



Para contestar cite:  
Radicado CRA N°: **20210120101991**  
Fecha: **23-12-2021**

Bogotá, D.C.

Señores

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN CUARTA - SUB-SECCIÓN "A"**

Doctora

Amparo Navarro López

Magistrada

rmemorialesposec04tadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C.

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

**RAD:** No. 25000-23-37-000-2018-00359-00

**ACCIONANTE:** EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P.

**ACCIONADO:** NACIÓN- MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO Y COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

**RADICADO CRA:** 20213210097482 de 22 de noviembre de 2021.

**CLARA MARITZA IBARRA FLÓREZ**, identificada con la cédula de ciudadanía número 52.719.173 expedida en Bogotá, abogada con tarjeta profesional No. 138.575 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando como apoderada de la **COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO –CRA-**, Unidad Administrativa Especial, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con autonomía administrativa, técnica y patrimonial, estando dentro del término legal, procedo a **CONTESTAR LA DEMANDA**, dentro del proceso antes referenciado.

## I. HECHOS QUE FUNDAMENTAN EL MEDIO DE CONTROL

Frente a cada uno de los hechos de la demanda, se da respuesta así:

**PRIMERO. Es Cierto.** Corresponde al contenido del artículo 85 de la Ley 142 de 1994<sup>1</sup>, el cual establece que las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo deben pagar a la CRA una contribución especial que se debe liquidar y pagar anualmente.

**SEGUNDO. Es cierto.** Corresponde al contenido del artículo 2 del Decreto 707 de 1995<sup>2</sup>, según el cual, las entidades sometidas a la regulación de que trata la Ley 142 de 1994 deben efectuar una autoliquidación con base en los porcentajes y factores que la CRA determine.

**TERCERO. Es cierto.** Corresponde al contenido de la Resolución CRA 780 de 2016 *“Por la cual se fija la tarifa de la Contribución Especial para la vigencia 2017 por concepto del servicio de regulación de agua potable y saneamiento básico y se dictan otras disposiciones”*.

**CUARTO. Es parcialmente cierto**, toda vez que el pago aludido ingresó al programa contable y fue confirmado por la entidad. Sin embargo, verificado el correo institucional, así como el Sistema de Gestión

<sup>1</sup> *“Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”*.

<sup>2</sup> *“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”*.



**Para contestar cite:**  
Radicado CRA N°: **20210120101991**  
Fecha: **23-12-2021**

Documental ORFEO, no se encontró el correo electrónico mencionado por el actor mediante el cual allegaba el formato de autoliquidación.

**QUINTO. Es cierto**, en el sentido que la comunicación a la que se hace referencia fue recibida por correo electrónico y la Unidad Administrativa Especial Comisión de Regulación, en adelante UAE-CRA, dio respuesta mediante radicado CRA 20173010020231, donde se indicó lo siguiente:

*“Para efectos de la liquidación de la contribución del año 2017, la Comisión debe contar con la información financiera reportada y certificada en el Sistema Único de Información, SUI, correspondiente a los estados financieros, por servicio, en ausencia de información en SUI, debe aplicarse el Decreto 707 de 1995, en el cual se debe enviar los estados financieros en físico para realizar el cotejo y la resolución particular.*

*• Por otro lado, la Comisión expidió la Resolución CRA No. 780 del 14 de diciembre de 2016, por medio de la cual se fijó la tarifa de la Contribución Especial para la vigencia 2017 por concepto del servicio de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y se dictan otras disposiciones, junto con el formato de liquidación; el día 26 de abril de 2017 la Comisión expidió la circular 003, para las empresas prestadoras de los servicios públicos de acueducto alcantarillado y aseo que implementaron las Normas de Información Financiera Internacional – NIIF-, caso de las Empresas Públicas de Medellín.*

*• El formato de autoliquidación debe encontrarse debidamente refrendado por los responsables (representante legal y contador; revisor fiscal, si a ello hubiere lugar).*

*• Los documentos mencionados en la circular 003 del 26 de abril de 2017, la pueden obtener ingresando a nuestra página web [www.cra.gov.co](http://www.cra.gov.co). En el link formularios para contribuciones especiales donde además encontrará el formato de autoliquidación requerido para las empresas prestadoras de los servicios públicos de acueducto alcantarillado y aseo que implementaron las normas de información financiera internacional – NIIF-.”*

**SEXTO. Es cierto**, en el sentido que la comunicación a la que se hace referencia fue recibida el día 25 de mayo de 2017, con el radicado CRA 20173210049352, la cual reposa en el expediente.

**SÉPTIMO – OCTAVO. Es cierto.** Corresponde al contenido de la Resolución UAE-CRA 237 de 12 de junio de 2017, “*Por la cual la Dirección Ejecutiva de la Unidad Administrativa Especial de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA da aplicación al parágrafo 2° del Artículo 85 de la Ley 142 de 1994, para la vigencia 2017*”. Este acto administrativo definió los conceptos que integrarían la base gravable de la contribución especial para la vigencia 2017 y estableció que para los prestadores que remitieron la autoliquidación de 2017 así como los estados financieros de 2016, los valores de las cuentas adicionales se tomarían del Sistema Único de Información —SUI-.

**NOVENO. Es cierto**, toda vez que Empresas Públicas de Medellín E.S.P., en adelante EPM, es una persona prestadora de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

**DÉCIMO. Es cierto**, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 53 y el “*Artículo nuevo. Del Sistema Único de Información*” de la Ley 142 de 1994, en cuanto a que, los sistemas de información se surten con la información proveniente de las personas prestadoras sujetas a control, inspección y vigilancia lo que hace por disposición de la ley, que la presentación al público de la información sea confiable.



Para contestar cite:  
Radicado CRA N°: **20210120101991**  
Fecha: **23-12-2021**

**DÉCIMO PRIMERO. Es parcialmente cierto.** La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD, dentro del marco expedido por el Gobierno Nacional para la aplicación de las Normas de Información Financiera, en adelante NIIF, presentó los requerimientos de información financiera a las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de conformidad con lo señalado en la Ley 1314 de 2009<sup>3</sup>.

Para tal fin, implementó una aplicación que permitió cargar en el SUI la información financiera en el lenguaje informático XBRL (Extensible Business Reporting Language), que es un estándar que refleja las NIIF, emitidas por el IASB (International Accounting Standards Board—Junta Internacional de Estándares de Contabilidad).

El reporte en XBRL contiene una parte que obedece a la taxonomía básica, la cual proviene del estándar internacional y una parte extendida que incorpora la información necesaria para los fines específicos de regulación por parte de las comisiones y de inspección, vigilancia y control por parte de la SSPD.

De conformidad con la Resolución SSPD - 20161300013475 de 2016<sup>4</sup>, el lenguaje informático XBRL, permite el reporte de información financiera de forma estandarizada, facilitando la comparabilidad, transparencia y fiabilidad e incorporando las reglas de negocio en su implementación. Por esto, se han desarrollado al interior de la SSPD cuatro taxonomías correspondientes a cada uno de los marcos normativos para recibir la información financiera en el SUI.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que acorde con la Resolución 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 SUI, fue necesario sustituir el reporte de información financiera bajo el Plan de Contabilidad para prestadores de servicios públicos domiciliarios a través de cargues masivos, por el reporte de información financiera en taxonomías en formato XBRL.

En razón a lo anterior, la alteración frente al cargue de información por parte de los prestadores de servicios públicos domiciliarios y servicios complementarios en el SUI, bajo los parámetros establecidos por la implementación de las NIIF, a diferencia de lo sostenido por el actor, sí tiene sustento legal y reglamentario.

**DÉCIMO SEGUNDO. Es cierto.** Mediante radicado CRA 20173010054411 de 2 de octubre de 2017, se envió a EPM la citación para notificarse personalmente de la Resolución UAE-CRA 738 de 2017 *“Por la cual se efectúa la liquidación de la Contribución Especial de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 a EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN – EPPM E.S.P.”*, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 68 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA.

**DÉCIMO TERCERO. Es cierto.** A través del radicado CRA 20173300058731 de 13 de octubre de 2017, la UAE-CRA procedió a notificar a EPM mediante aviso la Resolución UAE-CRA 738 de 2017, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69 del CPACA.

**DÉCIMO CUARTO. Es cierto.** En la Resolución UAE-CRA 738 de 2017 se fijó la base gravable sobre la cual se aplicó la tarifa del 0.95%, para el año 2017 para EPM.

<sup>3</sup> *“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”.*

<sup>4</sup> *“Por la cual se establecen los requerimientos de información financiera para las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, en cumplimiento de la Ley 1314 de 2009”.*



Para contestar cite:  
Radicado CRA N°: **20210120101991**  
Fecha: **23-12-2021**

**DÉCIMO QUINTO. Es cierto.** Por medio del radicado CRA 20173210090292 de 19 de octubre de 2017, EPM interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación en contra de la Resolución UAE-CRA 738 de 2 de octubre de 2017.

**DÉCIMO SEXTO. Es cierto.** El recurso de reposición citado en el hecho anterior fue resuelto con fundamento en las facultades legales y regulatorias vigentes, a través de la Resolución UAE-CRA 1100 de 24 de noviembre de 2017, notificada por aviso, mediante el radicado CRA 20173010071461 de 11 de diciembre de 2017.

**DÉCIMO SÉPTIMO. Es cierto.** Corresponde al contenido de la Resolución UAE-CRA 1100 de 24 de noviembre de 2017.

**DÉCIMO OCTAVO. Es cierto,** toda vez que el recurso subsidiario de apelación fue resuelto por el funcionario competente, esto es, el Director Ejecutivo, a través de la Resolución UAE-CRA 59 de 26 de enero de 2018.

**DÉCIMO NOVENO. Es cierto.** Corresponde al contenido de la Resolución UAE-CRA 59 de 2018.

**VIGÉSIMO. Es cierto.** La Resolución UAE-CRA 59 de 2018 fue notificada por aviso el 9 de febrero de 2018 mediante el radicado CRA 2018-203-001091-1 de 5 de febrero de 2018.

**VIGÉSIMO PRIMERO. No es un hecho,** corresponde a manifestaciones del accionante en relación con la aplicación del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 que serán debatidas en el acápite de excepciones, debido a que hacen parte de la defensa de los actos administrativos demandados.

**VIGÉSIMO SEGUNDO. Es cierto,** el pago fue efectivo y debidamente incluido en el estado de cuenta de la persona prestadora.

## I. FUNDAMENTACIÓN FÁCTICA Y JURÍDICA DE LA DEFENSA Y EXCEPCIONES

Me permito proponer a nombre de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico las siguientes excepciones, que desvirtúan los cargos de la accionante, en cuanto a que, la Comisión de Regulación al expedir las Resoluciones UAE-CRA 738 de 2017, UAE-CRA 1100 de 2017 y UAE-CRA 59 de 2018 trasgredió normas constitucionales y legales.

### 1.- INEXISTENCIA DE VIOLACIÓN DE NORMAS CONSTITUCIONALES

El artículo 338 de la Constitución Política prevé:

*“ARTICULO 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

*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, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.*



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: **20210120101991**

Fecha: **23-12-2021**

*Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.”*

Con fundamento en la potestad impositiva otorgada por la Constitución Política en el artículo citado, el legislador expidió la Ley 142 de 1994 por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

El artículo 85 *ibidem* creó la contribución especial a cargo de las entidades sometidas a regulación, control y vigilancia, 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”** (negrilla fuera de texto) y señaló los elementos esenciales del tributo así:

- ✓ Sujeto activo: la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.
- ✓ Sujeto pasivo: las personas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.
- ✓ Hecho generador: el servicio de regulación que presta la Unidad Administrativa Especial.
- ✓ Tarifa: máximo del 1%.
- ✓ Base gravable: el valor de los gastos de funcionamiento asociados al servicio sometido a regulación en el año anterior a aquel en el que se haga el cobro.

