



Código validación comunicación: ac5e5

Número de expediente: 2025000039E

Código de validación expediente: 972ae

Código Dependencia: 1300

Acceso: Reservado (), Público (x), Clasificado ()

Bogotá, D.C.

Señor

Ernesto Torres Rojas

ectorresrojas@gmail.com

Bogotá, D.C.

Asunto: Respuesta a consulta sobre Contribución de Solidaridad para entidades oficiales

Respetado señor Torres,

En atención a su escrito radicado bajo el número MME 1-2025-043703 2025-09-02, con el que nos formula la siguiente pregunta:

¿Una entidad del Sector Oficial que no presta servicios comerciales o industriales está exenta del pago de la contribución de solidaridad para el Servicio Público de Energía Eléctrica en el que figura como Suscriptor/Usuario?

Procedemos a dar repuesta en los siguientes términos:

I. CONSIDERACIONES PREVIAS.

Alcance legal de la respuesta a la solicitud de concepto consagrado en la Ley 1755 de 2015.

Los conceptos emitidos por las entidades públicas no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, Artículo 28 del código de procedimiento

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180



administrativo y de lo contencioso administrativo modificado por la ley 1755 de 2015:

“Artículo 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.” (Subrayado fuera de texto).

Al respecto, la Corte se ha pronunciado en torno a la naturaleza jurídica de los conceptos proferidos por las autoridades en respuesta a los derechos de petición de consulta, así en Sentencia C-487 de 1996 explicó que:

*“Cuando el concepto se produce a instancia de un interesado, **éste queda en libertad de acogerlo o no y, en principio, su emisión no compromete la responsabilidad de las entidades públicas, que los expiden, ni las obliga a su cumplimiento o ejecución.** Por consiguiente, de la circunstancia de que el administrado no se someta a sus formulaciones no puede ser objeto de consecuencias negativas en su contra, diferentes a las que podrían originarse del contenido de las normas jurídicas sobre cuyo entendimiento o alcance se pronuncia el concepto” (Negrita fuera de texto).*

Esta postura jurisprudencial fue reiterada en las Sentencias C-877 de 2000, T-807 de 2000, C-542 de 2005 y T-091 de 2007.

Conforme al artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por la Ley 1755 de 2015. Con fundamento en la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa: Su petición de consulta es resuelta sin que los conceptos emitidos por el Ministerio de Minas y Energía sean de OBLIGATORIO CUMPLIMIENTO O EJECUCION, Y SIN QUE LOS MISMOS PROFIERAN EFECTOS JURIDICOS PARA SU CASO PARTICULAR.

II. CONTEXTO NORMATIVO

La Ley 142 de 1994 con la que se establece el Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia, para orientar la interpretación y aplicación de las disposiciones allí consignadas, adopta entre otras la siguiente definición que para el tema objeto de consulta resulta útil destacar:

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180



“14.33. Usuario. *Persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble en donde se presta, o como receptor directo del servicio. A este último se denomina también consumidor.”*

Por su parte, la Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG, en ejercicio de sus funciones, señaló que el servicio público domiciliario de energía eléctrica se prestaría bajo la modalidad residencial o no residencial, “(...) el residencial es aquél que se presta directamente a los hogares o núcleos familiares, incluyendo áreas comunes de los conjuntos habitacionales, y el servicio no residencial es el que se presta para otros fines.”¹

La Constitución Política de Colombia señala en el inciso primero del artículo 367 que en la prestación de los servicios públicos se deben tener en cuenta, entre otros, los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos. En ese sentido, la Ley 142 de 1994, prevé en el artículo 87.3 lo que ha entenderse por solidaridad y redistribución, contemplando que los usuarios de estratos altos al igual que los usuarios industriales y comerciales, contribuyan económicamente para que los usuarios de menores ingresos puedan acceder a los servicios que suplan sus necesidades básicas.

