

MEMORIA JUSTIFICATIVA PROYECTO DE RESOLUCIÓN

“Por la cual se fija la tarifa de la contribución especial para la vigencia fiscal 2026 de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en los términos del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, aplicable a los prestadores de servicios públicos domiciliarios y/o a quienes desarrollen las actividades complementarias a estos, conforme a lo dispuesto en las Leyes 142 y 143 de 1994, y se dictan otras disposiciones”

ESTUDIO DE LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL VIGENCIA 2026

Índice

- I. Antecedentes
- II. Viabilidad Jurídica
- III. Razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición
- IV. Elementos del Tributo: La Contribución Especial
- IV. Procedimiento de Liquidación de Contribución 2026
- V. Justificación Institucional del Faltante Presupuestal SSPD
- VI. Publicidad del Proyecto de Resolución

I. Antecedentes

El artículo 365 de la Constitución Política establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, quien debe garantizar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Así, con arreglo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en tanto entidad estatal, le corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – Superservicios, velar por la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios.

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

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

cobro.

El artículo 363 de la Constitución Política determina que el sistema tributario se fundamenta en los principios de equidad, eficiencia y progresividad e indica que las leyes tributarias no tendrán efecto retroactivo y el numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política establece que son deberes de la persona y el ciudadano contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad.

En este sentido, el artículo 370 de la Constitución Política establece que corresponde al Presidente de la República ejercer, por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, inspección y vigilancia de las entidades que presten dichos servicios.

Su creación legal, naturaleza, principios y funciones están señaladas en la Ley 142 de 1994 que establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. Cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial. Se encuentra adscrita al Departamento Nacional de Planeación.

A su turno, el artículo 75 de la Ley 142 de 1994¹ establece: *“El Presidente de la República ejercerá el control, la inspección y vigilancia de las entidades que presten los servicios públicos domiciliarios, y los demás servicios públicos a los que se aplica esta Ley, por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y, en especial, del Superintendente y sus delegados.”*

Conforme lo disponen el numeral 5° del artículo 79 ibídem y el numeral 5° del artículo 8° del Decreto 1369 de 2020², corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – Superservicios, *“Fijar las tarifas de las contribuciones que deban pagar las entidades vigiladas y controladas, de conformidad con la ley”*.

Así, la resolución que fija la tarifa de la contribución especial para el presupuesto del año 2026 de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en los términos del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, aplica a todas las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, conforme lo disponen las Leyes 142 de 1994, 143 de 1994 y demás disposiciones pertinentes a la prestación de los servicios públicos domiciliarios y aquellas que en general realicen actividades complementarias a los mismos.

Lo anterior, con el propósito de que la Superservicios pueda cumplir su misión de *“Garantizar que los servicios públicos domiciliarios se presten con calidad, eficiencia y sostenibilidad, para mejorar la vida de la ciudadanía”*.

II. Viabilidad Jurídica

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

Dispone el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, lo siguiente:

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

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

“Artículo 85. Contribuciones especiales. Con el fin de recuperar los costos del servicio de regulación que preste cada comisión, y los de control y vigilancia que preste el Superintendente, las entidades sometidas a su regulación, control y vigilancia, estarán sujetas a dos contribuciones, que se liquidarán y pagarán cada año conforme a las siguientes reglas:

85.1. Para definir los costos de los servicios que presten las Comisiones y la Superintendencia, se tendrán en cuenta todos los gastos de funcionamiento, y la depreciación, amortización u obsolescencia de sus activos, en el período anual respectivo.

85.2 La superintendencia y las comisiones presupuestarán sus gastos cada año y cobrarán dentro de los límites que enseguida se señalan, solamente la tarifa que arroje el valor necesario para cubrir su presupuesto anual

La tarifa máxima de cada contribución no podrá ser superior al uno por ciento (1%) del valor de los gastos de funcionamiento, asociados al servicio sometido a regulación, de la entidad contribuyente en el año anterior a aquel en el que se haga el cobro, de acuerdo con los estados financieros puestos a disposición de la Superintendencia y de las Comisiones, cada una de las cuales e independientemente y con base en su estudio fijarán la tarifa correspondiente.

85.3. <Ver Notas del Editor> <Numeral derogado, al no ser prorrogada su vigencia, por la Ley 1151 de 2007>

85.4. El cálculo de la suma a cargo de cada contribuyente, en cuanto a los costos de regulación, se hará teniendo en cuenta los costos de la comisión que regula el sector en el cual se desempeña; y el de los costos de vigilancia, atendiendo a los de la Superintendencia.

85.5. La liquidación y recaudo de las contribuciones correspondientes al servicio de regulación se efectuará por las comisiones respectivas y las correspondientes al servicio de inspección, control y vigilancia estarán a cargo de la Superintendencia.

85.6. Una vez en firme las liquidaciones deberán ser canceladas dentro del mes siguiente. Se aplicará el mismo régimen de sanción por mora aplicable al impuesto sobre la renta y complementarios, sin perjuicio de las demás sanciones de que trata esta Ley.

Parágrafo 1o. Las Comisiones y la Superintendencia se financiarán exclusivamente con las contribuciones a las que se refiere este artículo y con la venta de sus publicaciones. Sin embargo, el gobierno incluirá en el presupuesto de la Nación apropiaciones suficientes para el funcionamiento de las Comisiones y de la Superintendencia durante los dos primeros años.

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

Así las cosas, de acuerdo a las reglas que el mismo artículo 85 de la Ley 142 de 1994 establece y que se han citado previamente, la contribución especial se liquida y paga cada año, conforme a las siguientes reglas:

- La Superservicios en cada vigencia fiscal calcula el presupuesto de gastos necesarios para cumplir con la misión encomendada por la Constitución y la Ley.

- La Superservicios cobra la tarifa de contribución necesaria para cubrir su presupuesto anual.
- La tarifa de la contribución no podrá ser superior al uno por ciento (1%) de los gastos de funcionamiento asociados al servicio sometido a la vigilancia, inspección y control, del prestador de servicios públicos.
- Los gastos de funcionamiento asociados al servicio sometido a la vigilancia, inspección y control, del prestador de servicios públicos, serán los correspondientes a los registrados en los estados financieros en el año inmediatamente anterior a aquel en que se haga el cobro.
- En el evento que se proyecte que la Superservicios va a tener faltantes presupuestales, la entidad podrá incluir en la base gravable los gastos operativos de los prestadores, tal como se señala en el parágrafo segundo del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, en las empresas del sector eléctrico, las compras de electricidad, las compras de combustible y los peajes, cuando hubiere lugar a ello; y en las empresas de otros sectores los gastos de naturaleza similar a estos.

Frente a la resolución que fija la tarifa y la base gravable de la contribución especial, el Honorable Consejo de Estado, que mediante Sentencia del 4 de julio de 2024 señaló que no se requiere un acto previo a la liquidación, veamos:

“... la resolución que fija la tarifa y la base gravable de la contribución especial para el 2019 es un acto administrativo de carácter general diferente e independiente a los actos de carácter particular acusados, por lo que la publicación previa de su proyecto no tiene incidencia en la garantía del debido proceso de la actora.

(...) es útil tener presente que el numeral 85.5 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 establece que “La liquidación y recaudo de las contribuciones correspondientes al servicio de regulación se efectuará por las comisiones respectivas y las correspondientes al servicio de inspección, control y vigilancia estarán a cargo de la Superintendencia.”

En concordancia, el artículo 3 de la Resolución Nro. 20190000022815 de 2019 (cuya inaplicación no fue solicitada por la actora con relación a este cargo) prevé que la SSPD podrá liquidar el tributo dentro del plazo de 5 años, contados desde el reporte y certificación de la información financiera en el SUI. Los artículos 5 y 6 ibídem indican que la notificación, recursos y firmeza del acto de liquidación se regirán por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Y el artículo 11 prevé que, en lo no regulado por la resolución en comento, se aplicará la Ley 142 de 1994, la Ley 1437 de 2011, el Código General del Proceso, y todas las demás normas concordantes.

Como se advierte, las disposiciones en comento no ordenan expresamente la expedición de un acto previo a la liquidación y recaudo de la contribución y descartan la aplicación del Estatuto Tributario.

En cuanto a la remisión al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, debe tenerse en cuenta que el artículo 4 de dicho Código establece que las actuaciones de la Administración pueden iniciarse i) por quien ejerce el derecho de petición en interés general o particular, ii) por quien actúa en cumplimiento de un deber legal o iii) de oficio. Esta precisión es relevante porque el artículo 35 sólo exige informar el inicio de la actuación al interesado para que ejerza su derecho de defensa en los eventos en que el procedimiento inicia de oficio. Además, se destaca que, cualquiera que sea el motivo del inicio de la actuación, el artículo 42 exige que, antes de adoptar la decisión, la Administración debe dar la oportunidad a los interesados de expresar sus opiniones.

En el caso bajo examen, conforme el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 y la Resolución Nro. 20190000022815 de 2019, la liquidación y recaudo de la contribución parte de la información

presentada por los sujetos pasivos al SUI, por lo que la actuación inicia con base en el cumplimiento del deber legal del contribuyente de presentar información, lo cual no requiere del acto de comunicación del inicio del trámite al que se refiere el artículo 35 de la Ley 1437 de 2011.

Por lo anterior, atendiendo las particularidades de este caso, la remisión de la Resolución Nro. 20190000022815 al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no permite concluir que sea obligatorio expedir un acto previo a la liquidación del tributo, pues se cumplen con las garantías previstas en dicho estatuto.