Igualmente, acorde con lo dispuesto en la norma en cita, para efectos de calcular la contribución que corresponde pagar a las personas prestadoras, las comisiones tienen en cuenta:

(i) que el monto a cobrar por concepto de contribución por los servicios de regulación obedece a la información financiera contenida en los estados financieros de cada persona prestadora de servicios públicos reportada directamente por ellos en el Sistema Único de Información - SUI administrado por la SSPD y,

(ii) que la información corresponde al año inmediatamente anterior al objeto de cobro.

De otra parte, frente al principio de legalidad en materia tributaria, resulta útil el pronunciamiento de la Corte Constitucional efectuado en la sentencia C-891 de 2012, MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, que señaló:

*“El principio de legalidad en materia tributaria se encuentra consagrado en el numeral 12 del artículo 150 y en el artículo 338 de la Constitución Política: el primero consagra una reserva en el Congreso para “establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”, mientras que el segundo exige a la Ley, en algunos casos en concurrencia con las ordenanzas y los acuerdos, la determinación de los elementos de los tributos. Este principio se funda en el aforismo “nullum tributum sine lege” que exige un acto del legislador para la creación de gravámenes, el cual se deriva a su vez de la máxima según la cual no hay tributo sin representación, en virtud del carácter democrático del sistema constitucional colombiano e implica que solo los organismos de representación popular podrán imponer tributos. Históricamente este principio surgió a la vida jurídica como garantía política con la inclusión en la Carta Magna inglesa de 1215 del principio “no taxation without representation”, el cual es universalmente reconocido y constituye uno de los pilares del Estado democrático.”*



Para contestar cite:  
Radicado CRA N°: 20210120101991  
Fecha: 23-12-2021

Adicionalmente, esta Corporación precisó:

*“El principio de legalidad tiene como objetivo primordial fortalecer la seguridad jurídica y evitar los abusos impositivos de los gobernantes, puesto que el acto jurídico que impone la contribución debe establecer previamente, y con base en una discusión democrática, sus elementos esenciales para ser válido. En este sentido, el principio de legalidad, como requisito para la creación de un tributo, tiene diversas funciones dentro de las cuales se destacan las siguientes: (i) materializa la exigencia de representación popular, (ii) corresponde a la necesidad de garantizar un reducto mínimo de seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones, y (iii) representa la importancia de un diseño coherente en la política fiscal de un Estado.”*

Modulando lo anterior a los aspectos propios de la liquidación de la contribución especial a cargo de EPM, para la vigencia fiscal 2017, se encuentra que está ajustada a lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, como quiera que los actos administrativos demandados (Resoluciones UAE-CRA 738 de 2017, UAE-CRA 1100 de 2017 y UAE-CRA 59 de 2018) contienen los elementos esenciales del tributo referidos al sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, tarifa y base gravable conforme con lo delimitado por la Ley 142 de 1994; aspectos que se aprecian en su contenido, los cuales gozan de presunción de legalidad y que sustentaron los actos demandados.

En cuanto a la determinación de la base gravable, debe decirse que se tuvo en cuenta el presupuesto debidamente aprobado para la Comisión de Regulación en la vigencia 2017, así como el valor proyectado de ingresos para dicha vigencia, y se tomó como base la información financiera cargada por EPM en el SUI.

Así mismo, las resoluciones expedidas para la liquidación de la contribución especial tuvieron como fundamento los actos administrativos de carácter general proferidos por la Entidad en relación con la contribución de 2017, esto es la Resolución CRA 780 de 2016<sup>5</sup>, la Resolución UAE-CRA 237 de 2017<sup>6</sup> y la Circular No. 3 de 2017<sup>7</sup> (actos administrativos que se allegan como antecedentes).

Ahora, frente a la supuesta violación de la Constitución y la ley, y a la referencia que hace el accionante a la sentencia C- 455 de 1994 de la Corte Constitucional que declara inexecutable los incisos 2 y 3 del artículo 34 de la Ley 62 de 1993<sup>8</sup> y el numeral 24 del artículo 4; el numeral 9 del artículo 6<sup>9</sup>; los numerales 8 y 11 del artículo 22 y el artículo 28 en su totalidad del Decreto 2453 de 1993<sup>9</sup>, se advierte que dichas normas no tienen el mismo fundamento legal de los actos aquí demandados y, en consecuencia, están referidas a un sector, a unas autoridades y a unos sujetos diferentes a los que concurren en las resoluciones demandadas.

<sup>5</sup> “Por la cual se fija la tarifa de la Contribución Especial para la vigencia 2017 por concepto del servicio de regulación de agua potable y saneamiento básico y se dictan otras disposiciones”.

<sup>6</sup> “Por la cual la Dirección Ejecutiva de la Unidad Administrativa Especial de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA- da aplicación al parágrafo 2° del Artículo 85 de la Ley 142 de 1994, para la vigencia 2017”.

<sup>7</sup> Asunto: Contribución Especial para la vigencia 2017.

<sup>8</sup> “Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República”.

<sup>9</sup> “Por el cual se determina la estructura orgánica, objetivos, funciones y régimen de sanciones de la superintendencia de vigilancia y seguridad privada y se dictan otras disposiciones”.



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: 20210120101991

Fecha: 23-12-2021

Siendo ello así, el precedente jurisprudencial citado no es aplicable y resulta en una razón para que, equivocadamente, el accionante considere que existe vulneración de los artículos 150, numeral 10, y 338 de la Constitución Política.

Por lo expuesto, la liquidación de la contribución se ajustó a los elementos señalados, principalmente, en la norma superior y estuvo en armonía con las disposiciones legales.

## 2.- INEXISTENCIA DE VIOLACIÓN DE NORMAS LEGALES

El accionante alega que se violaron los artículos 44 y 237 del CPACA; 85, numeral 85.2, de la Ley 142 de 1994 y 712 del Estatuto Tributario.

El concepto de violación lo explica en el hecho de ampliarse “*de manera discrecional*” la base gravable de la contribución especial de la vigencia 2017 para los servicios de acueducto y alcantarillado.

Así mismo, agregó que “*La inclusión por parte de la COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO (CRA), de otros gastos como activos sociales, insumos químicos y consumo de energía eléctrica, para efectos de establecer la base gravable de la contribución comporta su ampliación injustificada e ilegal.*”

Bajo estas premisas, y conforme con el significado del término “*discrecional*”, el demandante asumió que la adición de las cuentas anteriormente citadas obedeció a un acto que se dejó a consideración y/o voluntad de la Comisión de Regulación o que no estaba sometido a regla o norma, por lo cual a continuación se presentan los argumentos que desvirtúan tales afirmaciones.

### 2.1.- Legalidad de la inclusión de los conceptos similares a las compras de electricidad, las compras de combustibles y los peajes

El artículo 85 de la Ley 142 de 1994 consagra en el párrafo 2°:

**“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:

(...)

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.” (Subrayas fuera de texto)

El legislador, en el citado párrafo establece una excepción a la regla general sobre la no utilización de los gastos operativos y otro tipo de rubros en el cobro de la contribución, consistente en que las comisiones de regulación y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, podrán adicionar a la base gravable estos conceptos, en tanto cumplan con los supuestos previstos en la norma.



**Para contestar cite:**  
Radicado CRA N°: **20210120101991**  
Fecha: **23-12-2021**

En ese sentido, en el caso de las personas prestadoras de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, la norma les atribuyó a las comisiones y a la SSPD, la facultad de adicionar los gastos de naturaleza “similar” a los gastos operativos y a los que incurran las empresas del sector eléctrico en la compra de electricidad, combustible y peajes, a efectos de determinar la base gravable.

Pareciera entonces que el actor yerra en la interpretación del párrafo 2° del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, según el cual, en los eventos de presentarse un faltante presupuestal, el legislador faculta a las comisiones de regulación a incluir cuentas como las que en principio se autorizaban excluir.

El alcance del párrafo 2°, a partir de algunos pronunciamientos del Consejo de Estado como máxima autoridad de lo contencioso administrativo, se presenta como argumentos de la legalidad de los actos administrativos expedidos por la Comisión de Regulación.

Auto del 15 de junio de 2017:

*" (...) 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".<sup>10</sup>*

Sentencia del 10 de mayo de 2018:

*" (...) 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.*

*Tratándose de empresas del sector eléctrico, la base gravable se conforma de la siguiente manera: (i) Según la regla general: De los gastos de funcionamiento, asociados al servicio sometido a regulación se excluyen los gastos operativos, las compras de electricidad, las compras de combustibles y los peajes, cuando hubiere lugar a ello<sup>11</sup>. (ii) conforme a la regla exceptiva, configurado el supuesto de hecho –el faltante presupuestal- la ley permite adicionar a esos rubros los gastos operativos en la misma proporción en que sean indispensables para cubrir el faltante presupuestal de la superintendencia.*

*La regla general y la excepción previstas por el legislador son concordantes con el fin mismo de la contribución especial, que es recuperar los costos de los servicios de control y vigilancia, y guarda armonía con el artículo 338 de la Constitución Política, que prevé que la tarifa es para la recuperación de costos de los servicios que presta la autoridad administrativa.*

*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.*

<sup>10</sup> Sala de lo contencioso administrativo, Sección cuarta, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



Para contestar cite:  
Radicado CRA N°: **20210120101991**  
Fecha: **23-12-2021**

*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.”<sup>11</sup> Subrayas fuera de texto.*

Con fundamento en lo anterior, el propósito del parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 es garantizar la financiación del ente de regulación para el cumplimiento de las funciones atribuidas, y a pesar de que fija una regla general respecto de los rubros que se eliminan para fijar las contribuciones, la misma norma establece la excepción, referida, precisamente, a la adición en la base gravable de los rubros correspondientes a las “*cuentas relacionadas con gastos o costos operativos*”.

Para la procedencia de la aplicación del citado parágrafo 2 el legislador exige tres condiciones:

- i) Que exista un faltante presupuestal;*
- ii) Que los gastos operativos a adicionar de los sectores de acueducto, alcantarillado y aseo se asimilen a los gastos de compras de electricidad, las compras de combustibles y los peajes del sector energía y,*
- iii) Que dichos rubros sean adicionados en la misma proporción en que sean indispensables para cubrir el faltante presupuestal de la entidad.*

Teniendo en cuenta los anteriores presupuestos, procedemos a plasmar los argumentos con los cuales se demuestra que la Comisión de Regulación cumplió las condiciones legales para dar aplicación al parágrafo 2° del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 y como consecuencia de ello aumentar la base gravable de forma legal.

Argumentos que están contenidos en la Resolución CRA UAE-237 de 12 de junio de 2017 “*Por la cual la Dirección Ejecutiva de la Unidad Administrativa Especial Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA- da aplicación al parágrafo 2° del Artículo 85 de la ley 142 de 1994, para la vigencia 2017*”, así como en el memorando 2017301002733 de 8 de junio de 2017, que hacen parte de los antecedentes.

- i) Que exista un faltante presupuestal*

De conformidad con el Decreto 2170 de 2016<sup>12</sup> para la Comisión de Regulación, en el año 2017, se aprobó un presupuesto de \$15.402.541.000.

Posteriormente, mediante la Ley 1837 de 2017<sup>13</sup> se aprobó una adición al presupuesto de inversión de la Entidad por valor de \$698.000.000.

Sin embargo, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2118 de 15 de diciembre de 2017 “*Por el cual se reducen unas apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2017*”, con fundamento en el cual a la CRA le fueron reducidos \$554,8 millones en el presupuesto de funcionamiento.

<sup>11</sup> Sala de lo contencioso administrativo, Sección cuarta, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

<sup>12</sup> “*Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2017, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos*”.

<sup>13</sup> “*Por la cual se efectúan unas modificaciones al presupuesto general de la nación para la vigencia fiscal de 2017*”.



Para contestar cite:  
Radicado CRA N°: **20210120101991**  
Fecha: **23-12-2021**

De acuerdo con lo anterior, el presupuesto pasó de \$16.100.541.000 millones a \$15.545,741.000 millones y la proyección de ingresos para dicha vigencia era de \$13.545.123.000 (más la adición presupuestal).