Así, las empresas de servicios públicos domiciliarios tienen la facultad de clasificar los usuarios o suscriptores que reciban el servicio de energía eléctrica bajo la modalidad no residencial en industriales o comerciales, entre otros, aplicando la normatividad contenida en las leyes 142 y 143 de 1994 y la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG, en particular la Resolución 108 de 1997, fundamentalmente para determinar si el usuario está sujeto o no al pago de la contribución de solidaridad

De otro lado, en la Sentencia C – 086 de 1998 de la Corte Constitucional, donde se analiza la constitución de solidaridad de los artículos 89 de la Ley 142 de 1994 y 5º. de la Ley 286 de 1996, destinada a financiar el subsidio a la tarifa de los usuarios de menores ingresos, se identifican como sus principales elementos los siguientes:

¹ Resolución CREG 108 del 3 de julio de 1997. ARTÍCULO 18. MODALIDADES DEL SERVICIO



- Los usuarios de los sectores industriales y comerciales, y los de los estratos 5 y 6, se constituyen en los sujetos pasivos.
- Las empresas que prestan el servicio público son los agentes recaudadores.
- El hecho gravable lo determina ser usuario de los servicios públicos que prestan las empresas.
- La base gravable la constituye el valor del consumo que está obligado a pagar el sujeto pasivo.
- El monto del tributo será de hasta 20% del valor del servicio prestado.

El ámbito de la competencia del Congreso de la República en materia tributaria, comprende junto a la determinación de los sujetos pasivos y demás elementos estructurales de los tributos, la autonomía de fijar excepciones a la aplicación de los respectivos gravámenes, lo que conlleva para quienes se adecúan a los supuestos que las conceden evitar la subsecuente obligación de pago.

De esta manera, con respecto a exclusiones al pago por contribución de solidaridad, se encuentra que, fueron establecidas en el numeral 7 del artículo 89 de la Ley 142, modificado por el artículo 51 de la Ley 2099 de 2021, en los siguiente términos:

*“89.7. Cuando comiencen a aplicarse las fórmulas tarifarias de que trata esta Ley, **los puestos y centros de salud, los hospitales, clínicas y los centros educativos y asistenciales, todos los anteriores siempre y cuando sean sin ánimo de lucro,** no seguirán pagando sobre el valor de sus consumos el factor o factores de que trata este Artículo. Lo anterior se aplicará por solicitud de los interesados ante la respectiva entidad prestadora del servicio público. Sin excepción, siempre pagarán el valor del consumo facturado al costo del servicio.” (subrayado y negrilla fuera del texto original)*

En línea con lo anterior, el artículo 5º de la Ley 286 de 1996, en su inciso 2º, dispone:

“Quedan excluidas del pago de la contribución, las entidades establecidas en el numeral 89.7 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994” (subrayado fuera del texto original)



Por consiguiente, la excepción al pago de la contribución de solidaridad para usuarios del servicio del servicio de energía eléctrica que no desarrollan actividades industriales o comerciales se condiciona legalmente al cumplimiento de dos requisitos concurrentes, esto es, que se trate de alguno de los usuarios descritos en la norma y, que adicionalmente se trate de una entidad “sin ánimo de lucro”.

II. RESPUESTA

El régimen jurídico de los servicios públicos no contiene una definición sobre la noción de entidad pública. Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio civil del Consejo de Estado mediante concepto No.1.815 del 26 de abril de 2007 ha indicado:

“La Sala ha constatado que no existe una definición legal, y que por lo general tal locución es utilizada por el legislador para dar a entender cualquier organismo o entidad que cumpla alguna función pública, de manera que englobaría las tres ramas del poder, los órganos autónomos o independientes de origen constitucional (...)”

Ahora bien, para responder a su pregunta sobre si las entidades oficiales que no prestan servicios industriales o comerciales deben o no concurrir al pago de la contribución por solidaridad. En primer lugar, es preciso aclarar que, cuando se hace referencia a una entidad oficial debe entenderse como una entidad pública, es decir, persona jurídica de derecho público creada por la constitución, ley, ordenanza u acuerdo, que tenga una participación pública y que cumpla una función administrativa, comercial o industrial.²

De otra parte, en materia de la contribución especial del sector eléctrico la ley no hace distinción entre entidad pública o entidad privada para determinar los sujetos pasivos del sobre costo del 20% sobre la facturación por el servicio prestado, sino que hace referencia a los usuarios residenciales de estratos 5 y 6 y usuarios no residenciales industriales y comerciales como los dolientes de dicha contribución.