Debe tenerse en cuenta que la garantía del debido proceso del artículo 29 de la Constitución exige adelantar el trámite correspondiente “con observancia de las formas propias de cada juicio”, que, en este caso, se insiste, no exigen la expedición de un acto previo de vinculación del sujeto pasivo.

En todo caso, la Sala destaca que los derechos de defensa y de contradicción de los prestadores se garantizan a través de dos vías: en primera medida, el hecho de que la contribución se liquide a partir de la información reportada por el propio contribuyente y, en segunda medida, con la interposición de los recursos contra la liquidación que profiere la entidad.

(...)”.

III. Razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición

Tal como quedó reseñado en la parte de antecedentes del presente documento, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, quien debe garantizar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional y así, con arreglo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en tanto entidad estatal, le corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios velar por la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios.

Para tal fin, en cumplimiento de la función constitucional encomendada a la Superservicios, y en procura de trabajar para mejorar la calidad de vida de los colombianos mediante la inspección, vigilancia y control de las empresas de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo, energía y gas combustible, y actividades complementarias a estas, se expide el presente estudio y la resolución por la cual se fija la tarifa.

Al ser la Superservicios una entidad de recursos de propios, el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 faculta a la entidad para cobrar anualmente una contribución especial a sus vigilados, con el propósito de recuperar los costos que genera el ejercicio de las funciones presidenciales a su cargo y justifican la expedición del presente estudio y de la resolución por la cual se establece la tarifa de la contribución especial para el año 2026.

En este contexto, la Superservicios, para el cumplimiento de las funciones misionales y de apoyo, requiere la suma de **DOSCIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS VEINTISÉIS MILLONES CIENTO CINCUENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS TREINTA Y UN PESOS M/LEGAL (\$286.426.155.331,00)** como ingresos presupuestales por concepto de contribución especial.

IV. Elementos del Tributo: Contribución Especial

a. Hecho Generador

En materia tributaria, el hecho generador es el supuesto de hecho previsto expresamente por la ley cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria. Es el acontecimiento, acto, situación o condición que, al ocurrir, hace exigible el pago del tributo por parte del sujeto pasivo.

En el caso de la contribución especial del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, el hecho generador es el sometimiento de los prestadores de servicios públicos domiciliarios a las funciones de inspección, vigilancia y control ejercidas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Esta definición es consistente con la doctrina tributaria y con el principio de legalidad previsto en el artículo 338 de la Constitución Política, según el cual la ley debe definir los elementos esenciales del tributo.

La obligación tributaria de la contribución especial nace cuando se configura el hecho generador previsto en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, es decir, cuando una persona presta un servicio público domiciliario o desarrolla una actividad complementaria sometida a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. En consecuencia, la obligación no solo depende de que la Superintendencia realice una actuación concreta de inspección o vigilancia, sino del sometimiento legal del prestador al régimen de supervisión.

Entonces, el hecho generador de la contribución especial prevista en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 lo constituye el sometimiento de las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios y de las actividades complementarias a la inspección, vigilancia y control ejercidos por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios durante la vigencia correspondiente, en desarrollo de las funciones atribuidas por la Constitución Política y la ley. La obligación tributaria surge como consecuencia de dicha relación de vigilancia y tiene por finalidad contribuir a la recuperación de los costos en que incurre la entidad para el ejercicio de esas funciones.

En la contribución especial de la Ley 142 de 1994, el hecho generador corresponde al ejercicio permanente de una función pública de supervisión sobre un sector económico específico que se materializa en un presupuesto definido por la ley cuya ocurrencia da origen a la obligación tributaria. La Corte Constitucional ha señalado que las contribuciones especiales encuentran su fundamento en la existencia de un beneficio sectorial derivado de una actividad estatal, diferenciándose de las tasas por no remunerar un servicio individualizado (Sentencias C-040 de 1993 y C-465 de 1993).

b. Sujeto activo

En el ámbito tributario, el sujeto activo es la entidad pública titular de la potestad tributaria o acreedora del tributo, es decir, quien tiene la facultad legal de exigir el pago, administrar, recaudar, fiscalizar y, cuando corresponda, cobrar coactivamente la obligación tributaria. En Colombia, el sujeto activo generalmente es el Estado, representado por la Nación, los departamentos, los municipios, los distritos u otras entidades públicas a las que la ley haya atribuido la facultad de establecer o recaudar un tributo.

El Artículo 1 del Estatuto Tributario colombiano establece que la obligación tributaria surge entre el Estado, como sujeto activo, y los contribuyentes o responsables, como sujetos pasivos. La Sección Cuarta del Consejo de Estado, ha señalado en jurisprudencia reiterada que el sujeto activo es el titular del crédito tributario y de las facultades de determinación, liquidación y cobro del tributo.

El sujeto activo es la entidad pública titular del derecho a exigir, administrar, liquidar, recaudar y cobrar el tributo. En la contribución especial, es la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, entidad pública del orden nacional, facultada por el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, quien administra el tributo con el fin de recuperar los costos de las funciones de inspección, vigilancia y control que le asigna la Ley 142 de 1994 y las normas que regulan su organización.

c. Sujeto pasivo

El sujeto pasivo es la persona natural o jurídica obligada al cumplimiento de la obligación tributaria, ya sea como contribuyente, quien realiza el hecho generador y soporta la carga económica del tributo, o como responsable, quien, por disposición legal, debe cumplir obligaciones tributarias, aunque no sea quien realiza directamente el hecho generador.

El artículo 2 del Estatuto Tributario colombiano, define como contribuyentes o responsables a los sujetos respecto de quienes se realiza el hecho generador de la obligación tributaria o a quienes la ley asigna el cumplimiento de obligaciones tributarias. La Sección Cuarta del Consejo de Estado ha precisado que el sujeto pasivo es el obligado tributario frente al sujeto activo, en virtud de la realización del hecho generador previsto en la ley.

Son sujetos pasivos de la contribución especial las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios y quienes desarrollen actividades complementarias sometidas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de conformidad con lo dispuesto en las Leyes 142 y 143 de 1994 y demás normas concordantes. La obligación de contribuir comprende a todos los prestadores vigilados respecto de cada servicio público domiciliario o actividad complementaria sobre la cual la Superintendencia ejerza sus funciones, en los términos establecidos en la resolución que fija la tarifa.

d. Base gravable

El artículo 338 de la Constitución Política, principio de legalidad tributaria, establece que la ley debe fijar directamente los sujetos, hechos, bases gravables y tarifas de los tributos. La Corte Constitucional se refiere a la base gravable como “ *la magnitud o la medición del hecho gravado a la cual se le aplica la tarifa para de esta manera determinar la cuantía de la obligación tributaria*”³ La Sección Cuarta del Consejo de Estado ha señalado que la base gravable es la expresión cuantificable del hecho generador que sirve como parámetro para liquidar el tributo. Al constituir el elemento cuantitativo del hecho generador permite calcular la obligación tributaria.

La Base Gravable de la contribución especial es el valor económico sobre el cual se calcula el valor a pagar de cada contribuyente por cada servicio. De acuerdo con la Ley 142 de 1994, está conformada principalmente por los gastos de funcionamiento del prestador asociados al servicio vigilado y, en los casos expresamente autorizados por la ley, puede incluir otros conceptos para garantizar la financiación de la actividad de supervisión.

Los gastos de funcionamiento se determinan con base en la información financiera certificada por los prestadores vigilados del año anterior al cobro de la contribución especial y con la información financiera de años anteriores cuando el vigilado no ha cumplido con la obligación de reportar y certificar la información del año correspondiente.

e. Tarifa

En términos tributarios, la tarifa es el porcentaje, valor fijo o factor establecido por la ley que se aplica sobre la base gravable para determinar la cuantía del tributo a pagar. Es el elemento que permite convertir la base gravable en el monto de la obligación tributaria.

El artículo 338 de la Constitución Política de Colombia establece que la ley, las ordenanzas y los

³ C-583 de 1996.

acuerdos deben fijar directamente los elementos del tributo, entre ellos la tarifa. El Consejo de Estado ha precisado que la tarifa corresponde al factor de liquidación que, aplicado a la base gravable, determina el valor de la obligación tributaria.

La Superservicios aplica este porcentaje sobre la base gravable de gastos de funcionamiento para determinar el valor a pagar de la contribución por cada contribuyente para cada servicio vigilado. La Superservicios la fija anualmente mediante resolución, de acuerdo con las necesidades de financiación de la entidad, sin superar el límite máximo del 1% establecido en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

V. Procedimiento de Liquidación y Cobro de la Contribución

Con este marco legal y tributario, la Superservicios está facultada para adoptar los mecanismos administrativos necesarios que le permitan recaudar la Contribución Especial, dentro del cumplimiento de las reglas del artículo 85 ya citado. Es decir que, la ley permite que la Superservicios reglamente la forma como se debe liquidar y recaudar la contribución a la cual están sujetas las empresas prestadoras del servicio.

a. Primer Pago

Por ello, inicialmente mediante Resolución SSPD 20251000666045 del 05 de diciembre de 2025, la Superservicios estableció un primer pago por concepto de la contribución especial para el presupuesto de esta entidad vigencia 2026, por un valor correspondiente al setenta y cinco por ciento (75%) del valor de la contribución especial correspondiente al año 2025, siempre que esta liquidación se encuentre en firme. El valor abonado por concepto de primer pago será descontado del total de la liquidación oficial expedida en el año 2026.

b. Resolución que fija plazos para el reporte de información

Mediante Resolución SSPD No. 20261000382725 del 07 de mayo de 2026, la Superservicios estableció los plazos para el cargue de Información Financiera anual, con corte a 31 de diciembre de 2025.

c. Reporte Información Financiera

Frente a lo que dispone la Ley 142 de 1994, es menester aclarar que el artículo 79.4 de la mencionada Ley consagra como función de la superintendencia: *“Establecer los sistemas uniformes de información y contabilidad que deben aplicar quienes presten servicios públicos, según la naturaleza del servicio y el monto de sus activos, y con sujeción siempre a los principios de contabilidad generalmente aceptados.”* (negrilla y subrayas fuera del texto).