La Subdirección Administrativa Financiera de la UAE-CRA advirtió que el valor recaudado por concepto de contribuciones especiales para la vigencia 2017 (aplicando la fórmula:  $GF=(SS+H+GG) - (I+C+T)$ <sup>14</sup>) no era suficiente para cubrir la necesidad presupuestal debidamente aprobada y, mediante memorando CRA 20173010002733 de 08 de junio de 2017, informó al Director Ejecutivo de la CRA, la necesidad de dar aplicación a lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el faltante presupuestal correspondía a \$4.563.341.843, es decir, al 32% del presupuesto necesario para la vigencia 2017<sup>15</sup>, como se evidencia a continuación:

DETALLE	VALOR (\$)	PORCENTAJE
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	8,179,083,157	
RECUPERACIÓN CARTERA	1,000,000,000	
RENDIMIENTOS	500,000,000	
<b>TOTAL</b>	<b>9,679,083,157</b>	<b>68%</b>
PRESUPUESTO	<b>13,544,425,000</b>	<b>100%</b>
ADICIÓN PRESUPUESTAL	<b>698,000,000</b>	
<b>DEFICIT</b>	<b>(4,563,341,843)</b>	<b>-32%</b>

Como queda visto el faltante presupuestal para la Comisión de Regulación, en la vigencia 2017, fue un hecho real y comprobado.

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

Debido al faltante presupuestal señalado anteriormente, la UAE-CRA decidió incluir otras cuentas en la determinación de la base gravable de la contribución especial, y, en ese sentido, con la facultad legal dispuesta en el parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, procedió a definir los gastos de naturaleza similar en los sectores de acueducto, alcantarillado y aseo a los de compra de electricidad, compra de combustibles y los peajes.

Para tal fin, mediante reunión llevada cabo los días 13 y 14 de marzo de 2017, con funcionarios de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y de la Comisión de Regulación, se indicaron las cuentas de naturaleza similar, las cuales se muestran así:

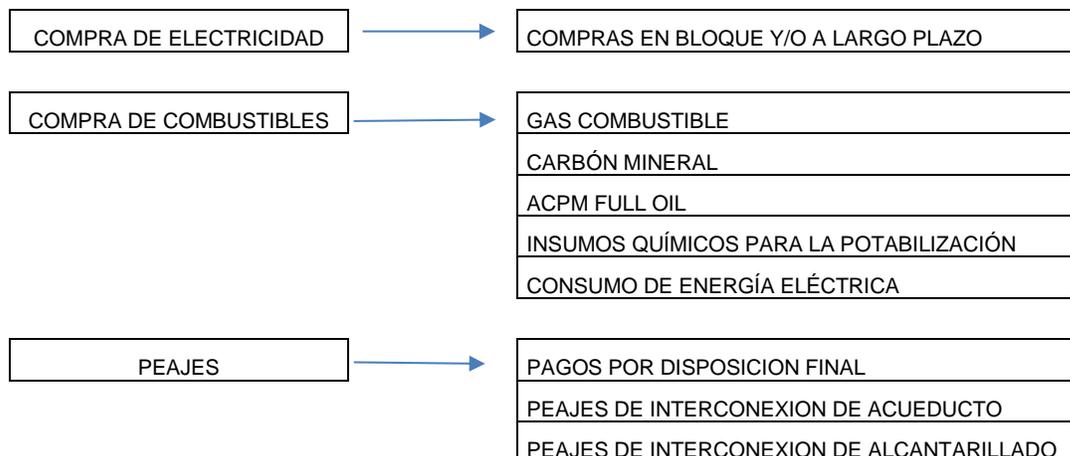
<sup>14</sup> Donde:

GF = Gastos de funcionamiento  
SS = Sueldos y salarios (Beneficios a empleados)  
H = Honorarios  
GG = Gastos Generales  
I = Impuestos  
C = Contribuciones  
T= Tasas

<sup>15</sup> Es de anotar, que para la fecha de expedición de la Resolución UAE CRA 237 de 2017, la aprobación de la adición del presupuesto estaba a la espera de ser aprobada, la cual fue expedida el día 30 de junio de 2017.



**Para contestar cite:**  
Radicado CRA N°: **20210120101991**  
Fecha: **23-12-2021**



En el anterior sentido, se incluyeron dentro de la base gravable de la contribución especial otras cuentas, con la finalidad de cubrir el faltante presupuestal, aplicando la siguiente formula:

$$(GF + CP) = ((SS + H + GG) + (CB + GC + CM + ACPM + IQ + CE + PDF + PA + PAL)) - (I+C+T)$$

Donde:

GF = Gastos de funcionamiento

CP = Cuentas similares del parágrafo 2° del Artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

SS = Sueldos y salarios (Beneficios a empleados)

H = Honorarios

GG = Gastos Generales

CB = Compras en bloque y/o largo plazo

GC = Gas combustible

CM = Carbon mineral

ACPM = ACPM Full Oil

IQ = Insumos químicos

CE = Consumo de energía eléctrica

PDF = Pagos por disposición final

PA = Peajes de interconexión de acueducto

PAL = Peajes de interconexión de alcantarillado

I = Impuestos

C = Contribuciones

T = Tasas

Frente a la definición de las cuentas que se asimilan a las compras de electricidad, compras de combustibles y peajes, debido a que no existe un catálogo de cuentas o conceptos respecto de las empresas de acueducto y alcantarillado, la UAE-CRA realizó el respectivo análisis y encontró que los rubros incluidos dentro de la base de contribución especial para la vigencia 2017 estaban asociados a la prestación del servicio objeto de regulación y eran similares a los indicados en el parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, para lo cual tuvo en cuenta elementos como los siguientes:



**Para contestar cite:**  
Radicado CRA N°: **20210120101991**  
Fecha: **23-12-2021**

- Pronunciamiento del Consejo de Estado en auto del 15 de junio de 2017:

*(...)*

*De tal manera que, la base gravable de la contribución especial está conformada con los gastos de funcionamiento de las entidades vigiladas que estén relacionados con el servicio sometido a regulación, detrayéndose de estos: los gastos operativos, y en el caso particular de las empresas del sector eléctrico como las demandantes, las compras de electricidad, las compras de combustibles y los peajes, cuando hubiere lugar a ello.*

*Pero, la ley contempló una excepción cuando la SSPD necesite cubrir faltantes presupuestales, en el sentido de permitir que esos rubros –gastos operativos, compras de energía, de combustibles y peajes se adicionen a la base gravable de la contribución especial.*

*A estos efectos, debe tenerse en cuenta que cuando la ley autoriza la inclusión de las compras de energía en la base gravable para cubrir los faltantes presupuestales, lo hace de manera general sin distinguir si se trata de un gasto o un costo. Por tanto, debe entenderse que refiere a todas las compras de energía que hubiere realizado las empresas de energía en el respectivo período gravable y, es sobre esas mismas, que debe determinarse la proporción necesaria para cubrir el faltante presupuestal.*

*Todo lo anterior, se encuentra en concordancia con el fin mismo de la contribución especial, que es recuperar los costos de los servicios de control y vigilancia, y guarda armonía también con el artículo 338 de la Constitución Política, que prevé que la tarifa es para la recuperación de costos de los servicios que presta la autoridad administrativa.*

*2.3. 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: Solo 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. (...)<sup>16</sup>*

- Lo dispuesto en los nuevos marcos normativos contables, normas NIFF, que le permitieron a la CRA llegar a estas consideraciones:

CONCEPTOS	SERVICIO DE ACUEDUCTO	SERVICIO DE ALCANTARILLADO
<p><b>Compras de Electricidad:</b> Compra de Energía por parte del comercializador y la posterior venta de esta al cliente final no regulado.</p>	<p><b>Servicios Personales Generales</b> <b>Costo de bienes y servicios Públicos para la venta</b> <b>Ordenes y Contratos de Mantenimiento y Reparaciones</b> <b>Materiales y Otros Costos de Operación</b> <b>Contratos de suministro de Agua Potable</b> - Agua en Bloque y/o a Largo Plazo</p>	<p><b>Servicios Personales Generales</b> <b>Costo de bienes y servicios Públicos para la venta</b> <b>Ordenes y Contratos de Mantenimiento y Reparaciones</b> <b>Materiales y Otros Costos de Operación</b></p>

<sup>16</sup> Sala de lo contencioso administrativo, Sección cuarta, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



**Para contestar cite:**  
Radicado CRA N°: **20210120101991**  
Fecha: **23-12-2021**

	Dentro de la cadena de valor de la actividad de acueducto, se evalúa y se concluye que, bajo la actividad desarrollada por estas empresas, se pueden identificar que existen algunos conceptos que son determinantes para la prestación del servicio y que sin ellos no pudiera llegar a prestarse y que esta involucrados directamente. Pago total por concepto de contratos de suministro de agua potable de acueducto en bloque.	Dentro de la cadena de valor de la actividad de alcantarillado, no se encontraron conceptos específicos y que definan de forma literal que puedan asimilarse a las compras de energía, sin embargo, se evalúa y se concluye que, bajo la actividad desarrollada por las empresas de alcantarillado, se puede identificar que existen algunos que son determinantes para la prestación del servicio y que sin ellos no pudiera llegar a prestarse y que esta involucrados directamente.
<b>Compras de Combustibles:</b> Uso del combustible para generar la prestación del servicio	Consumo De Insumos Directos - ACPM, Fuel Oil, Insumos químicos para potabilización, consumos de Energía eléctrica.	Consumo De Insumos Directos - ACPM, Fuel Oil, Insumos químicos para tratamiento, consumos de Energía eléctrica en la prestación del servicio.
	- Costo de energía eléctrica consumida para el servicio público domiciliario de acueducto, para procesos operativos, producción y de distribución. - Costo de insumos químicos para potabilización.	- Costo de energía eléctrica consumida para el servicio público domiciliario de alcantarillado: - Costo de energía eléctrica consumida en procesos operativos utilizada en bombes. - Costo de energía eléctrica consumida en procesos operativos diferentes al bombeo. - Costo de Insumos químicos para tratamiento de aguas residuales

Con lo expuesto, se explica que los gastos operativos de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado tenidos en cuenta en la liquidación de la contribución especial de EPM se asimilan a las compras de electricidad, las compras de combustibles y los peajes del sector energía.

*iii) Que dichos rubros sean adicionados en la misma proporción en que sean indispensables para cubrir el faltante presupuestal de la entidad.*

Para la proyección de la tarifa de la contribución especial, se tuvo en cuenta:

- 1.) El presupuesto de la entidad para la vigencia 2017.
- 2.) Los estados financieros de los prestadores sujetos a regulación.

Como se señaló, al evidenciarse que al incluir únicamente los gastos de funcionamiento para el cálculo de la contribución especial para la vigencia 2017, existía un faltante presupuestal del 32%, la UAE-CRA aplicó lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 e incluyó otros rubros con la finalidad de suplir dicho faltante presupuestal.

Dicha inclusión se realizó en la proporción requerida, como se evidencia a continuación:

DETALLE	VALOR (\$)	PORCENTAJE
TOTAL CUENTA 51	8,179,083,157	
RECUPERACIÓN CARTERA	1,000,000,000	
CUENTAS PARAGRAFO	4,861,774,328	
RENDIMIENTOS	500,000,000	
<b>TOTAL</b>	<b>14,540,857,485</b>	<b>102%</b>



**Para contestar cite:**

Radicado CRA N°: **20210120101991**

Fecha: **23-12-2021**

PRESUPUESTO	<b>13,544,425,000</b>	<b>100%</b>
ADICION PRESUPUESTAL	<b>698,000,000</b>	
	<b>298,432,485</b>	<b>2%</b>

Es de anotar que, al 29 de mayo de 2017, 513 prestadores habían remitido la información financiera solicitada por la SSPD. Las contribuciones de estos prestadores constituían el 92% de los ingresos de la CRA, lo cual era una muestra representativa para calcular el déficit.

