

**CONSIDERACIONES AL DECRETO 0007 de 2010: “Por el cual se reglamenta el Artículo 11 de la Ley 505 de 1999 y el Parágrafo 1º del Artículo 6 de la Ley 732 de 2002”**

**GENERALIDADES:**

El artículo 11 de la Ley 505 de 1999 creó la obligación para las empresas de servicios públicos a que se refiere la Ley 142 de 1994, de aportar su concurso económico a los Distritos y Municipios en las tareas de estratificación. El artículo dice así:

*"Artículo 11. Los alcaldes deberán garantizar que las estratificaciones se realicen, se adopten, se apliquen y permanezcan actualizadas a través del Comité Permanente de Estratificación Municipal o Distrital. Para esto contarán con el concurso económico de las empresas de servicios públicos domiciliarios en su localidad, quienes aportaran en partes iguales a cada servicio que se preste, descontando una parte correspondiente a la localidad; tratándose de varias empresas prestadoras de un mismo servicio, el monto correspondiente al servicio se repartirá proporcionalmente entre el número de empresas que lo presten".*

Esta disposición fue ratificada por el parágrafo 1º del artículo 6 de la Ley 732 de 2002 aclarando que se aplicará *“de acuerdo con la reglamentación que el Gobierno Nacional haga del artículo 11 de la Ley 505 de 1999”*.

El artículo fue objeto de la Sentencia 1371/2000<sup>1</sup> que declaró exequible tal obligación tributaria y precisó:

*“Sólo que, como dichos elementos de la obligación tributaria resultan ser de difícil precisión técnica, la ley se ha limitado a diseñar unos lineamientos que serán desarrollados para su aplicación por el Presidente de la República, en ejercicio de la potestad reglamentaria que le asiste, con el fin de dar cumplida ejecución a la ley (C.P., art 189)”<sup>2</sup>. (Se subraya)*

Para completar el trámite del presente Decreto fue necesario elevar consulta ante el Consejo de Estado quien considerando que *“por mandato constitucional, compete a la Ley y no a las autoridades territoriales la definición de todo cuanto se relacione con la forma de establecer o determinar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios, y la manera de financiar los costos de los estudios y la actualización de la estratificación como mecanismos para concretar los principios de solidaridad y redistribución de ingresos”*, respondió que: *“El concurso económico de que trata el artículo 11 de la Ley 505 de 1999, definido por la Corte Constitucional como tasa contributiva y de carácter nacional, debe ser*

---

<sup>1</sup> M.P. Doctor Álvaro Tafur Galvis

<sup>2</sup> Sentencia C1371/2000. Constitucionalidad de la disposición demanda. Página 22

*reglamentado por el Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria señalada en el artículo 189-11 de la Constitución Política*<sup>3</sup>.

Retomando un trabajo previo elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y atendiendo consultas adicionales, el DANE presentó en su página Web una nueva propuesta de reglamentación, la cual fue objeto de observaciones por parte de las empresas de servicios públicos domiciliarios, las agremiaciones, los funcionarios distritales y municipales y, posteriormente, fue analizada con jurídicos y técnicos de los ministerios de Hacienda y Crédito Público, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Minas y Energía, y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, con la Oficina Asesora Jurídica.

De este modo el Decreto 007 de 2010 recoge múltiples apreciaciones y consensa los intereses de los distintos actores en el proceso de financiación de la estratificación.

## **1. Tasa Retributiva del nivel local**

La Sentencia declara que el concurso económico de que trata la Ley 505 de 1999 es una Tasa Retributiva que recaudarán los Municipios y Distritos de lo cual se desprenden dos consecuencias:

- » Se destina exclusivamente a financiar el servicio de estratificación
- » El sujeto activo es cada Municipio o Distrito que lo recauda como parte de su Presupuesto Anual

Del texto del artículo 11 de la Ley 505 se desprende además el hecho de que la Tasa financiará parcial -no totalmente- el servicio de estratificación. Esto se concluye de la frase "descontando una parte correspondiente a la localidad" y, se concreta en el decreto en la formulación que describiremos más adelante.