Conforme al artículo 85 de la Ley 142 de 1994, la liquidación y recaudo de la contribución parte de la información presentada por los sujetos pasivos al SUI, por lo que la actuación inicia con base en el cumplimiento del deber legal del contribuyente de presentar información. En este sentido, se tiene que el artículo 53 de la Ley 142 de 1994 determina que corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – Superservicios, establecer los sistemas de información que deben organizar y mantener actualizados los prestadores de servicios públicos domiciliarios, para que su presentación al público sea confiable; y, conforme lo dispone la Resolución No. SSPD 321 de 2003, los prestadores de servicios públicos domiciliarios a que se refiere la Ley 142 de 1994 deben reportar la información a través del Sistema Único de Información – SUI, administrado por la Superservicios.

Por otra parte, el Congreso de la República expidió la Ley 1314 de 2009⁴, aplicable a todas las personas naturales y jurídicas obligadas a llevar contabilidad, así como a los contadores públicos, funcionarios y demás personas encargadas de la preparación de estados financieros y otra información financiera, de su promulgación y aseguramiento.

Con fundamento en ello, el Gobierno Nacional estableció criterios para que los preparadores de información financiera se clasifiquen en diferentes grupos, de acuerdo con sus características, y adoptó los marcos técnicos normativos que cada uno de estos grupos debía observar.

Asimismo, en cumplimiento de sus funciones compiló la normativa mediante el Decreto No. 2483 del 28 de diciembre de 2018⁵, en la que se consagró lo pertinente para los Grupos 1 y 2, mientras que la Contaduría General de la Nación – CGN expidió las Resoluciones 414 de 2014⁶, 533 de 2015⁷ y 037 de 2017⁸, por las cuales se incorporó en el Régimen de Contabilidad Pública el marco normativo aplicable para algunas empresas y entidades de gobierno, de acuerdo al ámbito de aplicación contemplado en cada una de ellas.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 3.º de la mencionada Resolución No. 037 del 7 de febrero de 2017, expedida por la CGN, *“el Marco Conceptual para la Información Financiera y las Normas de Información Financiera, del Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público, corresponderá a lo establecido en los anexos 1, 1.1 y 1.2 del Decreto 2420 de 2015.”*

La normativa descrita es aplicable todas las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, y/o a quienes desarrollen las actividades complementarias a dichos servicios, definidas en las Leyes 142 y 143 de 1994 y demás disposiciones que conforman el régimen de los servicios públicos domiciliarios que de acuerdo con sus características y su nivel de cumplimiento de requisitos, se encuentran clasificados en los grupos 1, 2, 3, y cobijados por lo dispuesto en las Resoluciones 414 de 2014 y 533 de 2015 de la Contaduría General de la Nación.

Así, los plazos para el cargue oportuno de la información financiera se definieron como se indica en el literal **b)** del presente título mediante Resolución SSPD No. 20261000382725 del 07 de mayo de 2026, teniendo en cuenta los últimos dígitos del ID, a más tardar en las siguientes fechas:

Último dígito ID	Fecha
00-12	19 de mayo de 2026
13-24	20 de mayo de 2026
25-37	21 de mayo de 2026
38-49	22 de mayo de 2026
50-62	25 de mayo de 2026
63-74	26 de mayo de 2026
75-87	27 de mayo de 2026
88-99	28 de mayo de 2026

⁴ “Por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento”.

⁵ “Por medio del cual se compilan y actualizan los marcos técnicos de las normas de información financiera NIIF para el grupo 1 y de las normas de Información Financiera, NIIF para las Pymes, grupo 2, anexos al decreto 2420 de 2015, modificado por los decretos 2496 de 2015, 2131 de 2016 y 2170 de 2017, 2483 de diciembre de 2018, 2270 de 2019, respectivamente y se dictan otras disposiciones”

⁶ “Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable para algunas empresas sujetas a su ámbito y se dictan otras disposiciones”

⁷ “Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de Gobierno y se dictan otras disposiciones”.

⁸ Por la cual se regula el Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público”

Mediante la Resolución SSPD No. 20231000295475 del 30 de mayo de 2023, modificada por la Resolución SSPD No. 20241000551805 del 17 de septiembre de 2024, la Superservicios establece los requerimientos de reporte simplificado de información financiera, para efectos de la liquidación de la contribución especial a cargo de las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, que atienden hasta un máximo de 2.500 suscriptores y aquellas que presten el servicio en el área rural independientemente del número de suscriptores que atiendan.

En cuanto al reporte de la información financiera que deben realizar las empresas objeto de inspección, vigilancia y control ante la Superservicios, de acuerdo con las facultades establecidas en los numerales 8 y 12 del artículo 6.º del Decreto No. 1369 de 2020, debe hacerse a través de las taxonomías diseñadas para el reporte de información financiera de los vigilados; así, para cada grupo de taxonomía, la entidad habilita el cargue del archivo XBRL en el portal SUI, el cual contiene los estados financieros y otros requerimientos en un solo PDF para su certificación.

Adentrándonos en el tema de la contribución especial, se tiene que la jurisprudencia emitida por el Consejo de Estado hasta la fecha, frente a los elementos que integran la base para el cálculo de esta, dispone que los principios que rigen la contabilidad en el país son los establecidos a través de los Decretos Reglamentarios de la Ley 1314 de 2009 y las resoluciones emitidas por la Contaduría General de la Nación.

Así las cosas, no es dable que actualmente se haga referencia a la cuenta 75 – costos de producción, ya que los planes de cuentas fueron derogados, quedando así la potestad de las empresas de elegir el medio a través del cual reconozcan sus hechos económicos, con aplicación a los marcos normativos que deban ser observados, de acuerdo con los grupos establecidos tanto en el sector público como en el sector privado.

Se hace necesario indicar que los marcos normativos que establecen los principios de contabilidad en el país, aplicables al sector privado en sus marcos conceptuales, no definen “costos”, únicamente contienen la definición de “gastos”, entendidos como: “Gastos son disminuciones en los activos o incrementos en los pasivos que dan lugar a disminuciones en el patrimonio, distintos de los relacionados con distribuciones a los tenedores de derechos sobre el patrimonio.”⁹

En relación con la presentación de estados financieros, se establece que los costos corresponden a una clasificación de los gastos¹⁰.

Frente a lo establecido por la Contaduría General de la Nación, en los marcos conceptuales se definen los “gastos” y los “costos”, estos últimos como: “... *los decrementos en los beneficios económicos o en el potencial de servicio, producidos a lo largo del periodo contable, que están asociados con la adquisición o producción de bienes y la prestación de servicios vendidos (con independencia de que en el intercambio se recuperen o no los costos), y que dan como resultado decrementos en el patrimonio*”¹¹.

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

En este sentido, al diseñar las estructuras de las taxonomías para el reporte de información financiera

⁹ “Marco Conceptual para la Información Financiera - Definiciones de ingresos y gastos”.

¹⁰ “NIC 1 –Presentación de Estados Financieros. NIC1.103 –Información revelar NIC1.99 –Información a revelar”.

¹¹ “Marco Conceptual para la preparación y presentación Información Financiera - DEFINICIÓN, RECONOCIMIENTO, MEDICIÓN, REVELACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE CONSTITUYEN LOS ESTADOS FINANCIEROS –6.1.6. Costos”.

de los prestadores de servicios públicos objeto de inspección, vigilancia y control de esta Superservicios, se tuvo en cuenta el marco normativo que se debe aplicar de acuerdo con su naturaleza jurídica y el grupo en el cual se clasifican previo cumplimiento de requisitos; por tanto, como se explicó en apartes anteriores, el costo de ventas corresponde a una clasificación de los gastos, el cual debe ser reportado en la columna de gasto operativo de las taxonomías, así como el costo establecido en los marcos normativos públicos (formularios FC01-1 a FC01-7 de las taxonomías).

Como ya se indicó en apartes anteriores, en Colombia los principios de contabilidad vigentes corresponden a los establecidos en los Decretos reglamentarios de la Ley 1314 de 2009¹² y las resoluciones emitidas por la Contaduría General de la Nación que incorporan las normas de contabilidad en el Régimen de Contabilidad Pública, acorde con las Normas Internacionales aplicables al sector público.

Por lo expuesto, se concluye que la Superservicios está dando estricto cumplimiento a la normatividad vigente decretos y resoluciones que contienen los marcos normativos contables, y a la normatividad que faculta a la entidad para vigilar que las empresas, junto con sus administradores, funcionarios y profesionales de aseguramiento de información, cumplan con las normas en materia de contabilidad y de información financiera, y se sujeten a las sanciones a que haya lugar por infracciones a las mismas.¹³

d. Resolución del formato simplificado

Igualmente, la SSPD estableció los requerimientos de reporte simplificado de información financiera, para efectos de la liquidación de la contribución especial a cargo de las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, que atienden hasta un máximo de 2.500 suscriptores y aquellas que presten el servicio en el área rural independientemente del número de suscriptores que atiendan, mediante la Resolución SSPD No. 20231000295475 del 30 de mayo de 2023, modificada por la Resolución SSPD No. 20241000551805 del 17 de septiembre de 2024.