Una vez incluidos otros rubros dentro de la base gravable de la contribución especial, se evidenció que se suplía el faltante con el valor proyectado de ingresos para la vigencia 2017, aplicando la siguiente formula:

$$(GF + CP) = ((SS + H + GG) + (CB + GC + CM + ACPM + IQ + CE + PDF + PA + \_ PAL)) \text{ --- } (I+C+T)$$

Ahora bien, es importante mencionar que el valor recaudado corresponde al 102%, debido a que el valor proyectado por recaudo de contribución especial no siempre se cumple, en el entendido que existen prestadores que aun habiendo liquidado la contribución especial, y pasados los 30 días de ejecutoria del acto administrativo para efectuar el pago no lo realizan, lo que conlleva a que la Entidad inicie los trámites de cobro persuasivo y cobro coactivo, generando que el valor proyectado no siempre sea el valor que realmente se recauda.

Con fundamento en lo expuesto, la UAE-CRA contaba con la facultad legal para adicionar los rubros correspondientes de gastos operativos denominados "*compra de electricidad, combustibles y peajes*", los cuales se asimilaban a la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado y fueron adicionados de manera proporcional con el fin de cubrir el faltante presupuestal, aspectos que desvirtúan la afirmación del demandante, en cuanto a que la inclusión es injustificada e ilegal.

## **2.2. Legalidad de la inclusión de las cuentas denominadas productos químicos y energía**

El accionante manifiesta que las cuentas denominadas *productos químicos* (753701) y *energía* (753704) derivadas del Grupo 75 no debieron ser incluidas dentro de la liquidación por configurarse una diferencia nominal en el concepto de gastos y costos.

Al respecto, hay que precisar como quedó plasmado en los actos administrativos demandados, que la Comisión de Regulación dio aplicación a la excepción de la que trata el parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, que autoriza a las comisiones incluir cuentas distintas a la de los gastos de funcionamiento en caso de que se requiera para suplir el faltante presupuestal, que fue justamente lo que ocurrió para la vigencia 2017.

En este orden, la Comisión de Regulación calculó acertadamente la base gravable con los conceptos del grupo 75 productos químicos (753701) y energía (753704) por asimilarse adecuadamente al concepto de las compras de electricidad, combustibles y los peajes, ya que por su naturaleza éstos son subcategorías del concepto de gasto operativo, que, a su vez, es una categoría de gastos de funcionamiento, es decir, los conceptos están directamente asociados a la prestación del servicio sometido a regulación, tal como lo manifiesta el accionante.

A continuación, se describirá la declaración y cargue de información efectuado por EPM, encontrando que dentro del reporte los conceptos asociados a compra de electricidad, combustible y peajes, correspondientes a Productos Químicos y Energía componen la cuenta de consumo de insumos directos, específicamente los depurados con monto:



Para contestar cite:  
Radicado CRA N°: **20210120101991**  
Fecha: **23-12-2021**

Consumo de Insumos Directos	Productos Químicos	Gas Combustible	Carbón Mineral	Energía	ACPM, Fuel Oil	Otros Elementos de Consumo de Insumos Directos
157	158	159	160	161	162	163
157	158	159	160	161	162	163
<b>7537</b>	<b>753701</b>	<b>753702</b>	<b>753703</b>	<b>753704</b>	<b>753705</b>	<b>753790</b>

38.389.225.786	11.798.743.901	-	-	26.590.481.885	-	-
3.389.084.067	1.285.827.516	-	-	2.103.256.551	-	-

De la cuenta de consumo de insumos directos hay que destacar que, se identifica como una subcategoría de un gasto operativo y se relaciona con la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado.

En ese entendido, de acuerdo con los lineamientos del Consejo de Estado en su Sección Cuarta en relación con la base gravable, específicamente al alcance que debe dársele al concepto de “gastos de funcionamiento” a partir de la Sentencia 16874 de 2010 y la reiteración que se ha hecho de dicha jurisprudencia, se tiene que, para el caso de la base gravable de estos gastos, de acuerdo con la información financiera y contable de las empresas, estos:

- i) corresponden a aquellos flujos de salida de recursos equivalentes a los gastos operacionales u ordinarios;
- ii) tienen una relación directa o indirecta con la prestación del servicio público sometido a regulación;
- iii) si bien esa relación con el servicio público puede ser directa o indirecta, esta debe ser necesaria e inescindible para llevar a cabo o cumplir las funciones propias de la prestación del servicio;
- iv) deben excluirse aquellas erogaciones que no estén relacionadas con la prestación del servicio público domiciliario; lo anterior, toda vez que los elementos que conforman la base gravable están limitados en virtud de lo dispuesto en la ley.

Así mismo, la Alta Corporación ha excluido de manera expresa una serie de cuentas e información de los estados financieros de las empresas prestadoras que han sido tenidos en cuenta dentro de la base de la contribución, ya que a su juicio, estos no encajan o se enmarcan dentro de los lineamientos que la jurisprudencia ha expuesto sobre el concepto y lo que debe entenderse como gasto de funcionamiento, de la misma forma que excepcionalmente ha declarado la legalidad de otras cuentas atendiendo a este mismo criterio.

En ese sentido, se concluye que la inclusión del concepto de costo de producción, en especial, los similares a las compras de electricidad, combustibles y peajes para la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado no desnaturaliza la esencia del concepto de gastos de funcionamiento, más bien hacen parte integral de ella.

De esta forma, en el caso que nos ocupa la diferenciación sugerida por la parte accionante no resulta aplicable al caso en concreto, principalmente teniendo en cuenta que la carga de la prueba recae sobre el prestador quien de manera directa y autónoma declaró los códigos 753701 y 753704 (cuenta consumo de insumos directos) en la categoría de gastos, específicamente dentro del gasto operativo y la actuación de la Comisión de Regulación se circunscribió a tomar la información del prestador para efectos de la liquidación de la contribución.



**Para contestar cite:**  
Radicado CRA N°: **20210120101991**  
Fecha: **23-12-2021**

Aunado a que, como se ha señalado la liquidación de la contribución especial de la vigencia 2017 a la empresa EPM, en los términos y condiciones en que se hizo, obedeció a la aplicación del parágrafo 2° del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, debido a la existencia de un faltante presupuestal como ha quedado explicado.

### 2.3. No inclusión de las cuentas activos sociales, depreciaciones, amortizaciones y provisiones

El accionante cuestiona la inclusión en la base gravable de la liquidación de la contribución especial de los conceptos “*activos sociales, depreciaciones, amortizaciones y provisiones*”, no obstante, se informa al despacho que ello no fue así.

A continuación, se presentarán las cuentas que integraron efectivamente la base:

	ADMINISTRATIVOS			OPERATIVOS	
	Beneficios a empleados	Honorarios	Generales	Productos Químicos	Energía
	<b>102</b>	<b>103</b>	<b>105</b>	<b>158</b>	<b>161</b>
<b>FC01</b>	<b>102</b>	<b>103</b>	<b>105</b>	<b>158</b>	<b>161</b>
<b>PUC</b>				<b>753701</b>	<b>753704</b>
	24.619.194.285	5.787.535.495	21.479.173.260	11.798.743.901	26.590.481.885
	16.180.729.713	3.512.319.517	14.634.780.112	1.285.827.516	2.103.256.551

Con el propósito de identificar los elementos que conforman la base gravable de la contribución especial, la SSPD, a partir del año 2018, incluyó dentro del reporte de información financiera de los prestadores, el Formato Complementario FC01 “Gastos de Servicios Públicos”, por medio del cual los prestadores identifican sus “Gastos Administrativos” y “Gastos Operativos”, información que conviene destacar, es reportada y certificada directamente por los prestadores a través del SUI de la SSPD.

Siendo ello así, la información que se toma para la liquidación de la contribución especial es la reportada por el prestador al SUI, en esa medida, revisado el Formato FC01 Gastos de Servicios Públicos, se evidencia que los conceptos relativos a activos sociales, depreciaciones, amortizaciones y provisiones no se liquidaron dentro de la contribución especial para la vigencia 2017.

Para comprobar lo expresado, se adjunta el formato XBRL con el reporte FC01 Total reportado EPM para liquidación vigencia 2017 y FC01 Tomado por parte de la CRA para liquidación vigencia 2017, entregado por el Sistema Único de Información -SUI- de la Superintendencia de Servicios Públicos a la Comisión de Regulación.

En este sentido, es preciso señalar que EPM, conforme al hecho vigésimo primero de la demanda, aportó el siguiente cuadro de liquidación:

	CUENTA	ACUEDUCTO	ALCANTARILLADO	TOTAL
51 11 67	Activos Sociales	2.457.669.874	2.821.482.064	5.279.151.938
75 37 01	Insumos químicos	11.798.743.901	1.285.827.516	13.084.571.417
75 37 04	Consumo de Energía	26.590.481.886	2.103.256.551	28.693.738.437
	<b>Total Base a descontar</b>	<b>40.846.895.661</b>	<b>6.210.566.131</b>	<b>47.057.461.792</b>



**Para contestar cite:**  
Radicado CRA N°: **20210120101991**  
Fecha: **23-12-2021**

Al respecto, se indica que la Cuenta 51 no fue incluida dentro de la liquidación de la Resolución UAE-CRA 738 de 2017, por cuanto, con posterioridad a la Resolución CRA 780 de 2016, por la cual se fijó la tarifa de la Contribución Especial para la vigencia 2017, se profirió la Resolución UAE-CRA 237 del 12 de junio de 2017, dejando de tomar la cuenta y subcuentas señaladas a continuación:

CÓDIGO CUENTA	NOMBRE DE LA CUENTA
5101	SUELDOS Y SALARIOS
5102	CONTRIBUCIONES IMPUTADAS
5103	CONTRIBUCIONES EFECTIVAS
5104	APORTES SOBRE LA NÓMINA
5111	GENERALES
512007	Multas
512008	Sanciones

En complementación a lo anterior, es importante mencionar que la Cuenta 51 *activos sociales* identificada con el código 511167, no se encuentra reportada dentro del formato XBRL entregado por el -SUI-, por lo tanto, el aludido concepto no fue objeto de cálculo para la CRA.

En conclusión de todo lo expuesto, el acto administrativo que liquidó la contribución especial para la vigencia 2017 a cargo de EPM y los actos administrativos que resolvieron los recursos de reposición y apelación en contra de dicha resolución, al incluir rubros adicionales en la base gravable de la contribución especial, debido a que existía faltante presupuestal y a que únicamente con los gastos de funcionamiento no se cumplía con el recaudo previsto para la vigencia 2017, observaron las condiciones previstas, con lo cual, se ajustan al principio de legalidad y de planeación presupuestal.

### 3.- PRECEDENTES JURISPRUDENCIALES APLICABLES

Señoría, respecto de la aplicación del párrafo 2° del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 ha sido reiterada y uniforme la posición de la jurisprudencia, en cuanto a reconocer la legalidad de los actos administrativos en los que se amplía la base gravable con gastos operativos debido al faltante presupuestal.

En este sentido, son diversas las sentencias que se han emitido frente a legalidad de los actos administrativos mediante los cuales la CRA liquidó las contribuciones especiales.

