



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

SOPORTE TÉCNICO

1. PROYECTO DE DECRETO

Por el cual se reglamentan el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 y se adiciona el Capítulo 9 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

2. ANÁLISIS DE LAS NORMAS QUE OTORGAN LA COMPETENCIA

El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, establece que corresponde al Presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de los decretos necesarios para garantizar el efectivo y oportuno cumplimiento de la ley. En este sentido, el Presidente tiene la facultad de reglamentar el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Específicamente, el párrafo 1º del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, determina que:

“El Gobierno nacional reglamentará las características y condiciones especiales que se requieran para la determinación de las contribuciones especiales a que hace referencia el presente artículo, así como los asuntos relacionados con la declaración, administración, fiscalización, el cálculo, cobro, recaudo y aplicación del anticipo y demás aspectos relacionados con obligaciones formales y de procedimiento (...)” (Subrayado fuera de texto).”

3. VIGENCIA DE LA LEY O NORMA REGLAMENTADA

El proyecto de Decreto busca reglamentar el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 y el artículo 314 de la misma Ley, norma que fue expedida el 25 de mayo de 2019 y a la fecha se encuentra vigente.

4. DISPOSICIONES DEROGADAS, SUBROGADAS, MODIFICADAS, ADICIONADAS O SUSTITUIDAS

El proyecto de Decreto deroga los artículos 20, 21 y 22 del Decreto 2461 de 1999, los cuales fijan los criterios para la liquidación de la contribución en el



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

sector de gas combustible, la liquidación de la contribución en el sector eléctrico y el recaudo de la contribución, respectivamente.

A su vez, deroga el Decreto 707 de 1995, “Por el cual se reglamenta el pago de la contribución especial por concepto del servicio de regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994”.

Estas derogatorias obedecen a la necesidad de unificar criterios entre los tres sujetos activos del tributo denominado “contribución especial”, por cuanto existían reglamentaciones individuales para cada una de las entidades contempladas en la Ley 142 de 1994, y se busca el ajuste de los aspectos a reglamentar, frente a la nueva base gravable definida en el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, que modificó el artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

5. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN

5.1. Naturaleza de la contribución especial:

El artículo 85 de la Ley 142 de 1994 original definió para las empresas de servicios públicos domiciliarios, la obligación de pagar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a la Comisión de Regulación de Energía y Gas y la Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento básico una contribución especial cuyo **objeto fundamental era la recuperación de los costos en los que incurren dichas Entidades por las actividades de inspección, vigilancia, control y regulación**, respectivamente.

5.2. Modificación introducida por la Ley 1955 de 2019.

El artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, precisó los elementos del tributo contemplados originariamente en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, el cual se causa a favor de la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG –, de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA– y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD-, particularmente respecto de los componentes de la base gravable.

Si bien su naturaleza no se modificó respecto del artículo 85 original, al definirse los elementos del tributo se obvió la discusión de los elementos del tributo y, en especial, los componentes de la base gravable utilizada para la liquidación de la contribución, así:



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

$$BG = GT * \left(\frac{YIVCR}{IT} \right)$$

Dónde:

BG significa Base Gravable.

GT significa gastos y costos totales depurados.

YIVCR significa total de ingresos actividades ordinarias y complementarias a los sujetos a inspección, vigilancia y control y regulación devengados en el período.

IT significa los ingresos totales de actividades ordinarias devengados en el período.

Con esta definición, zanjó la problemática de la disposición original que exigía redefinir anualmente los componentes de la base gravable de la contribución especial.

En este orden de ideas, el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, en concordancia con el artículo 95.9 de la Constitución Política, estableció que cada uno de los sujetos activos de las contribuciones especiales allí contempladas recupera los costos del servicio de regulación, o inspección, vigilancia y control, según corresponda, a las personas prestadoras y entidades sujetas a la regulación, por medio del cobro de esta contribución con los criterios en él definidos.

Así las cosas, el proyecto de Decreto pretende la unificación y definición de aspectos tales como los procedimientos aplicables a la liquidación, cobro, recaudo, sanciones por inexactitud, reversión de información financiera, y devoluciones.

La definición de estos criterios, es una condición indispensable para alcanzar la modernización y fortalecimiento institucional de las instancias regulatorias y de vigilancia y control en materia de prestación de servicios públicos domiciliarios; y por esta vía asegurar el cumplimiento de los objetivos y estrategias trazados en el “Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos” del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.