Este mecanismo implementado desde el año 2023 para el cobro de la contribución de 2024, se dispuso para facilitar el reporte de información financiera con fines tributarios para aquellas organizaciones comunitarias que, por sus capacidades administrativas, económicas, tributarias, de orden público y/o conectividad no cuentan con la infraestructura para certificar su información financiera a través de las taxonomías XBRL dispuestas para tal fin.

El cobro de la contribución especial a estas organizaciones requiere de un tratamiento diferencial, por tal motivo se diseñó y puso a disposición un formulario de gastos de servicios públicos más sencillo y con menos validaciones para poder calcular su base gravable. La imposibilidad de poder determinar una base gravable impide a su vez la materialización del principio de eficiencia tributaria aplicando el criterio del costo beneficio.

e. Delegaciones

Que el Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios mediante el numeral 5 del artículo 12 de la

¹² "Por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento"

¹³ Artículo 10 Ley 1314 de 2009, Artículo 6 numeral 12 Decreto 1369 de 2020
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
www.superservicios.gov.co - ssdpd@superservicios.gov.co

Resolución No. SSPD-20261000272455 del 8 de abril de 2026¹⁴ delegó en el Director Financiero la función de *“Liquidar y cobrar a cada contribuyente lo que le corresponda por concepto de contribución especial en los términos del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 y por concepto de contribución adicional en los términos del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, mientras haya lugar a esta”*.

f. Resolución del número e identificación de sujetos pasivos

Mediante memorando interno No. SSPD 20265340017553 del 30 de enero del 2026, la Dirección Financiera solicitó a la Superintendencia Delegada para Energía y Gas Combustible y a la Superintendencia Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo la revisión y análisis de la conformación de los conceptos contables para la determinación de la base gravable 2026, así como la base de datos depurada de los prestadores respecto de los cuales la Superservicios ejerció inspección, vigilancia y control durante la vigencia 2025, y que, por ende, deben ser objeto del pago de la contribución especial para la vigencia 2026.

El número de prestadores que servirá de base para realizar el cálculo de la tarifa de la contribución especial en la vigencia 2026 fue el obtenido de la información obrante en el RUPS con corte a 31 de diciembre de 2025, de acuerdo con la verificación realizada por las Superintendencias Delegadas mencionadas a través de sus respectivas direcciones, remitida a la Dirección Financiera mediante los siguientes memorandos:

- (i) SSPD No 20262300024863 del 13 de febrero de 2026 y SSPD 20262300035953 del 26 de febrero de 2026 remitidos por la Dirección Técnica de Gestión de Gas Combustible –DTGGC.
- (ii) SSPD N°. 20264200035533 del 25 de febrero de 2026 de la Dirección Técnica de Gestión de Acueducto y Alcantarillado DTGAA.
- (iii) SSPD N°. 20264350033603 del 23 de febrero de 2026 remitido por la Dirección Técnica de Gestión de Aseo (DTGA).
- (iv) SSPD N°. 20262200030543 del 20 de febrero de 2026 de la Dirección Técnica de Gestión de Energía -(DTGE).

Adicionalmente, como parte de esta verificación, se tuvieron en cuenta los reportes remitidos por las Direcciones Técnicas, a solicitud del Grupo de Contribuciones de la Dirección Financiera, una vez efectuada la revisión de los listados inicialmente recibidos. Lo anterior consta en los radicados No. 20265292726892 y No. 20265292726862, ambos del 24 de junio de 2026.

Los antecedentes mencionados fueron el soporte para la expedición de la Resolución No. SSPD 20261000616685 del 21 de julio 2026, por la cual se determina el número de prestadores en **TRES MIL SETECIENTOS TREINTA Y UN (3.731)**. Valga señalar que este número no restringe el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control por parte de la Superservicios, respecto al mismo, ni el cobro de la contribución especial respectiva.

Posteriormente, una vez depurado y establecido los sujetos pasivos, se procedió a determinar el valor de la base gravable, el porcentaje del parágrafo 2 del artículo 85 y bajo este marco jurídico y financiero, la tarifa máxima del 1% de forma única para todos los vigilados y al aplicar estos factores obtener el valor a pagar por contribución por cada servicio vigilado.

¹⁴ “Por la cual se unifica la delegación de funciones y competencias de carácter administrativo y financiero, se derogan las Resoluciones SSPD número 20241000320875 del 4 de julio de 2024, SSPD número 20251000044795 del 31 de enero de 2025 y SSPD número 20251000433245 del 2 de septiembre de 2025, y se dictan otras disposiciones.”

g. Cálculo de la Base Gravable y la Tarifa

Teniendo en cuenta lo anterior, se realizaron diferentes análisis y estudios por las dependencias involucradas en el tema de la contribución especial, con la finalidad de determinar la base gravable de la contribución especial, así:

Base Gravable de la Contribución Especial 2026

Para la conformación de la base gravable de la contribución especial 2026, se hace necesario tener en cuenta los siguientes insumos y condiciones:

- ✓ Determinación de los sujetos pasivos de la contribución especial.
- ✓ El análisis remitido por las Superintendencias Delegadas, de los gastos a que refiere el párrafo 2.º del artículo 85 de la Ley 142 de 1994.
- ✓ La información financiera cargada y certificada al SUI por parte de los prestadores mediante las taxonomías XBRL.
- ✓ Asimismo, para los prestadores que no reportan información en los términos y plazos establecidos por la entidad, se toma la última información reportada y certificada en el SUI, certificada bajo Normas de Información Financiera – NIF, la cual se actualizará e incrementará aplicando el Índice de Precios al Consumidor – IPC de cada año, certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, más un (1) punto porcentual, sin perjuicio de las investigaciones y sanciones a que haya lugar.
- ✓ Con esta información financiera se conforma la base gravable para la liquidación y el cobro de la contribución especial en 2026, en los términos establecidos en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994.
- ✓ Para los prestadores de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, que atienden hasta un máximo de dos mil quinientos (2.500) suscriptores, y aquellas que presten el servicio en el área rural, independientemente del número de suscriptores que atiendan, de los cuales no se dispone información financiera en las taxonomías ya que nunca han certificado bajo este mecanismo, se pone a disposición el reporte simplificado de información financiera, establecido mediante Resolución SSPD No. 20231000295475 del 30 de mayo de 2023, modificada por la Resolución SSPD No. 20241000551805 del 17 de septiembre de 2024.

El formato simplificado no exime a los prestadores de la obligación de certificar su información financiera en las taxonomías XBRL.

- ✓ Para los prestadores objeto de inspección, vigilancia y control de la Superservicios, que no hayan realizado la certificación de información financiera con corte a 31 de diciembre de 2025 bajo NIF al SUI, conforme lo establece la Resolución No. SSPD No. 20261000382725 del 07 de mayo de 2026,

el Grupo de Contribuciones de la Dirección Financiera remitirá a las Superintendencias Delegadas de Acueducto, Alcantarillado y Aseo y Energía y Gas Combustible, mediante memorando, la relación de prestadores que no cumplieron con la obligación legal de reportar la información financiera correspondiente de forma oportuna, así como los prestadores cuya información financiera certificada no cuente con la calidad necesaria para proceder con la liquidación de la contribución especial 2026.

- ✓ Para los prestadores objeto de inspección, vigilancia y control de la Superservicios, que no hayan realizado ninguna certificación de información financiera bajo NIF al SUI, conforme lo establece la Resolución No. SSPD 20261000382725 del 07 de mayo de 2026, la Superservicios tendrá un plazo de 5 años para liquidar la contribución y podrá ejercer todas las actuaciones administrativas y sancionatorias para que el prestador cumpla con sus obligaciones legales en cuanto al reporte de información financiera.

Tarifa de la Contribución Especial 2026

Para la conformación de la tarifa de la contribución especial, se hace necesario tener en cuenta los siguientes insumos:

- ✓ La base gravable: Gastos de funcionamiento menos exclusiones.
- ✓ Presupuesto aprobado para la entidad, a recaudar por concepto de contribución especial para la respectiva vigencia 2026.
- ✓ Prestadores que servirán como base para liquidar la contribución especial para el año 2026.
- ✓ La tarifa proyectada *“no podrá ser superior al uno por ciento (1%) del valor de los gastos de funcionamiento, asociados al servicio sometido a regulación.”*

Luego, la tarifa (porcentaje a gravar) se obtiene del cociente o división entre el valor del presupuesto aprobado (en el numerador) y el valor de la base gravable (en el denominador). Del presupuesto estimado de recaudo al aplicar la tarifa máxima (1%) a Gastos de Funcionamiento, se obtiene el valor estimado de recaudo presupuestal. Si el valor estimado de recaudo es menor que el presupuesto aprobado es necesario acudir al parágrafo 2 del artículo 85 por faltante presupuestal e incluir en la base gravable algunos gastos operativos y poder así completar el recaudo del presupuesto aprobado.

Entonces, se tiene que el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, establece que la base gravable está conformada por los gastos de funcionamiento asociados al servicio sometido a regulación del sujeto pasivo, de acuerdo con el numeral 1 ibídem.

Adicionalmente, el parágrafo 2 del citado artículo no incluye en principio los gastos operativos, sin embargo, el mismo parágrafo señala una adición excepcional a la base gravable, si una vez aplicada la tarifa a los diferentes sujetos pasivos se registra un faltante para cubrir el presupuesto a financiar, es posible incluir en la base gravable ciertos gastos que la ley definió como operativos; en particular, se permite la inclusión de los siguientes rubros:

- I. Para el sector de energía: las compras de electricidad, las compras de combustible y los peajes.