En este orden de ideas, el legislador no hizo distinción en cuanto a la naturaleza pública o privada de los sujetos pasivos de la contribución, como tampoco lo hizo en cuanto a la aplicación de las excepciones que consagró en el artículo 89.7 de la Ley

² Concepto 439141 de 2020 del Departamento de la Función Pública.



142 de 1994 y el artículo 2º. de la Ley 1430 de 2010, reglamentado por el Decreto 2860 de 2013. Razón por la cual, y en consideración de esta Oficina en el caso de los usuarios no residenciales, cuya actividad no sea industrial o comercial, resulta improcedente incluirlos dentro del grupo de obligados al pago de la contribución por solidaridad, como es el caso de las entidades oficiales objeto de consulta, las cuales por regla general, forman parte del universo de los no obligados a dicho pago.

En ese sentido, y en ausencia de un mandato legal de tributación sobre el consumo de energía de las entidades del sector oficial que no desarrollen actividades industriales o comerciales, al margen de la salvedad del artículo 89.7 de la Ley 142 de 1994 (usuarios excluidos); cabe considerar, que no resulta jurídicamente acertado deducir o asignarles “per se” la categoría de sujetos pasivos ni de usuarios excluidos de la Contribución de Solidaridad del sector eléctrico, ya que por regla de interpretación legal cuando el legislador no distingue no le es dado al intérprete hacerlo.³

Por consiguiente, bajo el referido contexto normativo y regulatorio, la facturación del tributo legalmente denominado *contribución de solidaridad* obedece a circunstancias bien sea de estratificación socioeconómica (usuarios residenciales) o de actividad económica industrial y/o comercial (usuarios no residenciales), que conllevan la calificación de sujeto obligado al pago; y en ese orden, no cabe extender el alcance de la norma en función de la naturaleza jurídica específica del usuario/suscriptor como sería el caso de las entidades del sector oficial, quienes obviamente si serán objeto del tributo en la medida que como usuario no residenciales desarrollen actividades industriales y/o comerciales, por ajustarse en tal caso a la noción de sujeto pasivo y no situarse dentro de las exclusiones del ya citado artículo 89.7 de la Ley 142 de 1994.

En los anteriores términos y conforme lo dispuesto en el artículo 28 de la ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1º. de la Ley 1755 de 2015, damos respuesta a su consulta.

³ Sentencia C-594 de 2010. Corte constitucional. “(...) Del principio de legalidad tributaria se deriva el de certeza del tributo, conforme al cual no basta con que sean los órganos colegiados de representación popular los que fijen directamente los elementos del tributo, sino que es necesario que al hacerlo determinen con suficiente claridad y precisión todos y cada uno de esos componentes esenciales. Esta exigencia adquiere relevancia a la hora de dar aplicación y cumplimiento a las disposiciones que fijan los gravámenes, pues su inobservancia puede dar lugar a diversas situaciones nocivas para la disciplina tributaria como son la generación de inseguridad jurídica; propiciar los abusos impositivos de los gobernantes; o el fomento de la evasión “pues los contribuyentes obligados a pagar los impuestos no podrían hacerlo, lo que repercute gravemente en las finanzas públicas y, por ende, en el cumplimiento de los fines del Estado.



Cordialmente,



Daniel Augusto Jorge El Saieh Sánchez
Jefe
Oficina Asesora Jurídica

Documento firmado electrónicamente amparado en las disposiciones referidas por la Ley 527 de 1999.

Radicado Padre: 1-2025-043703

Elaboró: Daniel Fernando Rozo Sarmiento

Revisó: Daniel Augusto Jorge El Saieh Sánchez, Ángela Solanyi Pabón Rojas

Aprobó: Daniel Augusto Jorge El Saieh Sánchez