## **2. Sujetos Activos**

El servicio de estratificación lo presta el Distrito o Municipio "a través" del Comité Permanente de Estratificación existente en cada uno de ellos, el cual fue creado por la Ley 142 (Artículo 101) y está integrado por representantes de los usuarios y de las empresas. Sin embargo, es la Autoridad (Alcalde y sus funcionarios) quien mantiene el deber legal de realizar, adoptar y actualizar la estratificación y, no siendo los Comités entidades estatales, el sujeto activo es el Distrito y Municipio. Por esto lo incorporarán al Presupuesto y lo recaudarán, aunque la utilización se hará a través de cada Comité.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicios Civil. Concepto de 2 de octubre de 2003. Radicado 1535

### 3. Noción de una Tasa y Sujetos Pasivos

De acuerdo con la literatura jurídica, "**Tasas:** Son aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta"<sup>4</sup>. (Se subraya)

Sólo que en el caso concreto de la estratificación hay empresas que tienen la obligación legal (leyes 142/94 y 286/96) de utilizarla: las que facturan a los usuarios residenciales los servicios públicos regidos por ellas. A éstas, la primera de dichas leyes las denomina "comercializadoras", las demás no son usuarias del servicio de estratificación porque su actividad se remunera por medio de cargos pagados con base en los costos incurridos, sin que quepa diferenciación entre los usuarios por su capacidad económica, como sí ocurre con los cobros a los usuarios finales residenciales.

En otras palabras, las tarifas establecidas por las Comisiones adoptando fórmulas tarifarias, incluyen fórmulas para distintos componentes por actividad y sólo el resultado final en el caso de los usuarios residenciales es diferencial en cuanto a quién lo paga: los de menores estratos son subsidiados con recursos públicos; los de estratos 5 y 6 pagan además un tributo (la contribución o aporte de que hablan las leyes 142, 143 y 286) precisamente como fuente para aquellos subsidios. También pagan la contribución los usuarios industriales y comerciales, pero sin que sea necesario hacer diferencias entre ellos, es decir, sin estratificación.

La primera consecuencia de este análisis es que la estratificación es indispensable para las empresas que miden, facturan y cobran a usuarios residenciales. Por tanto, las empresas obligadas (sujetos pasivos) son las que facturan los servicios a usuarios residenciales.

### 4. Hecho Gravable

Del artículo 11 se desprende con facilidad el hecho gravable, y la Sentencia así lo señala: la situación concreta que genera la obligación es la elaboración de una estratificación en cada Distrito y Municipio.

En consecuencia, el hecho generador de la contribución es el servicio de estratificación que presta el Distrito o Municipio a las empresas comercializadoras de servicios públicos domiciliarios residenciales.

---

<sup>4</sup> Sentencia S-465/93

Como expresamente lo establece el artículo 11 de la Ley 505 de 1999, dicho "servicio de estratificación" comprende todas las actividades que permitan que las estratificaciones se realicen, se adopten, se apliquen y permanezcan actualizadas.

## **5. Base Gravable**

Dado que desde 1983<sup>5</sup> las empresas que facturan a usuarios residenciales tienen la obligación de utilizar la estratificación para calcular subsidios y contribuciones, y en consideración a la misma Sentencia antes referida: *"Los gastos que demanda esa labor de estratificación se financian con recursos provenientes de quienes prestan el servicio público domiciliario respectivo, permitiéndoles liquidar el valor de las tarifas que habrán de cobrarse a los respectivos usuarios de los servicios públicos domiciliarios" (Se subraya)*, se concluye que la fuente para financiar el servicio municipal de estratificación o Base Gravable está constituida por los valores facturados por las empresas comercializadoras de los servicios públicos domiciliarios a los usuarios residenciales, por servicios cuya liquidación depende de la aplicación de la estratificación.

Conviene agregar que se ha previsto que la base gravable sea la facturación (valores liquidados sin descontar subsidios ni contribuciones) y no el recaudo (ingresos realmente percibidos) para no premiar la ineficiencia de las empresas que tienen gran cartera morosa y porque esencialmente la estratificación es requerida por las empresas comercializadoras expresamente para expedir sus facturas.

## **6. Tarifa de la Tasa**

Como se ha recordado, una Tasa Contributiva financia total o parcialmente un servicio específico suministrado por el Estado, a diferencia de un impuesto, que no está vinculado a una contraprestación para el contribuyente, o de una contribución parafiscal, en la que la contraprestación es más difusa y el servicio no está a cargo de una entidad oficial necesariamente.

La tarifa de la Tasa tiene entonces que estar vinculada a los gastos oficiales para prestar el servicio y a la cuantificación de los beneficios para quien usa tal servicio. En unos casos la financiación será total. En este caso concreto, como se mostró, la Ley la fijó como parcial.