- II. Para los sectores de gas combustible, acueducto, alcantarillado y aseo, se toman los gastos de naturaleza similar a los expresamente mencionados para el sector de energía.

Igualmente, se estableció por la SSPD que no formarán parte de la base gravable de la contribución especial vigencia 2026, los conceptos relacionados a continuación:

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

h. Cálculo Porcentaje del Parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994

Teniendo en cuenta lo hasta acá expuesto, y la suma a recaudar por concepto de contribución especial asciende a **DOSCIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS VEINTISÉIS MILLONES CIENTO CINCUENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS TREINTA Y UN PESOS M/LEGAL (\$286.426.155.331)**, la Superservicios realizó los análisis necesarios para establecer el monto de la tarifa y la base gravable de la contribución especial, correspondiente a la vigencia 2026, tomando como base la información financiera certificada por los prestadores, de la siguiente forma:

- 1. Base Gravable Gastos de Funcionamiento:** De la información financiera anual certificada con corte a 31 de diciembre 2025 más la Información Financiera a la cual hace referencia el parágrafo 2° del artículo 2 de la presente Resolución, se extraen los Gastos de Funcionamiento: Gastos Administrativos (menos las exclusiones antes señaladas), los cuales arrojaron la suma de OCHO BILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS DIECINUEVE MILLONES

VEINTISÉIS MIL CIENTO OCHENTA Y CUATRO PESOS M/LEGAL (\$8.286.219.026.184).

2. **Presupuesto Estimado de Recaudo al aplicar la Tarifa Máxima a GF:** A la base gravable de gastos de funcionamiento del numeral 1 se le aplica la tarifa máxima establecida en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, correspondiente al uno por ciento (1%), lo cual dio como resultado la suma de OCHENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y DOS MILLONES CIENTO NOVENTA MIL DOSCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS M/LEGAL (\$82.862.190.262).
3. **Presupuesto Aprobado 2026:** Con base en la apropiación presupuestal de la Superservicios para la vigencia fiscal 2026 y en el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación, se fija el valor a recaudar por contribución especial vigencia 2025 en el valor de DOSCIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS VEINTISÉIS MILLONES CIENTO CINCUENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS TREINTA Y UN PESOS M/LEGAL (\$286.426.155.331)
4. **Faltante Presupuestal 2026:** Se procedió a calcular la diferencia entre el valor del presupuesto aprobado 2026 (numeral 3), por concepto de contribución especial, esto es, la suma de DOSCIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS VEINTISÉIS MILLONES CIENTO CINCUENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS TREINTA Y UN PESOS M/LEGAL (\$286.426.155.331) y el valor del Presupuesto Estimado de Recaudo al aplicar la Tarifa Máxima a la Base Gravable de Gastos de Funcionamiento (numeral 2) por OCHENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y DOS MILLONES CIENTO NOVENTA MIL DOSCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS M/LEGAL (\$82.862.190.262), lo cual dio como resultado el valor de DOSCIENTOS TRES MIL QUINIENTOS SESENTA Y TRES MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y CINCO MIL SESENTA Y NUEVE PESOS M/LEGAL (\$203.563.965.069).

Así, se identifica que existe un **faltante presupuestal** que debe ser cubierto y de acuerdo con lo establecido en el parágrafo 2° del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, la Superservicios se encuentra facultada para adicionar algunos gastos operativos, necesarios para cubrir el faltante presupuestal, como la norma mencionada lo indica:

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

Ahora, para adicionar los gastos operativos (que en el sector eléctrico, corresponden a las compras de electricidad, las compras de combustibles y peajes, y para las empresas de otros sectores diferentes al sector eléctrico, a los gastos de naturaleza similar a estos rubros), la Dirección Financiera solicita en cada vigencia a las Superintendencias Delegadas la conformación de la base gravable bajo la aplicación del parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 y la realización conjunta de mesas de trabajo con distintas dependencias. En este sentido, teniendo en cuenta que la Superservicios se encuentra frente a una situación de faltante presupuestal, es pertinente hacer mención de las actividades adelantadas para este fin.

Valga señalar que, teniendo en cuenta los antecedentes jurisprudenciales que han excluido

conceptos de la base gravable de la contribución especial, la Superservicios se ha visto en la necesidad de acudir en varias oportunidades al uso del parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

Por lo anterior, previo análisis y conceptos emitidos por las Superintendencias Delegadas, así como por los análisis propios del Grupo de Contribuciones de la Dirección Financiera, para la actual vigencia se establecen de la siguiente manera:

1. Mediante memorando interno No. SSPD 20265340017553 del 30 de enero del 2026, la Dirección Financiera solicitó a la Superintendencia Delegada para Energía y Gas Combustible y a la Superintendencia Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo, la revisión y análisis de la conformación de los conceptos contables para la determinación de la base gravable 2026, así como la base de datos depurada de los prestadores respecto de los cuales la Superservicios ejerció inspección, vigilancia y control durante la vigencia 2025, y que, por ende, deben ser objeto del pago de la contribución especial para la vigencia 2026.

De acuerdo a lo anterior las Superintendencias Delegadas mencionadas a través de sus diferentes Direcciones, remitieron la información de los los prestadores a los cuales se les ejerció inspección, vigilancia y control (IVC) durante el año 2025, mediante los siguientes memorandos:

- (i) SSPD No 20262300024863 del 13 de febrero de 2026 y SSPD 20262300035953 del 26 de febrero de 2026 remitido por la Dirección Técnica de Gestión de Gas Combustible (DTGGC).
 - (ii) SSPD N°. 20264200035533 del 25 de febrero de 2026 de la Dirección Técnica de Gestión de Acueducto y Alcantarillado (DTGAA).
 - (iii) SSPD N°. 20264350033603 del 23 de febrero de 2026 remitido por la Dirección Técnica de Gestión de Aseo (DTGA).
 - (iv) SSPD N°. 20262200030543 del 20 de febrero de 2026 de la Dirección Técnica de Gestión de Energía -(DTGE).
2. Así mismo, se evidencian los soporte del control de asistencia de la Mesa de Trabajo realizada el 28 de mayo 2026 y el 18 de junio 2026, en la cuales se presentaron por parte del Grupo de Contribuciones y Cuentas por Cobrar de la Dirección Financiera, los antecedentes jurídicos y el contexto tributario de los conceptos contables que se proponen para conformar la base gravable para el cobro de la contribución 2026, y en el cual se concluye que la conformación de la base gravable tiene seguridad jurídica en el marco de lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, y los estudios que desde años anteriores se han hecho por parte de los profesionales financieros de la Superintendencia Delegada AAA, por lo cual se recibe la confirmación por parte de los mismos como se evidencia en los vistos buenos de los Delegados, OAJ, Secretaría General, Director Financiero y los profesionales del grupo de contribuciones en el proyecto de la resolución general que fija la tarifa y la base gravable para la contribución 2026.

Valga citar también algunos radicados que han servido de antecedentes en vigencias anteriores para el análisis de la base gravable a que refiere el parágrafo 2° del artículo 85 de la Ley 142 de 1994:

- 202553400027023 del 10 de enero de 2025, a través del cual se realizó solicitud de prestadores sujetos de inspección, vigilancia y control (2024) y base gravable 2024, al Superintendente Delegado para Acueducto, Alcantarillado y Aseo y al Superintendente Delegado para Energía y Gas Combustible.

- Mediante radicado No. 20254000030493 del 14 de febrero de 2025, la Superintendencia Delegada de Acueducto, Alcantarillado y Aseo remitió respuesta a solicitud de Universo de Prestadores sujetos de IVC y Base Gravable Especial - Vigencia 2025 y remitió mediante radicado 20254000030493 del 10 de marzo de 2025 alcance la información consolidada sobre el universo de prestadores vigilados durante 2024.
- Mediante radicado No. 20252000012643 del 29 de enero de 2025, la Superintendencia Delegada para Energía y Gas Combustible presentó respuesta al memorando 202553400027023, enviando el listado de los prestadores a los cuales se les ejerció inspección, vigilancia y control (IVC) durante el año 2024.
- Mediante radicado No. 20255293180612 se evidencia el soporte del control de asistencia de la Mesa de Trabajo realizada el 26 de marzo de 2025, en la cual se presentó, por parte del Grupo de Contribuciones y Cuentas por Cobrar, los antecedentes jurídicos y el contexto tributario de los conceptos contables que se proponen para conformar la base gravable para el cobro de la contribución 2025, y en el cual se concluye que la conformación de la base gravable tiene seguridad jurídica en el marco de lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, y los estudios que desde años anteriores se han hecho por parte de los profesionales financieros de la Superintendencia Delegada AAA, por lo cual se recibe la confirmación por parte de los mismos.

Así mismo, los profesionales del Grupo de Contribuciones y Cuentas por Cobrar, y de las Direcciones Técnicas de Energía y Gas Combustible y de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, participan en mesas de trabajo en las cuales se socializan temas relacionados con la contribución especial, las cuales se encuentran documentadas en las actas y planillas de asistencia, correos electrónicos y los memorandos No. 20214250000123 del 26 de marzo 2021 y 20214360040153 del 10 de mayo 2021, remitidos por la Coordinación del Grupo de Pequeños Prestadores de Acueducto y Alcantarillado y la Dirección Técnica de Gestión de Aseo, respectivamente, en los cuales se puede constatar que se desarrollaron los análisis correspondientes en cuanto a los aspectos económicos, jurídicos, financieros y contables sobre los conceptos que por su naturaleza similar se incluyeron en la base gravable de 2021.