Me permito citar los respectivos fallos para que hagan parte del análisis de la demanda de EPM:

**3.1.-** Consejo de Estado, radicación 11001-03-27-000-2019-00032-00 (24743), sentencia del 2 de diciembre de 2021, en este fallo la Corporación señaló:

*“Para el efecto, la Sala reiterará, en lo pertinente, el criterio de decisión contenido en la sentencia del 25 de febrero de 2021, Exp. 2475515, en la cual se resolvió un litigio con identidad fáctica y jurídica.*

*(...)*

*Ahora bien, en el expediente consta que los actos administrativos de carácter particular demandados determinaron el valor del tributo a cargo de la demandante por el año 2018, adicionando a la base gravable de la Contribución Especial los costos operativos, según lo establecido en la citada Resolución CRA - 847 del 30 de julio de 2018. Acorde con el precedente reiterado, como la demandada sustentó y demostró la existencia de un faltante presupuestal para el año 2018, con fundamento en el párrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, podía incluir*



**Para contestar cite:**  
Radicado CRA N°: **20210120101991**  
Fecha: **23-12-2021**

*costos operativos en la base gravable de la contribución especial, con lo cual se descartan los argumentos expuestos por la actora, referentes a la falta de motivación, interpretación errónea de la jurisprudencia y vulneración de los aducidos principios constitucionales y tributarios.*

*En este orden, se reitera que, como los actos acusados liquidaron la contribución especial correspondiente al año 2018 conforme a lo dispuesto en la resolución que estableció la base gravable de manera general ya examinada, no hay lugar a declarar su nulidad. Por lo demás, en línea con lo expuesto en la providencia que se reitera, la demandante no demostró el detrimento patrimonial alegado en la demanda, derivado de la cuantificación establecida en los actos administrativos demandados”.*

**3.2-** Consejo de Estado, radicación 11001-03-27-000-2019-00036-00 (24756), sentencia del 5 de agosto de 2021, en este fallo la Corporación señaló:

*“(…) Concretamente, sería del caso revisar si, como lo aduce la actora, la base gravable de la contribución especial del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 está conformada únicamente por los gastos de funcionamiento, luego de detraerse los impuestos, tasas y contribuciones, y no por el rubro de servicios personales pues corresponde a un gasto operacional que no guarda relación con el servicio, pero tal juicio ya ha sido adelantado por esta misma Judicatura respecto del mismo acto general que se demanda, de tal manera que antes de abordar el debate planteado por la actora se estudiará oficiosamente si existe cosa juzgada.*

*2- Como ha sido indicado, la Sala advierte que, mediante sentencia del 25 de febrero de 2021 (exp. 24755, CP: Milton Chaves García), negó la nulidad de la Resolución CRA nro. 847, del 30 de julio de 2018, en tanto que, al revisar sus artículos 2.º y 3.º, el primero que fijó la tarifa y, el segundo, la base imponible para la contribución especial del año 2018, consideró que el rubro de «servicios personales», correspondía a gastos operativos que, por disposición del párrafo 2.º del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, podía ser incluido dentro de la base gravable de la contribución, siempre que existiera un faltante presupuestal en la entidad que financia la prestación del servicio con dicho tributo.*

*3- En vista de lo anterior y, comoquiera que el concepto de violación que fundamenta la pretensión de nulidad incoada por la demandante en el presente juicio recae sobre los aspectos analizados en la referida providencia, que no dieron lugar a la anulación del acto enjuiciado, la Sala declarará oficiosamente la excepción de cosa juzgada relativa respecto de los precisos cargos que la demandante planteó en su escrito demanda contra la resolución general censurada (art. 187)”.*

**3.3.-** Consejo de Estado, radicación 11001-03-27-000-2019-00035-00 (24755), sentencia del 25 de febrero de 2021, en este fallo la Corporación señaló:

*“De la lectura de los motivos expuestos en los actos demandados y en el estudio técnico de la CRA que establece los lineamientos generales para la liquidación y el cobro de la contribución del año 2018, la Sala encuentra una sustentación suficiente sobre la existencia del faltante presupuestal a que se refiere el párrafo 2º del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, que a su vez permite la inclusión de los gastos personales en la base gravable de la contribución especial para el año 2018.*



Para contestar cite:  
Radicado CRA N°: **20210120101991**  
Fecha: **23-12-2021**

*La Resolución CRA 847 del 30 de julio de 2018 es explícita al mencionar la existencia de un faltante presupuestal, que según la ley, autoriza a las entidades beneficiarias de la contribución a incluir otros rubros de gastos en la base gravable de la contribución para cubrir su faltante presupuestal. Por tanto, es claro que la resolución mencionada se ajusta a los parámetros excepcionales de fijación de la contribución señalados en la Ley 142 de 1994. En este caso, no se vulnera la distinción legal entre “gastos de funcionamiento” y “gastos de funcionamiento asociados al servicio sometido a regulación”, ya que el rubro correspondiente a los gastos de servicios personales corresponde a un gasto operativo o similar, que puede incluirse en la base gravable de la contribución para el año 2018, conforme a la excepción legal mencionada.*

*Es claro que la resolución mencionada no desconoce 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 pueden ser parte de la base gravable de la contribución especial, salvo que exista un faltante presupuestal en la entidad que deba cubrirse.*

*(...)*

*Igualmente, en la medida en que los actos administrativos de carácter particular demandados liquidaron la contribución especial correspondiente al año 2018 conforme a lo dispuesto en la resolución que estableció la base gravable de manera general ya examinada, se concluye que no hay lugar a declarar su nulidad. Cabe añadir que la demandante no demostró el detrimento patrimonial alegado en la demanda, derivado de la cuantificación de la contribución establecida en tales actos particulares”.*

**3.4.-** Juzgado 40 Administrativo del Circuito de Bogotá, radicación 11001333704020190009400, sentencia del 18 de diciembre de 2020, el despacho señaló:

*“Para resolver, se advierte que en efecto, el párrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 contempla una excepción que permite que los costos de producción sean parte de la base gravable de la contribución especial, cuando exista un faltante presupuestal, tal y como se explicó en la sentencia del 14 de junio de 2017 proferida por el Consejo de Estado:*

*El extracto aludido, establece que si bien la base gravable de la contribución especial esta conformada por los gastos de funcionamiento, detrayéndose los gastos operativos, existe una excepción, que consiste en los casos en que se presentan faltantes presupuestales, se pueda incluir los gastos operativos, pues el legislador no distinguió en ese apartado si constituye un gasto o un costo. Al respecto la aludida providencia también aclara que las compras de electricidad, las compras de combustibles y la de los peajes aplican para el caso concreto del sector eléctrico, por lo que para los demás sectores, la excepción aplica para todos los gastos operativos.*

*(...)*

*Así las cosas, se concluye que el Memorando No. 20183210068182 del 10 de julio de 2018 demuestra la existencia del faltante presupuestal del 30% calculado por la CRA para la vigencia 2018, así como los valores financieros que se tuvieron en cuenta para conformar la base gravable con la inclusión de la cuenta 7505 – Servicios personales, y además refleja información que concuerda con la parte motiva de la Resolución No. CRA – 847 del 30 de julio de 2018, acto administrativo general sobre el cual están soportados los actos acusados.*



Para contestar cite:  
Radicado CRA N°: **20210120101991**  
Fecha: **23-12-2021**

*En consecuencia, la CRA interpretó y aplicó debidamente el parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 al incluir dentro de la base gravable de la contribución especial la cuenta número 7505 – Costos de Producción correspondiente a los “servicios personales”, pues es correcto que esta se asimila a los gastos operativos, motivo por el cual, ante la existencia de un faltante presupuestal para la vigencia 2018 – que fue debidamente probado – la CRA se encontraba autorizada para ampliar la base gravable en la proporción que considerara necesaria con el objeto de cubrirlo”.*

Ahora bien, en cuanto a los señalamientos del actor acerca de que los actos administrativos demandados desconocen los precedentes judiciales, para lo cual cita varios de los elementos conceptuales contenidos en un fallo del Consejo de Estado<sup>17</sup> en el que se analizó el plan de contabilidad para las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, es preciso señalar que:

1.- La sentencia referida por el accionante decidió la nulidad del inciso 6 de la descripción de la cuenta de gastos dentro del plan de contabilidad para entes prestadores de servicios públicos domiciliarios, adoptado mediante Resolución SSPD 20051300033635 de 2005. Luego, el alcance de la jurisprudencia recae en la regla general del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, es decir, a la inclusión dentro de la base gravable de los gastos de funcionamiento sometidos a regulación por parte de las comisiones o de la Superintendencia, pero el fallo no versa no sobre la excepción planteada en el parágrafo 2 *Ibidem*, la cual indica que los conceptos contables allí señalados podrán ser adicionados cuando exista faltante presupuestal, como ocurrió con la contribución especial para la vigencia 2017.

2.- En ese orden, la sentencia no tiene relación con los hechos que dieron origen a los actos administrativos acusados, luego, resulta insostenible afirmar un desconocimiento del precedente por parte de la UAE-CRA.

En cambio, debo señalar que, a aparte de las sentencias invocadas al inicio de este capítulo, existen otras que igualmente resultan aplicables al análisis de legalidad de los actos administrativos proferidos por la Comisión de Regulación como la sentencia del Consejo de Estado del 26 de septiembre de 2018<sup>18</sup>.

En este caso, estaban en discusión las resoluciones de la SSPD que liquidaron la contribución especial para la vigencia 2015, toda vez que dentro de la base gravable de la contribución se incluyeron las cuentas 753001 y 753002, correspondientes a las compras en bloque a corto y a largo plazo, aduciendo que las mismas no correspondían a gastos de funcionamiento.

Al respecto, el Consejo de Estado precisó:

*“Ante la existencia del faltante presupuestal para la vigencia 2015, la SSPD aplicó el parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, que faculta a la entidad para incluir en la base gravable de la contribución especial a cargo de las empresas prestadoras de servicios públicos del sector eléctrico “los gastos operativos, las compras de electricidad, las compras de combustibles y los peajes”, en la misma proporción en que sean indispensables para cubrir el faltante presupuestal de la Superintendencia.*

<sup>17</sup> Sección Cuarta, radicación 11001-03-27-000-2007-00049-00(16874) Sentencia del 23 de septiembre de 2010, CP Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>18</sup> Sección Cuarta, C.P. Milton Chaves Garcia, Generarco S.A.S y otros, interpusieron acción de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, en contra de las resoluciones de la SSPD que liquidaron la contribución especial para la vigencia 2015.



Para contestar cite:  
Radicado CRA N°: **20210120101991**  
Fecha: **23-12-2021**

*Además, explicó que para calcular la base gravable de gastos operativos necesaria para cubrir dicho faltante, sobre el total de los gastos operativos, que ascienden a \$22.404.948.544.721 se calculó la proporción necesaria que debe ser incluida en la base gravable de liquidación para cubrir el faltante presupuestal, cuyo resultado fue del 29.16% para los prestadores de servicios públicos sujetos a contribución especial.*

*El artículo 338 de la Constitución Política prevé que, si bien la creación de las tasas y contribuciones compete a las leyes, estas normas pueden permitir que las tarifas de dichos tributos sean fijadas por las autoridades administrativas, y que dichas tarifas deben cobrarse a los contribuyentes para recuperar los costos de los servicios que tales autoridades presten, si es una tasa, o como participación en los beneficios que les proporcionan, si se trata de una contribución.*

*La Sala precisa que en la parte motiva de la citada resolución, arriba transcrita, puede leerse la explicación de cómo se determinó el faltante presupuestal en el estudio técnico, explicación que confrontada con el estudio técnico allegado al expediente es coincidente.*

*Adicionalmente, 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.*

*Por lo expuesto, la Sala advierte que no se desvirtuó la presunción de legalidad de la que fijó la tarifa y la base de liquidación de la contribución especial, debido a que a pesar que las cuentas 753001 (Compras en bloque y/o a largo plazo) y 753002 (Compras en bolsa y/o a corto plazo), 753005 (Uso de Líneas, Redes y Ductos), 753702 (Gas Combustible), 753703 (Carbón Mineral) y 753705 ACP, Fuel y Oil) son gastos operativos, se encuentran permitidos a hacer parte de la base de liquidación de la contribución especial, por la excepción del parágrafo 2 del artículo 82 de la Ley 142 de 1994.*

*Adicionalmente, al no desvirtuarse la legalidad de la Resolución 20151300019495 de 2015 no se encuentra probada la violación de los artículos 363 y 95 de la Constitución Política, alegada por la actora.” Subrayas fuera de texto.*

Así las cosas, de conformidad con los pronunciamientos del Consejo de Estado, dentro de la base gravable de la contribución especial establecida en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, solo se pueden incluir las cuentas de gastos de funcionamiento, pero en la medida en que exista un faltante presupuestal, la base gravable podrá ser ampliada, siempre y cuando esta medida sea para suplir dicho déficit presupuestal.

De manera que, si por ley, a pesar de la exclusión de cuentas que no estén relacionadas con la prestación de los servicios públicos domiciliarios, las mismas por disposición del legislador pueden ser tenidas en cuenta frente a situaciones deficitarias, ningún reproche procede frente a las resoluciones demandadas.