Al cálculo de los gastos incurridos y de los beneficios recibidos, se le denomina "Método" para fijar las tarifas.

---

<sup>5</sup> Por disposiciones de la entonces Junta Nacional de Tarifas que fueron consignadas en Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios o Ley 142 de 1994.

El segundo componente del tributo es el "Sistema" o metodología para fijar, con base en los costos y beneficios, la obligación concreta a cargo de los contribuyentes.

El Decreto, resultante de la Sentencia 1371/00, precisa ambos elementos así:

- Los Alcaldes determinan el costo –de conformidad con las metodologías establecidas y acotado por las definiciones del artículo 1º del Decreto a “*las actividades descritas en los manuales e instructivos metodológicos nacionales establecidos*”.
- Lo someterán a consideración del Comité Permanente de Estratificación – del cual harán parte las empresas aportantes-. La Alcaldía asumirá con recursos provenientes de otras fuentes una parte del costo (las demás partes corresponden a una por cada servicio prestado);
- La parte correspondiente a cada empresa será el "concurso económico" a que se refiere el artículo 11 de la Ley 505.
- Cuando exista sólo una empresa comercializadora de un determinado servicio público domiciliario, a ésta le corresponderá aportar el concurso económico correspondiente a dicho servicio. Tratándose de varias empresas comercializadoras de un mismo servicio público domiciliario, el monto correspondiente a este servicio se repartirá en proporción directa al número de usuarios residenciales de cada una de estas empresas.
- Los beneficios en el caso de los servicios financiados con Tasas son claros, pero no cuantificables. Sin las estratificaciones bien hechas y actualizadas las empresas no podrán cumplir cabalmente sus obligaciones. Además, es un servicio con externalidades. De allí que la literatura fiscal considera apropiados cálculos menos rigurosos sobre los beneficios que los que se requieren cuando se proveen bienes o servicios individualizables.

## **7. Monto máximo de la Tasa**

El aporte máximo que debe realizar cada empresa se calcula como un tope máximo de la tasa contributiva, de tal forma la empresa no estará obligada a aportar un monto superior al producto de su base gravable por el monto máximo de la tasa contributiva.

Dado que, como lo señala la Corte Constitucional, en atención a los principios de eficiencia económica y suficiencia financiera, las tarifas deben reflejar la estructura de los costos y de los gastos propios de la operación de los servicios públicos, y en consideración a que la base gravable se definió como el total de las ventas cuyo cobro se determina por estratos socioeconómicos, el monto máximo de la tasa se limitará a un porcentaje de dichas ventas estratificadas residenciales totales del año inmediatamente anterior en el respectivo municipio o distrito.

## *DESCRIPCIÓN DEL ARTICULADO DEL DECRETO*

El primer artículo del Decreto 007 de 2010 precisa las definiciones de algunos conceptos, procesos y agentes de la estratificación necesarios para la comprensión de las disposiciones posteriores.

Además de los conceptos previamente descritos en este documento (Empresa comercializadora de servicios públicos domiciliarios, concurso económico, tasa contributiva, sujetos pasivos, sujetos activos, hecho generador y base grabable), en particular se hace una detallada descripción de las actividades que comprenden el servicio de estratificación (realización, adopción, aplicación y actualización de la estratificación) buscando delimitar el costo del servicio de estratificación, a fin de que éste se destine exclusivamente a atender las actividades propias de dicho servicio.

Para complementar este primer artículo de definiciones, se precisa el concepto de "localidad" al que refiere el artículo 11 de la Ley 505 de 1999, como aquella entidad territorial en la que se prestan los servicios públicos domiciliarios.

El segundo artículo alude a la Determinación del costo del servicio de estratificación por parte del responsable de la estratificación en cada localidad y su presentación ante el Comité Permanente de Estratificación antes de someterlo a aprobación del respectivo Concejo Distrital o Municipal. Se precisa que los aportes de las empresas se destinarán exclusivamente a atender las actividades propias del servicio de estratificación.

Al respecto, si bien el Decreto no estaba vigente el año pasado, el presupuesto de estratificación para el 2010 debió presentarse al Comité Permanente de Estratificación, en cumplimiento del reglamento de funcionamiento de dichos organismos, de acuerdo con el modelo que el DNP suministra a todas las alcaldías en virtud de la Ley 732 de 2002.