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

En este sentido, se analizaron las condiciones para la aplicación del parágrafo 2.º del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, así:

(i) Que exista faltante presupuestal.

De lo expuesto en los numerales 1 al 4, del literal h, del título V de este documento, se concluye que, para la liquidación y cobro de la contribución especial en la vigencia 2026, aplicar la tarifa máxima del 1% a la base gravable de gastos de funcionamiento, que proviene de la sumatoria de los valores certificados al Sistema Único de Información – SUI, por los prestadores en el **Formato Complementario [900017] FC01- 01 a FC01-07 “Gastos de Servicios Públicos”**, en la columna Gastos Administrativos de las taxonomías XBRL a 31 de diciembre de 2025, no es suficiente para recaudar la apropiación presupuestal de la vigencia por “recursos propios

de establecimientos públicos - Contribuciones Diversas” .

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

Así, después de dicho análisis, se determina que es necesario acudir al uso del parágrafo 2° del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 por existir faltantes presupuestales.

ii) Que los gastos operativos de los sectores de acueducto, alcantarillado y aseo, así como de gas, se asimilen a los rubros de compras de electricidad, compras de combustibles y peajes del sector de energía.

Como de forma expresa lo señala el parágrafo 2.° del artículo 85 referido, los gastos operativos que en el sector eléctrico pueden ser adicionados cuando existan faltantes presupuestales son los correspondientes a las compras de electricidad, las compras de combustibles y los peajes, y que en las empresas de otros sectores (acueducto, alcantarillado, aseo y gas) se podrán adicionar los gastos de naturaleza similar a éstos rubros, en la misma proporción en que sean indispensables para cubrir los faltantes presupuestales siempre que se justifique un faltante presupuestal, por lo cual la Superservicios entró a determinar cuáles eran los rubros o gastos de naturaleza similar a los indicados, análisis soportados en los memorandos antes citados.

Así, para la aplicación del parágrafo 2° del artículo 85 *ibídem*, en todos los sectores vigilados por la Superservicios, se hace necesario adicionar a la base gravable “las compras de electricidad, las compras de combustibles y los peajes en el sector eléctrico... y en las empresas de otros sectores los gastos de naturaleza similar”. Esto implica, en un escenario de faltante presupuestal, aplicar la tarifa máxima permitida por la ley del 1%.

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

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

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

Con estas acciones, lo que se pretende es que las dependencias técnicas que tienen el conocimiento

de los sectores de energía, gas, acueducto, alcantarillado y aseo, analicen los conceptos que se asimilan a lo que establece el mencionado párrafo 2° y que, por tanto, pueden conformar los gastos operativos a incluir en cada sector.

Finalmente, para la determinación de la base gravable, se tuvieron en cuenta las sentencias proferidas por el Consejo de Estado en las que se excluyen algunos gastos operativos:

- Sentencia del 25 de mayo de 2025, proferida por el Consejo de Estado sala de lo contencioso administrativo sección cuarta consejera Ponente Myriam Stella Gutiérrez Argüello, dentro del proceso 25000-23-37-000-2020-00616-01 (29080), en la cual señaló algunos costos de producción que no debían ser incluidos como gastos operativos según el párrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994;

“...No obstante, no todas las cuentas del Grupo 75 pueden incluirse ante la verificación de un faltante presupuestal, sino únicamente aquellas que correspondan a gastos operativos, compras de electricidad, compras de combustible, o peajes, si se trata de empresas del sector de energía; o conceptos similares si se trata de empresas pertenecientes a otros sectores.

A partir de ese criterio, la Sala ha decidido que cuentas del Grupo 75 como aquellas que corresponden a: compras en bloque y/o a largo plazo (753001), compras en bolsa y/o a corto plazo (753002), uso de líneas, redes y ductos (753005), gas combustible (753702), carbón mineral (753703) y ACPM, Fuel y Oil (753705); sí pueden adicionarse conforme a la excepción prevista en el párrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, en la medida en que corresponden a compras de electricidad, combustibles, peajes o conceptos similares.

En esa misma línea, la Sala 34 ha indicado de manera puntual que las siguientes cuentas del Grupo 75 no pueden incluirse en la base gravable de la contribución especial, porque no son gastos de funcionamiento sino costos, y no corresponden a compras de electricidad, combustibles, peajes ni a conceptos similares: servicios personales (7505), generales (7510), arrendamientos (7517), costo de bienes y servicios públicos para la venta (7530), licencia de operación del servicio (753508), comité de estratificación (753513), consumo de insumos directos (7537), órdenes y contratos de mantenimiento y reparaciones (7540), honorarios (7542), materiales y otros costos de operación (7550), costos de pérdidas en la prestación del servicio de acueducto (7555), seguros (7560) y órdenes y contratos por otros servicios (7570)”.

- Sentencia proferida el 21 de mayo 2026, por el Consejo de Estado sala de lo contencioso administrativo sección cuarta consejera Ponente Claudia Rodríguez Velásquez, dentro del proceso 11001-03-27-000-2024-00053-00 (29143), en la cual señalaron algunos rubros que no debían ser incluidos como gastos operativos según el párrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994;

“...En lo que respecta a los servicios de energía eléctrica, gas natural y gas licuado de petróleo, la Sala constata que la Superintendencia incluyó dentro de la base gravable rubros asociados a compras de electricidad, combustibles y uso de redes, líneas y ductos, así como conceptos de naturaleza equivalente. Estos gastos guardan una relación directa e inmediata con la prestación del servicio y se subsumen en la excepción prevista en el párrafo segundo del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 (compras en bloque y/o a largo plazo, compras en bolsa y/o a corto plazo, uso de líneas, redes y ductos, gas combustible, carbón mineral y ACPM,

Fuel y Oil los costos de Distribución y/o comercialización de GN y GLP) , conforme al criterio reiterado de esta Sección 15. En consecuencia, la inclusión de tales rubros resulta ajustada a derecho, por lo que no hay lugar a declarar la nulidad del acto demandado en lo que atañe a dichos sectores.

Distinta es la conclusión respecto de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. En relación con estos sectores, la Sala observa que el acto demandado incorporó dentro de la base gravable rubros tales como -beneficios a empleados, generales, total de bienes y servicios públicos para la venta, productos químicos, consumo de energía, órdenes y contratos de mantenimiento y reparaciones, y materiales y otros gastos-. La jurisprudencia de esta Sección 16 ha sido consistente en señalar que estos conceptos no constituyen gastos de funcionamiento ni responden a gastos operativos de naturaleza similar a aquellos expresamente habilitados por el legislador para efectos de la aplicación de la regla excepcional contenida en el parágrafo segundo del artículo 85 de la Ley 142 de 1994. Por lo tanto, dichos rubros no pueden integrar la base gravable de la contribución especial.”

Así las cosas, teniendo claro que las compras de energía, las compras de combustible y los peajes (uso de líneas, redes y ductos) son taxativos y se deben incluir en la base gravable en un escenario de faltante presupuestal, se dispuso establecer los gastos operativos a incluir en los sectores de Gas Combustible por Redes, Gas Licuado de Petróleo, Acueducto, Alcantarillado, Aseo .

Es así que, se incluyen: *el consumo de gas combustible y el uso de líneas, redes y ductos en el servicio de Gas Combustible por Redes; gas combustible y el uso de líneas, redes y ductos y ACPM y Fuel Oil en el servicio de GLP; ACPM y Fuel Oil y Peajes de Interconexión de Acueducto en el servicio de Acueducto; ACPM y Fuel Oil y Peajes de Interconexión de Alcantarillado en el servicio de Alcantarillado; y, ACPM y Fuel Oil y Disposición Final en el servicio de Aseo.*

En este sentido, los conceptos que integrarán la base gravable de la contribución especial de la vigencia 2026, primero, por representar salidas de recursos para lograr el funcionamiento del prestador; segundo, por estar asociados de manera directa o indirecta con la prestación del servicio sujeto a la inspección, vigilancia y control de la Superservicios; y tercero, para cubrir el faltante presupuestal en aplicación del parágrafo 2º del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, son:

Para Energía Eléctrica, Gas Natural y Gas licuado de Petróleo:

ENERGÍA ELÉCTRICA	GAS COMBUSTIBLE POR REDES	GAS LICUADO DE PETRÓLEO
Gastos de administración (menos las exclusiones señaladas)	Gastos de administración (menos las exclusiones señaladas)	Gastos de administración (menos las exclusiones señaladas)
Compras en bloque y/o a largo plazo		
Compras en bolsa y/o a corto plazo		
Uso de líneas, redes y ductos	Uso de líneas, redes y ductos	Uso de líneas, redes y ductos
Gas combustible	Gas combustible	Gas combustible
Carbón mineral		
ACPM y Fuel Oil		ACPM y Fuel Oil

Para Acueducto, Alcantarillado y Aseo:

ACUEDUCTO	ALCANTARILLADO	ASEO
Gastos de administración (menos las exclusiones señaladas)	Gastos de administración (menos las exclusiones señaladas)	Gastos de administración (menos las exclusiones señaladas)
ACPM y Fuel oil	ACPM y Fuel oil	ACPM y Fuel oil
Peajes de interconexión de acueducto	Peajes de interconexión de alcantarillado	Disposición final

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

Asimismo, se determinó que no formarán parte de la base gravable de la contribución especial vigencia 2026 algunos conceptos relacionados en apartes anteriores, de acuerdo con los fallos emitidos por el Consejo de Estado al respecto.