Esto, se reitera, es lo que ocurrió en el presente caso, debido a que la ampliación de la base gravable de la contribución especial para la vigencia 2017 para EPM, obedeció a un faltante presupuestal respecto de la proyección de ingresos para la misma vigencia; tal ampliación se efectuó sobre las cuentas de naturaleza de similar a los gastos operativos y en el porcentaje en que era indispensable para cubrir dicho faltante. Todo en el marco de lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994.



**Para contestar cite:**  
Radicado CRA N°: **20210120101991**  
Fecha: **23-12-2021**

#### **4.- MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

Como acaba de verse en el capítulo anterior, para el Consejo de Estado es permitido adicionar y ampliar la base gravable de la contribución especial con fundamento en el parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, cuando haya motivación para ello, de conformidad con la excepción planteada en dicho artículo, como lo es el faltante presupuestal.

En relación con los actos expedidos por la Comisión de Regulación, para la contribución especial de la vigencia 2017 de EPM, el requisito de la motivación puede evidenciarse en los actos administrativos así:

- La Resolución UAE-CRA 237 de 2017 *“Por la cual la dirección Ejecutiva de la Unidad Administrativa Especial de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA- da aplicación al parágrafo 2° del artículo 85 de la ley 142 de 1994, para la vigencia 2017”*, así:

*“(…) Que la Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios por medio de la Resolución No. SSPD – 20171300082805 del 24 de mayo de 2017 amplió el plazo para el cargue de los estados financieros al Sistema Único de Información –SUI. Así mismo, mediante Resolución SSPD 20171300049075 del 7 de abril de 2017, solicitó, a través del Sistema Único de Información – SUI, los datos relacionados con la base para el cálculo de la contribución especial de la vigencia 2017 de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, la cual servirá de base para calcular la contribución de 2017.*

*Que mediante memorando 20173010002733 del 8 de junio de 2017, la Subdirectora Administrativa y Financiera informó a la Dirección Ejecutiva de la Unidad Administrativa Especial de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA- que para el año 2017 se presenta un faltante presupuestal de \$4.563 millones, una vez utilizadas las cuentas “gastos de administración” menos “impuestos, tasa y contribuciones”. En la siguiente formula se enuncian las cuentas utilizadas:*

$$GF = (SS + H + G) - (I+C+T)$$

Donde:

*GF = Gastos de funcionamiento*

*CP = Cuentas similares del parágrafo 2° del Artículo 85 de la Ley 142 de 1994.*

*SS = Sueldos y salarios (Beneficios a empleados)*

*H = Honorarios*

*GG = Gastos Generales*

*I = Impuestos*

*C = Contribuciones*

*T = Tasas*

*Que teniendo en cuenta el considerando anterior, es necesario aplicar el parágrafo 2° del artículo 85 de la ley 142 de 1994, por tanto, se utilizarán las siguientes cuentas adicionales: (…)*”.

- La Resolución UAE-CRA 738 *“Por la cual se efectuó la liquidación de la Contribución Especial de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 a EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN – EEPPM E.S.P.”* en la parte considerativa, así:

*“(…) Que el Parágrafo del Artículo 2° de la Resolución CRA — 780 del 14 de diciembre de 2016 señala que la Dirección Ejecutiva de la CRA, podrá utilizar la aplicación del parágrafo 2° del artículo 85 de la Ley*



**Para contestar cite:**  
Radicado CRA N°: **20210120101991**  
Fecha: **23-12-2021**

*142 de 1994, a través de resolución motivada, cuando evidencie que exista faltante presupuestal de la entidad;*

*Que mediante Resolución UAE-CRA-237 del 12 de junio de 2017, la Dirección Ejecutiva de la Unidad Administrativa Especial de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico —CRA— da aplicación al parágrafo 2° del Artículo 85 de la Ley 142 de 1994;*

*Que la Unidad Administrativa Especial de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, para realizar la liquidación de la contribución del año 2017, tendrá en cuenta la información señalada en el anterior párrafo y los datos de las cuentas resultantes de la aplicación del parágrafo 2° de la Ley 142 de 1994 que se establecieron en la Resolución UAE-CRA-237 de 2017 y que se encuentran en el SISTEMA ÚNICO DE INFORMACIÓN —SUI; (...)."*

- Resolución UAE-CRA 1100 de 2017 *"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN – EEPPM E.S.P contra la Resolución 738 de 02 de octubre de 2017"*

*"(...) Que el parágrafo segundo del artículo 85 de la ley 142 de 1994 señala "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 estos. Estos rubros podrán ser adicionados en la misma proporción en que sean indispensables para cubrir faltantes presupuestales de las comisiones y la superintendencia.*

*Así es como la misma Ley plantea una regla general, la cual es que se "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 estos". Lo cual, es la regla general, y plantea una excepción a esta norma y es "Estos rubros podrán ser adicionados en la misma proporción en que sean indispensables para cubrir faltantes presupuestales de las comisiones y la superintendencia" (negrilla fuera de texto)."*

*Que como ya se explicó en los considerandos anteriores, se cumplió la Excepción a la norma, existe un faltante presupuestal para la vigencia 2017 y es por esto que la Dirección Ejecutiva mediante la Resolución UAE-CRA-237 del 12 de junio de 2017, da aplicación al parágrafo 2° del Artículo 85 de la Ley 142 de 1994".*

- Resolución UAE-CRA 59 de 2018 *"Por la cual se resuelve recurso de apelación interpuesto por EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN — EEPPM E.S.P, contra la Resolución UAE-CRA 738 de 2017"*

*"(...)*

*A su vez, la inclusión de las subcuentas "Productos químicos" y "Consumo de energía eléctrica", se realizó en atención de (sic) preceptuado en la Resolución UAE-CRA 237 de 2017, la cual se encuentra fundamentada en el parágrafo 2 del artículo 85 ídem, el cual establece: '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.*



Para contestar cite:  
Radicado CRA N°: **20210120101991**  
Fecha: **23-12-2021**

*En este sentido, revisada la Resolución UAE-CRA 738 de 2 de octubre de 2017, es claro que la liquidación de la contribución especial vigencia 2017, dio observancia expresa a los criterios señalados en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 y las resoluciones CRA 780 de 2016 y UAE-CRA 237 de 2017, actos administrativos de carácter general.”*

De la lectura de los motivos expuestos en los actos demandados para la contribución vigencia 2017, es posible concluir que existe sustentación y razones suficientes sobre la existencia de faltante presupuestal.

## **5.- LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN UAE-CRA 237 DE 2017 Y NORMAS NIFF**

La Resolución UAE-CRA 237 de 2017 (acto administrativo de carácter general, goza de presunción de legalidad), estuvo debidamente motivada y legalmente sustentada, es así como conforme al memorando de justificación 20173010002733 de 8 de junio de 2017 emitido por la Subdirección Administrativa y Financiera se pudo advertir la existencia de un faltante presupuestal (\$4.563 millones) para la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA en la vigencia 2017.

En este contexto, la CRA evidenció la necesidad de dar aplicación a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, se evidenció que la inclusión de **otros rubros** en la base gravable de la contribución especial para el año 2017 se encuentra acorde a la normativa aplicable para dicha vigencia, toda vez que incluyendo exclusivamente conceptos contables asociados a los gastos de funcionamiento no era posible recaudar el valor del presupuesto aprobado para dicha anualidad.

El 14 de diciembre de 2016, a través de la Resolución CRA 780 la Comisión de Regulación fijó la tarifa de la Contribución Especial para la vigencia 2017. Para la liquidación de la contribución, estableció que se tomaría la información reportada por la empresa prestadora de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en el Sistema Único de Información - SUI -. En dicho acto administrativo, también se dispuso el procedimiento para su autoliquidación y pago.

Es así como los valores para efectuar la liquidación de la contribución especial vigencia 2017 a EPM E.S.P., fueron tomados de conformidad con la información cargada en el Sistema Único de Prestadores - SUI, a través del formato FC01, todo sustentado en las resoluciones de carácter general antes referenciadas.

Para claridad del tema acerca del reporte de cuentas como gastos operativos, es importante citar el siguiente concepto técnico contable<sup>19</sup>:

*“(…) Dado que la base gravable de la contribución especial establecida en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, comporta conceptos tales como “gastos de funcionamiento” y “gastos operativos”, resulta apenas obvio, a primera vista, asociarlos con conceptos y/o códigos de cuentas contables, sin embargo, estos conceptos de creación legal no tienen una relación directa unívoca ni corresponden a conceptos contables y/o códigos contables contenidos en los Marcos Normativos Contables del sector privado y sector público.*

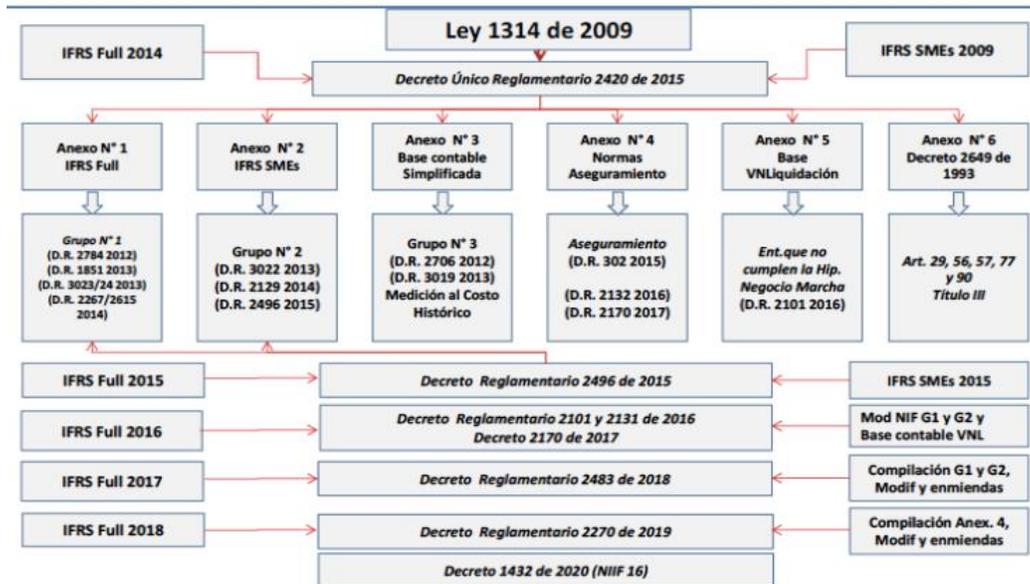
*En este punto, resulta forzoso recordar que las Normas de Información Financiera aceptadas en Colombia, para el sector privado, fueron adoptadas mediante la Ley 1314 de 2009, reglamentada mediante el Decreto Único Reglamentario 2420 de 2015 y sus modificatorios (basadas en las Normas Internacionales de Información Financiera y la Norma Internacional de Información Financiera para*

<sup>19</sup> Concepto 2021 emitido por IFAS “Soluciones Contables y Tributarias” SAS.

