relacionadas con sus funciones desde el ámbito

Página 5 de 6





El futuro  
es de todos

Minenergía

de la administración y cuya misión no está ligada a actividades comerciales o industriales, como es el caso de los ministerios, las superintendencias, las alcaldías, etc, si bien no son usuarios exentos, si deben ser considerados como usuarios excluidos del pago de la contribución de solidaridad.

Se hace necesario aclarar que la carga de establecer obligaciones tributarias y sus elementos, así como exenciones o sujetos pasivos de la contribución de solidaridad, es exclusiva del legislador.

Finalmente, informamos que el presente concepto se emite conforme a lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015, en el marco de la situación planteada, para los fines expresamente consultados y se formula exclusivamente a la luz de las normas que a nuestro mejor saber y entender se encuentran vigentes en la materia a la fecha del presente documento. No admite, por lo tanto, suposiciones o interpretaciones análogas sobre situaciones de hecho que se le parezcan.

Cordialmente,

LUCAS ARBOLEDA HENAO  
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Elaboró: Laura Camila Sepúlveda Martín / Abogada OAJ  
Revisó: Bedreddi Prieto Osorno/Coordinador Grupo Energía OAJ  
Aprobó: Lucas Arboleda Henao/Jefe OAJ (E)

Radicado No. 7019001900 14/01/2019

Página 6 de 6

Calle 43 No 57-31 CAN Bogotá, Colombia  
Commutador (57 1) 2200 300  
Código postal 111321  
[www.minmineral.gov.co](http://www.minmineral.gov.co)