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

Es de anotar que, en tanto el concepto de gastos de funcionamiento se precisa con base en la jurisprudencia del Consejo de Estado, el concepto de gastos operativos se establece con fundamento en el lineamiento establecido por el legislador, el cual implica la aplicación del criterio de “naturaleza similar”, como ya se ha explicado. Este criterio legal fue el aplicado por la Superservicios al calcular la base de liquidación de la contribución especial en el segundo escenario comentado.

Bajo este entendimiento, resulta claro que la Superservicios ha seguido la línea jurisprudencial instituida por el Consejo de Estado para calcular la base gravable de la contribución especial prevista en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 en el primer escenario, y que dio como resultado un faltante presupuestal, que nos remite a un segundo escenario en el cual se hace necesario conformar una base gravable total.

Una vez determinados los conceptos contables para conformar la base gravable total para la liquidación y cobro de la contribución especial en el año 2026 se procedieron a establecer los criterios metodológicos y financieros para la aplicación de la tarifa.

En este sentido, se toman los conceptos contables antes señalados para los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía, gas combustible por redes y gas licuado de petróleo, que cumplen con lo establecido en el párrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, y los parámetros dados por las Altas cortes frente a este tema, así:

5. **Base Gravable Gastos Operativos del Parágrafo 2 del Artículo 85 Ley 142 de 1994:** Teniendo en cuenta que el valor del faltante presupuestal según lo expuesto en el numeral anterior debe ser recaudado con base en los gastos operativos certificados en los rubros de compras de electricidad, las compras de combustibles y los peajes en las empresas del sector eléctrico y los gastos de naturaleza similar en los demás sectores, entonces se procedió a calcular la sumatoria de estos rubros identificados en los cuadros precedentes A y B. Este valor es de CUARENTA Y TRES BILLONES VEINTICINCO MIL DOS MILLONES QUINIENTOS MIL CIENTO CUARENTA PESOS M/LEGAL (\$43.025.002.500.140).
6. **Base Gravable Necesaria Estimada Para Recaudar El Faltante:** Para recaudar el faltante presupuestal de la Base Gravable Gastos Operativos del Parágrafo 2 del artículo 085 de la Ley 142 de 1994, establecido en el numeral 4 por DOSCIENTOS TRES MIL QUINIENTOS SESENTA Y TRES MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y CINCO MIL SESENTA Y NUEVE PESOS M/LEGAL (\$203.563.965.069), se requiere una Base Gravable mínima necesaria para recaudar el faltante presupuestal de VEINTE BILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS SEIS MIL NOVECIENTOS PESOS M/LEGAL (\$20.356.396.506.900) aplicando la tarifa máxima de 1%.
7. **Porcentaje Parágrafo 2 del Artículo 85 de la Ley 142 de 1994 necesario para cubrir Faltante Presupuestal 2025:** Para “*adicionar en la misma proporción indispensable*”... a la Base Gravable Gastos de Funcionamiento “*para cubrir los faltantes presupuestales*”, se calcula el porcentaje de los Gastos Operativos del Parágrafo 2 del artículo 85 Ley 142 de 1994 necesarios para cubrir el faltante presupuestal, dividiendo la Base Gravable Necesaria Estimada Para Recaudar El Faltante (numeral 6), el cual es la suma de VEINTE BILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS SEIS MIL NOVECIENTOS PESOS M/LEGAL (\$20.356.396.506.900), sobre la Base Gravable Gastos Operativos del Parágrafo 2 del Artículo 85 Ley 142 de 1994 (numeral 5), el cual tiene un valor de CUARENTA Y TRES BILLONES VEINTICINCO MIL DOS MILLONES QUINIENTOS MIL CIENTO CUARENTA PESOS M/LEGAL (\$43.025.002.500.140), cuyo resultado es del 47.31%.

RESUMEN:

CONCEPTO	VALOR
1. BASE GRAVABLE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO (menos exclusiones)	\$ 8.286.219.026.184
2. PRESUPUESTO ESTIMADO DE RECAUDO AL APLICAR LA TARIFA MÁXIMA (1%) GF:	\$ 82.862.190.262
3. VALOR PRESUPUESTO 2026	\$ 286.426.155.331
4. FALTANTE PRESUPUESTAL 2026	\$ 203.563.965.069
5. BASE GRAVABLE GASTOS OPERATIVOS DEL PARÁGRAFO 2 DEL ART. 85 LEY 142 DE 1994	\$ 43.025.002.500.140
6. BASE GRAVABLE NECESARIA ESTIMADA PARA RECAUDAR EL FALTANTE	\$ 20.356.396.506.900
7. PORCENTAJE PARÁGRAFO 2 ART. 85 LEY 142 DE 1994 NECESARIO PARA CUBRIR FALTANTE PRESUPUESTAL 2026	47.31%

Cuadro Resumen – Elaborado Grupo de Contribuciones-2026.

Que, en virtud de lo anterior, el porcentaje necesario para cubrir el faltante presupuestal, es del 47.31%

del total de gastos operativos.

i. Costo Beneficio

Se estableció que para los prestadores objeto de inspección, vigilancia y control de la SSPD, cuyo valor a pagar de la contribución especial por cada servicio público domiciliario o actividad complementaria al servicio prestado por el contribuyente, sea inferior a TRESCIENTOS SETENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS TREINTA PESOS M/LEGAL (\$ 373.630), con base en los estados financieros certificados en el SUI, únicamente con corte a 31 de diciembre del año 2025, el valor a liquidar por el servicio será de CERO PESOS (\$0); ello en desarrollo del principio de eficiencia establecido por la SSPD, en el documento Cálculo de costos de contribución por empresas y por servicios realizado para la recuperación de los costos de control, inspección y vigilancia de la vigencia 2026.

La aplicación del criterio de costo beneficio se fundamenta en el principio tributario de la eficiencia en el cual se busca optimizar la gestión del gravamen al no cobrar contribuciones cuya gestión administrativa resulte ser más costosa que el valor a pagar liquidado al contribuyente por cada servicio. Este valor para el año 2026 se calculó en \$ 373.630 por liquidación de contribución.

Para hallar este costo y aplicar el criterio de costo beneficio a aquellos servicios vigilados cuyo valor a pagar esté por debajo, se utiliza el indicador de referencia CPALC o Costo Promedio Administrativo de Liquidación por Contribución. El cálculo del indicador se obtiene al dividir el costo total operativo de los procesos entre el número de contribución por liquidar.

El costo total proviene de una sumatoria de costos, por actividad de distintas áreas o dependencias, necesario para gestionar la liquidación de la contribución especial. Así, se tienen en cuenta los costos del personal involucrado (salarios incluyendo la carga prestacional) medido por el tiempo (horas) dedicado al estudio de la base gravable, pre-liquidación (análisis de calidad de información), liquidación de contribución, trámites (notificación, firmeza, etc) y resolución de recursos. También se tienen en cuenta otros costos como depreciación de bienes inmuebles, consumo de servicios públicos, depreciación del equipo cómputo y los contratos de almacenamiento y recepción de información financiera certificada.

VI. Justificación Institucional del Faltante Presupuestal SSPD

De modo que, el valor estimado a recaudar sobre los gastos de funcionamiento representa apenas el 28.93% del total del presupuesto aprobado, generando así un déficit del 71.07%, lo cual hace imposible atender el compromiso de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, con la gestión estratégica institucional.

Se requiere cumplir eficientemente con el papel de Entidad rectora en materia de inspección, vigilancia y control a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, para la implementación de estrategias de inspección en territorios apartados y la ejecución de iniciativas alineadas con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

Lo anterior, es vital para reforzar el modelo de Inspección, Vigilancia y Control (IVC), especialmente el dirigido a organizaciones comunitarias y territorios en transición energética, el cual es imposible de ejecutar sin la capacidad financiera necesaria y sin la implementación del parágrafo 2° del artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

Dado este escenario, y conforme a lo establecido en el parágrafo 2° del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, la Entidad acude a esta disposición, la cual permite incluir en la base gravable algunos gastos cuando se evidencie que el valor recaudado resulta insuficiente para cubrir los costos de operación directamente relacionados con las funciones de inspección, vigilancia y control.

La necesidad de garantizar la sostenibilidad financiera de la Superintendencia y la continuidad efectiva del ejercicio de su función constitucional y legal, en aras de velar y garantizar la calidad y oportunidad en la prestación de los servicios públicos por parte de las empresas prestadoras sustentan la aplicación de esta medida complementaria.

La ejecución de proyectos estratégicos contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 exige la asignación de recursos para inversiones en infraestructura tecnológica, fortalecimiento institucional, programas de cultura y gestión social, y la atención directa a usuarios mediante mecanismos de participación ciudadana, todo en beneficio del bienestar y la dignidad de los grupos de valor.

Como se mostró en el numeral 4 del literal h del título V del presente documento, la Superservicios enfrenta una necesidad presupuestal de \$286.426.155.331, de los cuales se estima recaudar la suma de \$82.862.190.262 aplicando la tarifa máxima a los gastos de funcionamiento, por lo tanto, es indispensable acudir al parágrafo 2 del artículo 85 de la ley 142, para incluir los conceptos permitidos por la Ley e incrementar la base gravable para obtener un recaudo adicional de \$203.563.965.069.

a. Justificación Financiera

La entidad argumenta una insuficiencia financiera crítica al depender exclusivamente de la contribución especial. Históricamente, el recaudo proyectado por esta contribución no cubre las obligaciones legales, especialmente en materia de sentencias judiciales.