Respecto de la contribución adicional para el fortalecimiento del Fondo Empresarial, contemplada en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, y toda vez que la base gravable es la misma que aquella prevista para la contribución especial, y que la Superintendencia es sujeto activo de ambos tributos, se regulan aspectos como la liquidación y el cobro de este nuevo tributo temporal, considerando que presenta características similares a las de la contribución que pretende el financiamiento de la SSPD, la CREG y la CRA.



**El futuro
es de todos**

**DNP
Departamento
Nacional de Planeación**

Por otra parte, se tiene en cuenta que de acuerdo con el parágrafo transitorio del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 el cargue de información financiera del año 2019 por parte de los prestadores se hará el 31 de julio de 2020.

A su vez, se señalan las particularidades del recaudo, cobro y liquidación de la contribución especial a los agentes de la cadena de combustibles líquidos y los prestadores del servicio de alumbrado público por parte de la CREG, considerando que constituyen un nuevo actor en el ámbito de regulación de la entidad, razón por la cual deben iniciar con la determinación del censo de los agentes que serían sujeto pasivo de la contribución especial y establecer las metodologías para el reporte de información, toda vez que al no ser sujetos vigilados por la Superservicios no están obligados a reportar información financiera en el Sistema Único de Información – SUI.

6. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL RESPECTIVO ACTO Y LOS SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Las disposiciones contenidas en el presente Decreto tendrán aplicación inmediata y van dirigidas a los siguientes sujetos:

- a. Los sujetos pasivos de la contribución especial, señalados en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, es decir:
 - Las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, conforme a los artículos 15 y 16 de la Ley 142 de 1994, y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios;
 - Las personas prestadoras de la cadena de combustibles líquidos y las personas prestadoras del servicio de alumbrado público. Tratándose de la CREG también lo serán las personas prestadoras a que hace referencia el artículo 61 de la Ley 812 de 2003 y el Decreto número 4299 de 2005, o las normas que lo modifiquen, sustituyan o deroguen, con excepción de los distribuidores minoristas en estación de servicio en un municipio ubicado en zona de frontera; y,
- b. Los señalados en el numeral 2º del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, es decir, todas las personas vigiladas por la SSPD.



**El futuro
es de todos**

**DNP
Departamento
Nacional de Planeación**

7. VIABILIDAD JURÍDICA

La expedición del Decreto es viable jurídicamente en la medida en que desarrolla el mandato dispuesto por el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Política, en concordancia con lo previsto en el parágrafo 1º del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, que faculta al gobierno nacional para reglamentar las características y condiciones especiales para la determinación de las contribuciones especiales allí contempladas.

Así mismo, de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución, el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos conforman el Gobierno Nacional. En este sentido, en cada caso particular, el Presidente y el Ministro del Ramo correspondiente conforman el Gobierno, por lo tanto, es viable jurídicamente que el Departamento Nacional de Planeación, como entidad que articula la planeación de políticas públicas en el país y facilita la implementación de las disposiciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, sea quien lidere la expedición del Decreto propuesto.

8. IMPACTO ECONÓMICO

El proyecto de Decreto en tanto desarrolla las características y condiciones especiales para la determinación de las contribuciones especiales contempladas en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, tiene un impacto económico en los contribuyentes, sin embargo se trata de un tributo que ya venía siendo cancelado por estos, y en consecuencia ya esta interiorizado en sus estados financieros; no obstante la norma propuesta establece un cronograma de tiempo razonable para su implementación.

El valor de la contribución especial puede variar por dos factores. El primero, asociado al aumento de los costos que se deben recuperar y los cuales se reflejan en el presupuesto de la entidad (tamaño de la torta). El segundo, se encuentra relacionado con un cambio en la distribución de los pagos de la contribución que debe ser equitativo para los diferentes prestadores de acuerdo con su capacidad de pago (como se divide la torta).

El impacto económico asociado al cambio de base afecta el segundo factor e implica que a algunos prestadores se les aumente el monto a pagar por contribución y a otros se les disminuya. Para determinar el impacto, se realiza un análisis a partir de



764¹ prestadores que presentaron información financiera del año 2018 en el Sistema Único de Información- SUI con corte al 31 de diciembre de 2019². Con la información reportada se calcula la contribución bajo las dos metodologías con el fin de generar información comparable y con la información presupuestal para el año 2020.

El primer resultado, es que la tarifa de la contribución especial disminuye de 1% a 0.25%. El segundo resultado es que bajo esta nueva metodología al 54.32% de los prestadores se les disminuye la contribución en valores absolutos, esto quiere decir que 415 prestadores van a pagar un valor inferior al del año pasado (asumiendo que sus estados financieros fueran iguales) teniendo en cuenta el incremento presupuestal de la SSPD.