El tercer artículo presenta la fórmula mediante la cual se calcula el Concurso Económico correspondiente a cada empresa comercializadora de servicios públicos domiciliarios en desarrollo del Método y del Sistema para determinar la tarifa de la tasa contributiva antes descritos. En el Anexo N.º 1 se presenta un ejemplo numérico de la aplicación de ésta fórmula para facilitar su uso.

El artículo cuarto establece los montos máximos de la tasa por categorías municipales, de acuerdo con la clasificación de la Ley 617 de 2002. Dichos montos atienden a los cálculos consensuados por el DNP con los ministerios de servicios públicos domiciliarios en las versiones preliminares de la propuesta de decreto.

El artículo quinto precisa la fecha y forma de pago de la contribución, determinando que se efectuará en dos cuotas, la primera antes del 15 de febrero y la segunda antes del 15 de agosto de cada año.

El artículo sexto relativo a la incorporación presupuestal de los aportes que hagan las empresas de servicios públicos domiciliarios a los presupuestos de las localidades, con la destinación específica ordenada por el artículo 11 de la Ley 505 de 1999, protege los aportes de las empresas de servicios públicos domiciliarios sin menoscabar la autonomía y la responsabilidad del deber legal que tienen las alcaldías en materia de estratificación. Para esto, los aportes financieros de las empresas se destinarán exclusivamente para tal fin. En los municipios intermedios y mayores, cuando el monto de los recursos aportados lo amerite, dichos recursos podrán ser administrados a través de una fiduciaria contratada bajo los parámetros señalados por el Estatuto General de Contratación.

El séptimo artículo relativo a la Inspección, Control y Vigilancia fue acordado con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, entidad encargada de verificar el pago oportuno de los aportes correspondientes por parte de las empresas comercializadoras de servicios públicos domiciliarios.

Finalmente, éste mismo artículo establece que los Comités Permanentes de Estratificación deben mantener su funcionamiento interno ajustado al modelo de reglamento que para tal fin les suministró el Departamento Nacional de Planeación, con lo cual se busca que se organicen de modo tal que puedan atender en forma efectiva y eficiente las actividades de vigilancia al acatamiento del artículo 11 de la Ley 505 de 1999 en los términos previstos por este Decreto.

## ANEXO N.º 1

### DETERMINACIÓN DEL MONTO DEL CONCURSO ECONÓMICO

De acuerdo con el artículo 3º del Decreto, el monto del concurso económico se calculará así:

$$CE_i = \sum_{j=1}^{NSPD} \frac{CSE}{NSPD + 1} * \frac{NUR_{ij}}{NUR_j}$$

En donde:

$CE_i$ : Concurso Económico correspondiente a la empresa comercializadora de servicios públicos  $i$

$i$ : Cada una de las empresas comercializadoras de servicios públicos domiciliarios en la localidad.

$j$ : 1,2,... $NSPD$ : Cada uno de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y telefonía local móvil en el sector rural; prestados por la empresa  $i$  en la localidad.

$NSPD$ : Número de servicios públicos domiciliarios prestados en la localidad

$CSE$ : Costo anual del Servicio de Estratificación, calculado de acuerdo con el artículo 2º del presente Decreto.

$NUR_{ij}$ : Número de usuarios residenciales de la empresa  $i$  para el servicio público domiciliario  $j$  en la localidad, durante el año inmediatamente anterior.

$NUR_j$ : Número total de usuarios residenciales para el servicio público domiciliario  $j$  en la localidad, durante el año inmediatamente anterior.

Para aclarar la aplicación de esta fórmula se desarrolla a continuación un ejemplo numérico para un caso hipotético:

Considérese la aplicación para un municipio cuyo costo anual del servicio de estratificación es diez millones de pesos (\$10'000.000,00) y que cuenta con los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo y energía eléctrica; prestados por las siguientes empresas:

1. **AGUAS NORTE**: Que durante el 2009 contaba en este municipio con 2.000 Usuarios Residenciales de acueducto y 1500 de alcantarillado.



2. *AGUAS SUR*: Que durante el 2009 contaba en este municipio con 1.000 Usuarios Residenciales de acueducto y 500 de alcantarillado.
3. *ASEO GENERAL*: Con 2500 Usuarios Residencial durante el año anterior.
4. *ENERGÍA LOCAL*: Con 1700 Usuarios Residencial durante el año anterior.
5. *ENERGÍA REGIONAL*: Con 400 Usuarios Residencial durante el año anterior.