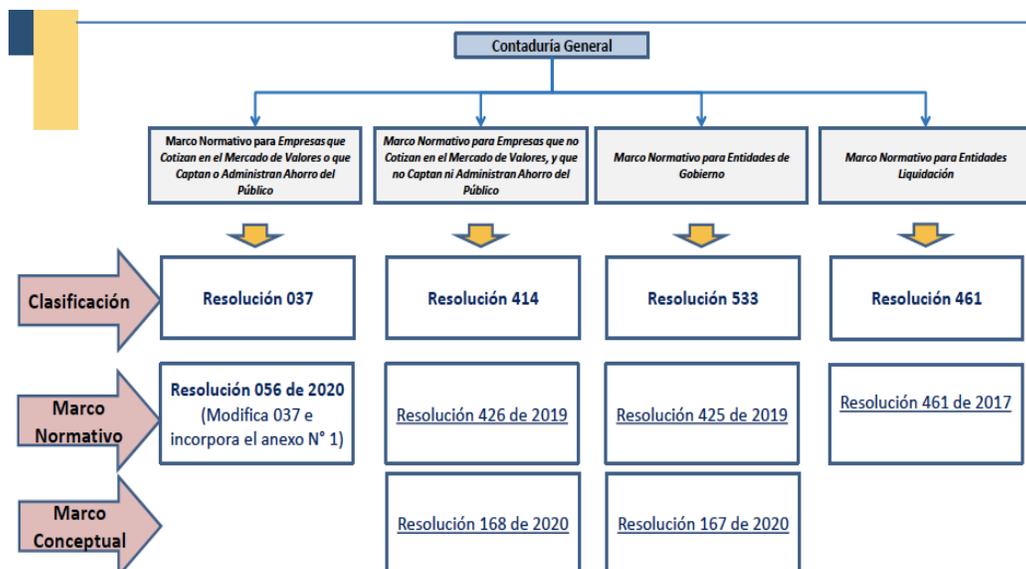


**Para contestar cite:**  
**Radicado CRA N°: 20210120101991**  
**Fecha: 23-12-2021**

*Pequeñas y Medianas Entidades, emitidas por el IASB – International Accounting Standard Board). En la siguiente gráfica se esquematiza la normatividad contable aplicable en el sector privado.*



*Tratándose de las entidades del sector público, la Contaduría General de la Nación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 354 de la Constitución Política, desarrollado por la Ley 298 de 1996, adelantó el proceso de convergencia hacia las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) y, definió, los Marcos Normativos aplicables a las empresas del Estado. En la siguiente gráfica se resume la normatividad contable aplicable en el sector público.*





Para contestar cite:  
Radicado CRA N°: 20210120101991  
Fecha: 23-12-2021

**Como quiera que los conceptos legales de “gastos de funcionamiento” y “gastos operativos” no tienen un concepto equivalente unívoco en los conceptos y/o códigos contables** contenidos en los Marcos Normativos del sector privado y sector público, **la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD, a través del Sistema Único de Información - SUI, a partir de la adopción de los nuevos Marcos Normativos Contables basados en estándares internacionales, puso a disposición de los prestadores la estructura para reporte de información financiera, la cual se realizó en el lenguaje informático XBRL (Extensible Business Reporting Language), fundamentado en las estructuras de taxonomía expedidas por el organismo IASB que emite las Normas Internacionales de Información Financiera.**

Con el propósito de identificar los elementos que conforman la base gravable de la contribución especial, la SSPD, a partir del año 2018, incluyó dentro del reporte de información financiera de los prestadores, el Formato Complementario FC01 “Gastos de Servicios Públicos”, por medio del cual los prestadores identifican, exhaustivamente, sus “Gastos Administrativos” y “Gastos Operativos”. **No se debe soslayar el hecho de que esta información es reportada y certificada directamente por los prestadores a través del SUI de la SSPD.** A continuación, se muestra una vista del Formato Complementario FC01 “Gastos de Servicios Públicos”.

Como se evidencia, de acuerdo con la estructura y contenido del Formato, **cada prestador, en el momento en el cual reporta y certifica su información financiera a la SSPD, a través del SUI, bajo la taxonomía XBRL, identifica y clasifica motu proprio sus “Gastos Administrativos” y “Gastos Operativos”.** Este hecho es fundamental, toda vez que ayuda a entender que la SSPD, para efectos de configurar la base gravable de la contribución especial, no acude a conceptos y/o códigos contables que identifiquen cuentas **contables de gastos o cuentas contables de costos, por el contrario, la SSPD evita referirse a este tipo de cuentas contables y, en su lugar, solicita, a través del reporte y certificación de la información financiera de cada prestador, a través del SUI, bajo la taxonomía XBRL, la identificación y clasificación de lo devengado contablemente, por concepto de “Gastos Administrativos” y “Gastos Operativos”,** es decir, es responsabilidad exclusiva de cada prestador identificar y clasificar sus “Gastos Administrativos” y “Gastos Operativos”.

Entonces, la base gravable de la contribución especial, corresponde al 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 reportados y certificados a la SSPD (a través del SUI, bajo la taxonomía XBRL). Este importe podrá ser adicionado, con el valor de los gastos operativos en la misma proporción en que sean indispensables para cubrir faltantes presupuestales de la CRA.

De acuerdo con lo anterior, se puede comprender que la CRA, en aplicación del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, en especial del párrafo 2º, al momento de definir los conceptos contables que conformaron la base gravable de la contribución especial, no se refirió a cuentas contables de gastos o costos, por la sencilla razón que no contaba con esta información, toda vez que a partir de la adopción del lenguaje XBRL (Extensible Business Reporting Language) por parte de la SSPD, para efectos del reporte de la información financiera de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, **la SSPD dejó sin efectos el Plan de Contabilidad para prestadores de servicios públicos domiciliarios.**

Es decir, la fuente oficial para efectos de la liquidación de la contribución especial de la CRA, fue la información reportada y certificada por las personas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo y demás actividades complementarias en el Sistema Único de Información – SUI de la SSPD...Por tanto, el reproche de los demandantes relacionado con la inclusión de determinada cuenta contable (por ejemplo, la cuenta 75) en la base gravable de la contribución especial, carece de fundamento jurídico, por cuanto la CRA en ninguno de sus actos administrativos de carácter general o



Para contestar cite:  
Radicado CRA N°: **20210120101991**  
Fecha: **23-12-2021**

*particular se refiere a cuentas contables, en su lugar, hace referencia a los conceptos contables previstos en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, reportados y certificados, precisamente, por los prestadores, a través del SUI de la SSPD.”*

De lo expuesto, es dable concluir que la Resolución UAE-CRA 237 de 2017 (resolución de carácter general) y las resoluciones demandadas (actos administrativos particulares que se liquidaron en base de la general) no son nulas, porque:

- a) La CRA para la vigencia 2017 dio aplicabilidad al párrafo segundo del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 conforme a la existencia de un faltante presupuestal debidamente sustentando en documento técnico.
- b) La aplicación del párrafo conlleva a la utilización de conceptos contables denominados gastos operativos, los cuales diligencian y gestionan los prestadores en el Sistema Único de Información - SUI. Es importante reiterar que la CRA en su trámite de revisión de la información financiera a utilizar conforme al párrafo citado, **no hace alusión a cuentas contables sino a conceptos contables, los cuales como se ha señalado son reportados y certificados directamente por los prestadores ante la SSPD.**
- c) La CRA utilizó el reporte emitido por los prestadores y tuvo en cuenta el concepto referido a gastos operativos. Por lo cual, las cuentas señaladas por el accionante y en las que fundamentó la nulidad corresponden a conceptos contables “gastos operativos”.
- d) Es importante resaltar, que la transición a los Estándares Internacionales de Información, ha significado un cambio, tanto en la comprensión, como en la implementación de las disposiciones legales en materia contable y financiera para Colombia, la cual inició con las Normas Internacionales de Contabilidad - NIC, y continuó con las Normas Internacionales de Información Financiera - NIIF, ambas referidas a la preparación y revelación de estados financieros.
- e) Corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD-, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 53 de la Ley 142 de 1994 y 14 de la Ley 689 de 2001, establecer, administrar, mantener y operar el Sistema Único de Información -SUI-, que se surtirá de la información proveniente de los prestadores de servicios públicos sujetos a su inspección, vigilancia y control.
- f) El numeral 4 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, faculta a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, para establecer los sistemas uniformes de contabilidad que deben aplicar quienes presten servicios públicos, según la naturaleza del servicio y el monto de sus activos.
- g) El numeral 22 del citado artículo, establece que corresponde a la Superservicios, verificar la consistencia y calidad de la información que sirve de base para efectuar la evaluación permanente de la gestión y resultados de las personas prestadoras sometidas a su inspección, vigilancia y control, así como de aquella información del prestador que se encuentre contenida en el Sistema Único de Información (SUI).
- h) El artículo 12 de la ley 1314 de 2009<sup>20</sup>, determina que las autoridades con competencia sobre entes privados o públicos deberán garantizar que las normas de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de la información de quienes participen en un mismo sector económico, sean homogéneas, consistentes y comparables.
- i) A través de los decretos reglamentarios de la Ley 1314 de 2009, se establecieron los criterios para que los preparadores de información financiera se clasifiquen en diferentes grupos de acuerdo con sus características, y se definieron las condiciones que deben observar para la aplicación de los

<sup>20</sup> “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”.



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: **20210120101991**

Fecha: **23-12-2021**

- marcos normativos durante los periodos de preparación obligatoria, transición, primer periodo de aplicación y de allí en adelante.
- j) La Contaduría General de la Nación, expidió las Resoluciones número 743 del 17 de diciembre de 2013 y 414 del 8 de septiembre de 2014 por las cuales *“se incorpora en el Régimen de Contabilidad Pública el marco normativo aplicable para algunas empresas sujetas a su ámbito y se dictan otras disposiciones”*.
  - k) La Contaduría General de la Nación, expidió la Resolución número 533 del 8 de octubre de 2015 por la cual *“se incorpora en el Régimen de Contabilidad Pública el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones”*.
  - l) La Contaduría General de la Nación a través de las Resoluciones 743 de 2013, 414 de 2014 y 533 de 2015, incorporó en el régimen de Contabilidad Pública los nuevos marcos normativos aplicables por las entidades sujetas a su ámbito.
  - m) El lenguaje informático Extensible Business Reporting Language – XBRL, permite el reporte de información financiera de forma estandarizada, facilitando la comparabilidad, transparencia y fiabilidad, incorporando las reglas de negocio en su implementación.
  - n) La SSPD de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 321 de 2003, señaló que los prestadores de servicios públicos domiciliarios a que se refiere la Ley 142 de 1994, deben reportar la información a través del SUI.
  - o) La SSPD sustituyó el reporte de información financiera bajo el Plan de Contabilidad para Prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios a través de cargues masivos, por el reporte de información financiera en taxonomías en formato XBRL.

## **6.- AUSENCIA DIFERENCIACIÓN ENTRE COSTOS Y GASTOS EN LAS NORMAS INTERNACIONALES DE INFORMACIÓN FINANCIERA-NIIF APLICABLE AL CASO QUE SE ESTUDIA.**

Con el fin de dar claridad al argumento de la demandante, es preciso indicar que, la Contaduría General de la Nación (CGN), atendiendo la clasificación de las entidades emitida por el Comité Interinstitucional de la Comisión de Estadísticas de Finanzas Públicas conforme a los criterios establecidos en el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas, presenta la lista de entidades que están sujetas al Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, caso puntual para Empresas Públicas de Medellín.

Lo anterior establecido en la Resolución No. 037 del 7 de febrero de 2017. De lo anterior, se desprende que EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN-E.P.M. realizan aplicación plena de las Normas Internacionales de Información Financiera-NIIF. Circunstancia que el mismo demandante esgrime en sus escritos.

Pues bien, toda vez que la discusión traída a colación por el demandante se centra en la diferenciación de cuentas contables de costos y gastos, específicamente los pertenecientes al grupo 75 denominados costos de producción, es importante señalar que en el marco de Normas Internacionales de Información Financiera-NIIF la existencia de una diferencia tangible no es tal como quiera que los costos pueden ser asimilados a una categoría de gastos, así<sup>21</sup>:

*“Según el párrafo 4.69 del Marco Conceptual para la Información Financiera, los 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.*

---

<sup>21</sup> Firma IFAS SAS, 2021.



Para contestar cite:  
Radicado CRA N°: **20210120101991**  
Fecha: **23-12-2021**

De acuerdo con el párrafo 101 de la NIC 1 – Presentación de estados financieros, los gastos se subclasifican para destacar los componentes del rendimiento financiero que puedan ser diferentes en términos de frecuencia, potencial de ganancia o pérdida y capacidad de predicción. Este desglose se proporciona en una de las dos formas descritas a continuación.