Impacto de la contribución especial para los prestadores		
Número de prestadores	Comparación en valores absolutos	Comparación de la distribución
Aumenta la contribución	349	260
Disminuye la contribución	415	504

Para identificar el impacto también se analiza la relación entre ingresos y contribución por déciles (el 10% de los prestadores con menores ingresos, son el décil 1, mientras que el 10% de los prestadores con mayores ingresos pertenecen al décil 10). Por ejemplo, el 10% de los prestadores con menores ingresos representan el 0.01% del total de ingresos del sector y pagaban el 0.03% de la contribución con la metodología 2019, mientras que con la metodología que establece el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, y desarrolla el decreto bajo estudio, pagarán el 0.02% de la contribución. Asimismo, el 10% de los prestadores con mayores ingresos representan el 88.71% del total de ingresos del sector y pagaban el 83.75% de la contribución con la metodología 2019, mientras que con la nueva metodología pagarán el 87.39% de la contribución.

De otra parte, las dos últimas columnas de la siguiente tabla muestran la relación entre la contribución y los ingresos y con el cambio de base gravable esta relación disminuye para los déciles más bajos, mientras que aumenta para los déciles más altos. Esto implica que el cambio en la base gravable implementado por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 aumenta la progresividad de la contribución.

¹ Esta información no incluye treinta y cinco (35) prestadores del Grupo 3 definido en el Decreto 2706 de 2012, ya que el formato de reporte de información difiere en algunos conceptos y hace que no sea posible calcular los elementos de la nueva base gravable.

² No se incluye en el análisis los prestadores a los cuales se les liquida la contribución bajo metodología de análisis costo beneficio. El impacto de estos es de menos del 0.5% en el recaudo.



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

	Ingresos por servicios	Distribución de los ingresos	Distribución Contribución 2019	Distribución Contribución 2020	Contribución / Ingresos por servicios 2019	Contribución / Ingresos por servicios 2020
Décil 1	4.567.550.678	0,01%	0,03%	0,02%	0,75%	0,50%
Décil 2	19.197.372.325	0,03%	0,09%	0,04%	0,51%	0,30%
Décil 3	40.151.254.497	0,06%	0,16%	0,07%	0,44%	0,27%
Décil 4	74.860.626.440	0,11%	0,30%	0,14%	0,45%	0,27%
Décil 5	157.687.146.546	0,23%	0,43%	0,27%	0,31%	0,25%
Décil 6	290.765.202.141	0,42%	0,83%	0,47%	0,32%	0,24%
Décil 7	607.903.337.770	0,87%	1,25%	0,99%	0,23%	0,24%
Décil 8	1.655.812.056.237	2,36%	3,76%	2,48%	0,25%	0,22%
Décil 9	5.053.576.254.782	7,22%	9,39%	8,15%	0,21%	0,24%
Décil 10	62.127.996.529.000	88,71%	83,75%	87,36%	0,15%	0,21%
Total	70.032.517.330.416	100,00%	100,00%	100,00%		

9. DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

El proyecto de Decreto no genera un impacto sobre el Presupuesto General de la Nación y no genera impacto fiscal, toda vez que no se requiere la erogación de recursos públicos para su implementación.

10. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

El proyecto de Decreto no genera un impacto, consecuencia o afectación sobre el medio ambiente o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

11. CONSULTAS

El proyecto de Decreto no requiere la realización de consultas, de conformidad con lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, los Convenios 107 de 1957 y 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo, la Constitución Política de Colombia, la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional, la Ley 21 de 1991, la Ley 70 de 1993, la Ley 99 de 1993, la Ley 1437 de 2011, el Decreto 1320 de 1998, el Decreto 1345 de 2010 y el Decreto 1609 de 2015.

12. CONCEPTO DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 962 de 2005 modificado por el artículo 39 del Decreto Ley 019 de 2012, el proyecto de Decreto no establece un nuevo trámite. En ese sentido, en línea con lo dispuesto por el artículo 2.1.2.1.11. del Decreto 1081 de 2015, no es necesario someterlo a consideración del Departamento Administrativo de la Función Pública.

1. PUBLICIDAD

El proyecto de Decreto se propone para publicación con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 3 y 8 de la Ley 1437 de 2011, el artículo 2.1.2.1.14. del Decreto 1081 de 2015 y el artículo 1 de la Resolución 1022 de 2017. Lo anterior, con el fin de analizar las observaciones ciudadanas y ajustar el texto si a ello hubiere lugar, para continuar posteriormente con el trámite de expedición.

NATASHA AVENDAÑO GARCÍA

Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios

MARCELA GÓMEZ MARTÍNEZ

Jefe de la Oficina Asesora Jurídica
Departamento Nacional de Planeación