Con esta información se calculará a continuación el Concurso Económico correspondiente a cada empresa ( $CE_i$ ), teniendo en cuenta lo siguiente:

*i*: Cada una de las empresas comercializadoras de servicios públicos domiciliarios en este municipio.

*j*: Cada uno de los 4 servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo y energía eléctrica; prestados por la empresa *i* en el municipio.

*NSPD*: Número de servicios públicos domiciliarios prestados. En este caso  $NSPD = 4$

*CSE*: Costo anual del Servicio de Estratificación = \$10`000.000,00

$CSE =$	10,000,000
$NSPD =$	4
$(NSPD + 1) =$	5
$(CSE / NSPD + 1)$	2,000,000

CALCULO DEL CONCURSO ECONÓMICO					
J = Servicios Públicos Prestados	i = Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios	NURj = Usuarios Servicios 2009	NURij	NuRji / NURj	CEi = CONCURSO ECONÓMICO
1 ACUEDUCTO	1 AGUAS NORTE	3,000	2,000	67%	1,333,333
	2 AGUAS SUR		1,000	33%	666,667
2 ALCANTARILLADO	3 AGUAS NORTE	2,000	1,500	75%	1,500,000
	4 AGUAS SUR		500	25%	500,000
3 ASEO	5 ASEO GENERAL	2,500	2,500	100%	2,000,000
4 ENERGÍA ELÉCTRICA	6 ENERGÍA LOCAL	2,100	1,700	81%	1,619,048
	7 ENERGÍA REGIONAL		400	19%	380,952
<b>Total:</b>					<b>8,000,000</b>

Una vez calculado el monto del concurso económico correspondiente a cada empresa, para dar cabal cumplimiento al artículo 3° del Decreto, debe tenerse en cuenta que el parágrafo de este artículo estipula que el aporte de cada empresa

no puede superar el monto máximo de la tasa. Continuando con nuestro ejemplo numérico, considérese que este municipio es de categoría cuarta (de acuerdo con la Ley 617 de 2000) y que durante el 2009 las referidas empresas totalizaron los siguientes montos de facturación a usuarios residenciales por servicios cuya liquidación depende de la aplicación de la estratificación.

1. *AGUAS NORTE*: 300 millones en acueducto y 200 millones en alcantarillado.
2. *AGUAS SUR*: 100 millones en acueducto y 50 millones en alcantarillado.
3. *ASEO GENERAL*: 200 millones.
4. *ENERGÍA LOCAL*: 200 millones.
5. *ENERGÍA REGIONAL*: 50 millones.

Con esta información se calculará a continuación el monto del “Aporte Máximo” que puede realizar cada empresa como el resultado de multiplicar la “Base Gravable” por el “Monto máximo de la Tasa”.

En cumplimiento del artículo 4º del decreto, tratándose de un municipio de categoría cuarta, el monto máximo de la tasa es de ocho por mil (0.8%), por consiguiente:

$$\text{Aporte Máximo} = \text{Base Gravable} \times 0.008$$

El resultado para cada empresa sería:

<b>i = Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios</b>	<b>CEi = CONCURSO ECONÓMICO</b>	<b>Base Gravable</b>	<b>Aporte Máximo</b>	<b>Aporte REAL a efectuar</b>
1 AGUAS NORTE	1,333,333	300,000,000	2,400,000	1,333,333
2 AGUAS SUR	666,667	100,000,000	800,000	666,667
3 AGUAS NORTE	1,500,000	200,000,000	1,600,000	1,500,000
4 AGUAS SUR	500,000	50,000,000	400,000	400,000
5 ASEO GENERAL	2,000,000	200,000,000	1,600,000	1,600,000
6 ENERGÍA LOCAL	1,619,048	200,000,000	1,600,000	1,600,000
7 ENERGÍA REGIONAL	380,952	50,000,000	400,000	380,952
	<b>8,000,000</b>			<b>7,480,952</b>

Como puede observarse el monto total a recaudar por la alcaldía no totalizará los ocho millones que se había repartido inicialmente entre las empresas debido a que para las empresas de Aguas Sur (en Alcantarillado), Aseo General y Energía Local, el aporte calculado inicialmente sobrepasa el aporte máximo permitido por el Decreto y por ende limitarían su aporte al que corresponde al monto máximo de la tasa. En consecuencia, el aporte de la localidad para financiar el costo anual del servicio de estratificación, se incrementa en \$519.048,00.