El párrafo 102 *ibidem* señala: La primera forma de desglose es el método de la “naturaleza de los gastos”. Una entidad agrupará gastos dentro del resultado de acuerdo con su naturaleza (por ejemplo, depreciación, compras de materiales, costos de transporte, beneficios a los empleados y costos de publicidad) y no los redistribuirá atendiendo a las diferentes funciones que se desarrollan en la entidad. Este método resulta fácil de aplicar, porque no es necesario distribuir los gastos en clasificaciones funcionales. Un ejemplo de clasificación que utiliza el método de la naturaleza de los gastos es el siguiente:

Ingresos de actividades ordinarias		X
Otros ingresos		X
Variación en los inventarios de productos terminados y en proceso	X	
Consumos de materias primas y consumibles	X	
Gastos por beneficios a los empleados	X	
Gastos por depreciación y amortización	X	
Otros gastos	X	
Total de gastos		(X)
Ganancia antes de impuestos		X

El párrafo 103 indica: La segunda forma de desglose es el método de la “función de los gastos” o del “costo de las ventas”, y clasifica los gastos de acuerdo con su función como parte del costo de las ventas o, por ejemplo, de los costos de actividades de distribución o administración. Como mínimo una entidad revelará, según este método, su costo de ventas de forma separada de otros gastos. Este método puede proporcionar a los usuarios una información más relevante que la clasificación de gastos por naturaleza, pero la distribución de los costos por función puede requerir asignaciones arbitrarias, e implicar la realización de juicios de importancia. Un ejemplo de clasificación utilizando el método de gastos por función es el siguiente:

Ingresos de actividades ordinarias		X
Costo de ventas		(X)
Ganancia bruta		X
Otros ingresos		X
Costos de distribución		(X)
Gastos de administración		(X)
Otros gastos		(X)
Ganancia antes de impuestos		X

De lo anterior, se puede colegir que, de acuerdo con las NIIF, los costos no corresponden a un elemento de los estados financieros, como sí lo son los gastos. En lugar de esto, según las NIIF, los costos son una categoría de los gastos, es decir, los costos están subsumidos dentro de los gastos.



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: 20210120101991

Fecha: 23-12-2021

*Entonces, el reproche que hacen los demandantes en relación con la diferencia que existe entre gastos (cuenta 51) y costos (cuenta 75), no tiene sustento técnico-contable, toda vez que de conformidad con las NIIF no se trata de dos conceptos diferentes, sino de 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, en donde los gastos son la especie, y los costos apenas un género de ésta.”*

“Conclusiones:

- “(...) De acuerdo con las NIIF, los costos no corresponden a un elemento de los estados financieros, como sí lo son los gastos. **En lugar de esto, según las NIIF, los costos son una categoría de los gastos, es decir, los costos están subsumidos dentro de los gastos.**
- El reproche que hacen los demandantes en relación con **la diferencia que existe entre gastos (cuenta 51) y costos (cuenta 75), no tiene sustento técnico-contable, toda vez que de conformidad con las NIIF no se trata de dos conceptos diferentes, sino de 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, en donde los gastos son la especie, y los costos apenas un género de ésta”.

De lo transcrito, es posible concluir que la diferenciación sugerida por la parte demandante no resulta aplicable al caso en concreto para la vigencia 2017.

## 7.- REGLAS DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY

Es importante traer a colación las reglas de interpretación de la ley, en tanto que estas no permiten hacer distinciones cuando el legislador no lo hace, menos aún, tratándose de aplicar el sistema y método que definió el legislador en punto de la financiación de las actividades de las comisiones de regulación.

En la legislación colombiana, los artículos 25 al 30 del Código Civil recogen, los métodos de interpretación, entre los que para el caso que nos ocupa, consideramos pertinente transcribir:

**“ARTICULO 25. INTERPRETACION POR EL LEGISLADOR.** *La interpretación que se hace para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, corresponde al legislador.*

**ARTICULO 26. INTERPRETACION DOCTRINAL.** *Los jueces y los funcionarios públicos, en la aplicación de las leyes a los casos particulares y en los negocios administrativos, las interpretan por vía de doctrina, en busca de su verdadero sentido, así como los particulares emplean su propio criterio para acomodar las determinaciones generales de la ley a sus hechos e intereses peculiares. Las reglas que se fijan en los artículos siguientes deben servir para la interpretación por vía de doctrina.*

**ARTICULO 27. INTERPRETACION GRAMATICAL.** *Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.*

*Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.*

**ARTICULO 28. SIGNIFICADO DE LAS PALABRAS.** *Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal”.*



Para contestar cite:  
Radicado CRA N°: **20210120101991**  
Fecha: **23-12-2021**

La interpretación de la demandante no es correcta, es importante tener presente que el concepto de *costos* que emplea el inciso 2 del artículo 338 de la Constitución tiene un significado amplio que debe entenderse en su sentido natural y obvio, es decir, “*como todo aquello que se da o se paga por algo*”<sup>22</sup> pues el constituyente no le dio una definición particular.

Así, al interpretarse esa expresión al tenor de lo dispuesto en el artículo 85 de la ley 142 de 1994, que establece:

**“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.***

(...)

*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**”.* (Subrayado fuera de texto).

Por tanto, debe entenderse en armonía con el artículo 338 de la Constitución Política, es decir, como se indica en el artículo anteriormente transcrito, al fijar la tarifa de la contribución especial, 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, los cuales, aplicando la excepción contenida en dicho artículo, podrán ser adicionados, cuando exista faltante presupuestal en la entidad.

Ahora bien, la Subdirección Administrativa y Financiera realizó un estudio técnico para la determinación de la tarifa de la contribución especial de la vigencia 2017. El estudio arrojó que para la vigencia 2017, utilizando la tarifa máxima permitida por la norma del 1%, el valor recaudado evidenciaba un faltante presupuestal, razón por la cual se requirió aplicar la excepción contemplada en el parágrafo 2º del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, el cual permite adicionar los gastos operativos cuando sean indispensables para cubrir faltantes presupuestales de las Comisiones.

Con base en lo anteriormente planteado, dentro de la base gravable de la contribución especial para la vigencia 2017, se incluyó el concepto contable asociado y discriminado en la Resolución UAE-CRA 237 de 2017.

Es pertinente aclarar que, de no hacerlo, dicha situación hubiera llevado a que esta Entidad no pudiera cumplir lo dispuesto en el Plan Anual de Adquisiciones y de esta manera se hubiera puesto en riesgo la estabilidad administrativa, económica y de funcionamiento de esta, que es el fin de la norma.

<sup>22</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la lengua española, 23.ª ed., [versión 23.3 en línea]. < <https://dle.rae.es/?w=costo> > [10 de diciembre de 2019].



Para contestar cite:  
Radicado CRA N°: **20210120101991**  
Fecha: **23-12-2021**

El sentido gramatical y natural de las normas que regulan la contribución especial del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, nos permiten afirmar, que:

1. El artículo 338 de la Constitución Política prevé que, si bien la creación de las tasas y contribuciones compete a las leyes, estas normas pueden permitir que las tarifas de dichos tributos sean fijadas por las autoridades administrativas. Y que dichas tarifas deben cobrarse a los contribuyentes para **recuperar los costos** de los servicios que tales autoridades presten, si es una tasa, o como participación en los beneficios que les proporcionan, si se trata de una contribución.

2. Consecuente con lo anterior, el numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política establece que todos los ciudadanos tienen el deber constitucional de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad.

3. En virtud de la potestad impositiva otorgada por la Constitución Política, el legislador expidió la Ley 142 de 1994. En el artículo 85 creó la contribución especial, 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**” (negrilla fuera de texto).

Así las cosas, en virtud de la misma norma, se incluyen las cuentas en discusión, que permiten recuperar los costos de los servicios prestados cuyo valor debe ser recuperado a través de estos tributos. En este contexto, si el constituyente no distingue, para efectos de definir la base gravable de las contribuciones especiales, en caso de faltante presupuestal, no es dable hacer esa distinción.

Al lado de lo anterior, consideramos importante señalar que se deben interpretar armónicamente las disposiciones constitucionales y legales, sin despojarlas del objeto y fin para el que fueron concebidas. Así, consideramos importante indicar que para decidir el caso objeto de litigio no es válido interpretar de forma literal y aislada el parágrafo segundo del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 y, con base en esto, ordenar la exclusión de la liquidación de la contribución de las cuentas solicitadas por la demandante, cuando esa distinción no se hace en el texto legal y termina por desnaturalizar el método y sistema dado por el legislador en punto a la determinación de la base gravable de la contribución.

Acorde con lo anterior, los actos administrativos demandados expedidos por la Comisión de Regulación se encuentran conformes con lo dispuesto por el legislador y no quebrantan ningún precepto constitucional o tributario, teniendo en cuenta que, como se ha reiterado a través del presente escrito, la ampliación de la base gravable de la contribución especial para la vigencia 2017 obedeció a la aplicación de la excepción contenida en el parágrafo 2 del artículo 85 ya mencionado, debido a un faltante presupuestal respecto de la proyección de ingresos para la vigencia 2017.

## PETICIÓN

Respetuosamente solicito efectuar las siguientes declaraciones:

1. Denegar todas y cada una de las pretensiones de la parte actora, en tanto no se han demostrado los elementos suficientes para que la misma sea procedente, ni se ha acreditado causal de nulidad alguna. Los actos administrativos demandados encuentran pleno respaldo constitucional y legal dentro de la jerarquía normativa colombiana, reseñada en el presente escrito.



**Para contestar cite:**  
Radicado CRA N°: **20210120101991**  
Fecha: **23-12-2021**

2. Declarar probadas las excepciones propuestas.
3. Condenar en costas y agencias en derecho al demandante.

### **PRUEBAS Y ANEXOS**

Solicito se tenga como material probatorio y anexos por parte de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico los siguientes documentos:

1. Los antecedentes administrativos de los actos administrativos demandados los cuales se anexan dando cumplimiento al parágrafo 1 del artículo 175 del CPACA.
2. Información presupuestal de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA, para la vigencia 2017, que esta publicada en la página web de esta entidad, a través del siguiente enlace: <http://www.cra.gov.co/seccion/ejecucion-presupuestal-2017.html>
3. Memorando 20173010002733 de 8 de junio de 2017.
4. Formato Complementario FC01 “Gastos de Servicios Públicos” reportado por EPM.

Los documentos relacionados en los numerales 3 y 4 se consideran pertinentes, conducentes y útiles por cuanto el primero aporta información que soporta los fundamentos de la liquidación de la contribución de especial de la vigencia 2017 y el segundo corresponde a la información reportada por el prestador para dicha liquidación, en consecuencia, hacen parte de la motivación de los actos administrativos demandados.

5. Copia del Decreto 2882 de 2007 “*Por el cual se aprueban los estatutos y el Reglamento de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA*” y del Decreto 2883 de 2007 “*Por el cual se modifica la estructura de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA*”.
6. Copia del Decreto 3571 de 2011 “*Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio*”.
7. Copia de la Resolución UAE-CRA 401 de 2011, mediante la cual, se delega en el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA-, la representación judicial de la entidad conforme con el Decreto 2883 de 2007.
8. Poder otorgado legalmente a la suscrita por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica acompañado de copia de la resolución de nombramiento y acta de posesión del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la CRA.

### **NOTIFICACIONES**

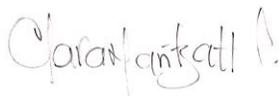
Para las notificaciones a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, en la Carrera 12 N° 97-80, piso 2. Bogotá, D.C. — Colombia, o en el correo electrónico: [notificacionesjudiciales@cra.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@cra.gov.co).



**Para contestar cite:**  
Radicado CRA N°: **20210120101991**  
Fecha: **23-12-2021**

Igualmente, en mi calidad de apoderada de la UAE-CRA recibo notificaciones en las mismas direcciones.

Cordialmente,



**CLARA MARITZA IBARRA FLÓREZ**

C. C. No. 52.719.173 de Bogotá

T. P. No. 138575 del Consejo Superior de la Judicatura

C.C. [notificacionesjudici@minvivienda.gov.co](mailto:notificacionesjudici@minvivienda.gov.co),

[notificacionesjudicialesEPM@epm.com.co](mailto:notificacionesjudicialesEPM@epm.com.co),

[namartinez@procuraduria.gov.co](mailto:namartinez@procuraduria.gov.co),

[procjudadm139@procuraduria.gov.co](mailto:procjudadm139@procuraduria.gov.co),

[procesosnacionales@defensajuridica.gov.co](mailto:procesosnacionales@defensajuridica.gov.co)

Proyectó: Maritza Ibarra – Laura Caldas.

Aprobó: Carlos Alberto Mendoza Vélez – María Andrea Agudelo.