La Superservicios es una de las entidades más litigiosas del Estado, con cerca de 3.000 demandas activas (nulidad y restablecimiento, acciones populares, etc.) A pesar de las solicitudes previas (\$21.616 millones en 2024 y \$23.370 millones en 2025 para el FCEE), estos recursos no fueron presupuestados. Para 2026, la expectativa de recaudo de la contribución especial (\$286.426.155.331) es insuficiente para cubrir la totalidad de las contingencias judiciales.

b. Justificación operativa

Para garantizar la sostenibilidad institucional y cumplir con los objetivos del PND, la Superservicios requiere el presupuesto utilizando algunos gastos operativos, según lo facultado por el parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994. Este mecanismo permite proyectar un recaudo de \$286.426.155.331 por contribución especial, un recurso vital para recuperar los costos en los que incurre la entidad por su labor misional de IVC.

La ampliación de la planta de personal, la presencia territorial en zonas apartadas, la modernización tecnológica y la gestión de proyectos de inversión (como el Observatorio de Servicios Públicos y el fortalecimiento de la IVC diferencial para organizaciones comunitarias) justifican la necesidad de recaudar estos ingresos presupuestales. La viabilidad de estas acciones institucionales depende directamente de la ampliación de la base gravable para obtener los recursos suficientes.

La implementación del parágrafo 2 es una condición indispensable para que la Superservicios pase de ser una entidad con capacidades limitadas a una entidad fortalecida, capaz de ejercer un control preventivo, garantizar los derechos de los usuarios y cumplir con los mandatos del Plan Nacional de Desarrollo en términos de sostenibilidad, equidad e inclusión.

Sin la posibilidad de recaudar estos recursos, la entidad se vería limitada en su capacidad operativa, en la cobertura territorial y en la gestión de sus pasivos contingentes, poniendo en riesgo la Supervisión de

la prestación de los servicios públicos en el país y la eficiencia del modelo de prestación de servicios públicos.

Todo lo anterior configura una estructura de costos que, en su conjunto, hace inviable la operación eficiente y sostenible de la Superintendencia con el recaudo previsto bajo el límite legal ordinario de “gastos de funcionamiento” al tenor de lo señalado por el Consejo de Estado, razón por la cual se hace indispensable acudir al complemento previsto en el parágrafo 2° del artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

c. Justificación Social

La ampliación de la base gravable se requiere para cumplir la misión social de la Superservicios en 2026 que se centra en la democratización de los servicios públicos y la justicia social, orientando su presupuesto a proteger a los hogares vulnerables, vigilar tarifas justas sin costos ineficientes y promover el control social y comunitario a través del establecimiento de algunos pilares fundamentales.

Por un lado, la justicia tarifaria y la dignidad, al vigilar que no se trasladen cobros excesivos ni ineficiencias operativas de las empresas a los usuarios, protegiendo el acceso a servicios esenciales. La democratización y accesibilidad, al profundizar el acceso al agua potable y saneamiento básico, con especial atención en las zonas rurales y las regiones más apartadas.

Así mismo, la protección a los recicladores, al consolidar marcos tarifarios que aseguren la remuneración justa y la protección social para las organizaciones dentro de la política de Basura Cero. Y, el fortalecimiento de la participación ciudadana, al empoderar a las comunidades y veedurías mediante herramientas tecnológicas y de capacitación para ejercer un control social efectivo sobre los prestadores.

d. Justificación Jurídica

Se relacionan a continuación algunos conceptos jurisprudenciales relacionados con la aplicación del parágrafo 2 del artículo 85 que justifican su aplicación según sentencias emitidas en distintas fechas por el Consejo de Estado.

Frente a la aplicación del parágrafo 2° del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, el Consejo de Estado¹⁵ en Sentencia del 29 de febrero de 2024, entre otros aspectos, señaló:

“(…) Base gravable de la contribución especial

Entre otros aspectos, este artículo determinó que la base gravable de la contribución especial está integrada por los gastos de funcionamiento asociados al servicio regulado de acuerdo con los estados financieros puestos a disposición de la Superintendencia, y en caso de existir un faltante presupuestal, pueden también incluirse los gastos operativos, en la proporción necesaria para cubrir dicho faltante (…)

Así mismo, el Consejo de Estado¹⁶ en Sentencia del 12 de noviembre de 2020, manifestó:

“(…) el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, también prevé como una regla de excepción en el

¹⁵ Sentencia del 29 de febrero de 2024. C.P Dr. MILTON CHAVES GARCÍA. Exp 25000-23-37-000-2020-00189-01 (27755).

¹⁶ Sentencia del 12 de noviembre de 2020. C.P Dr. MILTON CHAVES GARCÍA. Exp 11-001-03-27-000- 2019-00017-00 (24498)
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
www.superservicios.gov.co - sspd@superservicios.gov.co

parágrafo 2 que solo en los casos de faltantes presupuestales de las comisiones, la base del tributo podrá conformarse con los gastos de funcionamiento, y con la proporción necesaria para cubrir tales faltantes, de los rubros por gastos operativos y, las compras de energía, combustibles y los peajes que hubieren realizado las empresas del sector energético y en las empresas de otros sectores los gastos de naturaleza similar a éstos.

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

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

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

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

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

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

En efecto, en este caso la SSPD aduce la existencia de un faltante presupuestal que constituye el supuesto de hecho previsto en la ley como excepción a la regla general, que permite aplicar la regla contenida en la parte final del parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, situación distinta a las analizadas en esas oportunidades. [...]

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

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

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

Excepción: Sólo en los casos de faltantes presupuestales de la SSPD, la base del tributo podrá

conformarse con los gastos de funcionamiento y con la proporción necesaria para cubrir tales faltantes, de los rubros por gastos operativos y las compras de energía que hubieren realizado las empresas del sector energético en el respectivo año gravable.

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

(...)

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

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

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

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

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

“(…)

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

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

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

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

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

(...)”

En virtud de lo anterior, se justifica financiera, operativa, social y jurídicamente la necesidad de acudir al parágrafo 2º del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 para efectos de fijar la tarifa de la contribución especial correspondiente al año 2025.

VII. Publicidad del Proyecto de Resolución

Teniendo en cuenta que nuestra 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. De acuerdo con lo anterior, el artículo 1 Superior, enuncia que el régimen constitucional colombiano se desarrolla en un marco jurídico, democrático y participativo; 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”*.

A partir de lo precedente, puede afirmarse que la participación ciudadana es un instrumento que facilita la gestión pública, porque permite construir, de la mano con la ciudadanía, caminos que llevan a mejorar las condiciones de calidad de vida de las comunidades. También, permite un adecuado ejercicio de la democracia, ya que los diferentes actores (sociales, económicos, políticos), en función de intereses, necesidades y motivaciones, pueden intervenir en el ámbito público, con el fin de obtener bienes y servicios públicos o incidir en la definición de los asuntos de éstos y así mantener, reformar o transformar su propio entorno.

En este sentido el legislador, entendiendo las normas constitucionales señaladas, plasmó en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011¹⁷ 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, igualmente el numeral 8 del artículo 8 ibídem, precisa que las autoridades deberán poner 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 las cuales dejara registro público.

En ese orden de ideas, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no es ajena al marco

¹⁷ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
www.superservicios.gov.co - sspdp@superservicios.gov.co

constitucional y legal de participación ciudadana, por lo que publicó el proyecto de resolución ***“Por la cual se fija la tarifa de la contribución especial para la vigencia fiscal 2026 de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en los términos del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, aplicable a los prestadores de servicios públicos domiciliarios y/o a quienes desarrollen las actividades complementarias a estos, conforme a lo dispuesto en las Leyes 142 y 143 de 1994, y se dictan otras disposiciones”*** con la finalidad de materializar el 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.

En virtud de lo anterior, el día 31 de julio de 2026 y hasta el día 14 de agosto de la misma anualidad, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios presentó para comentarios de los prestadores vigilados el proyecto de resolución mencionado.

Dicha publicación se evidenció en el **Link principal:** <https://www.superservicios.gov.co/>



Link secundario:

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

Link del documento:

<http://www.superservicios.gov.co/sites/default/files/2026-07/Proyecto-Resolucioon-Base-Gravable-tarifa-unica-2026%20%281%29.pdf>

Así mismo, fue publicado en SUI. WMG



En este sentido, no recibieron en los términos y las fechas establecidas comentarios por parte de los prestadores o interesados.

Una vez se suscriba la resolución ***"Por la cual se fija la tarifa de la contribución especial para la vigencia fiscal 2026 de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en los términos del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, aplicable a los prestadores de servicios públicos domiciliarios y/o a quienes desarrollen las actividades complementarias a estos, conforme a lo***

dispuesto en las Leyes 142 y 143 de 1994, y se dictan otras disposiciones”, por el Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios, se procederá a su publicación en el Diario Oficial, en la página www.superservicios.gov.co y en la página del Sistema Único de Información – SUI, e iniciará el proceso de la liquidación oficial a cada prestador objeto de la misma.

Bogotá D.C., agosto de 2026

Proyectó: Diego Richard Tangarife Rodríguez – Contratista Grupo de Contribuciones y Cuentas por Cobrar – Dirección Financiera

Leidy Johanna Nieto Vargas- Profesional Especializado. Grupo de Contribuciones y Cuentas por Cobrar

Juan Carlos Cuevas García - Profesional Especializado. Grupo de Contribuciones y Cuentas por Cobrar

Andrés Ricardo Martín – Profesional Especializado. Grupo de Contribuciones y Cuentas por Cobrar

Revisó: Álvaro Javier Abril Duarte-Coordinador Grupo de Contribuciones y Cuentas por Cobrar – Dirección Financiera

Aprobó: David Julián González Rey –Director Financiero

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

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