



Para contestar cite:
Radicado CRA N°: **20220120039681**
Fecha: **18-05-2022**

Bogotá,

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Sección Cuarta- Subsección B

Magistrada Ponente: Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA

Correo electrónico: rmemorialesposec04tadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá, D.C.

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (Resoluciones UAE-CRA No. 606, 863 y 916 de 2020 – Contribución 2020)

RADICACIÓN: 250002337000-2021-00258-00

DEMANDANTE: ASEO URBANO SAS E.S.P.

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

ASUNTO: RESPUESTA DEMANDA

MARYLUZ MUÑOZ DE LA VICTORIA, identificada con la cédula de ciudadanía número 52.105.090 expedida en Bogotá, abogada con tarjeta profesional No. 78966 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando como apoderada de la UAE- 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, conforme poder que se anexa, estando dentro del término legal, procedo a **CONTESTAR LA DEMANDA** citada en la referencia, solicitándole denegar las súplicas de la demanda, por las razones que paso a exponer:

I. A LOS HECHOS

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

PRIMERO. ES CIERTO el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, fue modificado por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 y el Decreto 1150 de 2020 lo reglamentó.

SEGUNDO. ES PARCIALMENTE CIERTO, el artículo 18 de la ley 1955 de 2019 fue demandado, pero las aseveraciones sobre su contravía son posiciones subjetivas del demandante.

TERCERO. ES PARCIALMENTE CIERTO. Las demandas estaban en curso, pero no se conocían los fallos de las mismas.

CUARTO. ES CIERTO que se liquidó conforme lo ordenado por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, vigente para el momento de los hechos.

QUINTO. ES CIERTO. Que mediante oficio 10221 de 29 de octubre de 2020 la demandante interpuso recurso de reposición contra la Resolución UAE—CRA 606 de 2020, conforme obra en el expediente.



Para contestar cite:
Radicado CRA N°: **20220120039681**
Fecha: **18-05-2022**

SEXTO. ES PARCIALMENTE CIERTO, el texto del fallo que resolvió el expediente D-13482, no se conocía, mi representada fue clara al señalar que los comunicados de la Corte Constitucional no son sentencias, no reemplazan a las mismas y como tal no tienen fuerza vinculante.

En el expediente obra en detalle las razones jurídicas que sustentaron la posición de la CRA, y que encuentran respaldo en la ley.

SÉPTIMO. ES CIERTO, mediante la Resolución UAE-CRA 863 de 2020 se resolvió el recurso de reposición en contra de la Resolución UAE-CRA 606 de 2020 y concedió el de apelación solicitado, tal como obra en el expediente.

OCTAVO. NO ES CIERTO. Con el Boletín 169 de 20 de noviembre de 2020, la Corte Constitucional dio cuenta de manera general sobre la decisión de la sentencia C-484, a través de la cual la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022) en el que se señaló:

“(…) que el diferimiento señalado por la Corte para la mayor parte del artículo 18 en la Sentencia C-464 de 2020, obedeció a un cambio de estándar jurisprudencial para la valoración del principio de unidad de materia en asuntos de naturaleza tributaria y de servicios públicos, elemento que no se presentó en este caso.

De ahí que la inexecutable de la mencionada disposición (salvo el numeral 4° parcial ya declarado inexecutable), surte efectos inmediatos y hacia el futuro.”

Así, luego de la expedición de los actos administrativos (20 de noviembre de 2020) se conoció el referido boletín de prensa sin conocer a dicha fecha los fundamentos de la decisión ni la parte resolutive de la misma, frente a lo cual se debe citar lo expuesto en la motivación del recurso de apelación¹ donde se señaló que *“(…) la liquidación de la contribución aquí recurrida se expidió bajo una norma que no tenía ningún pronunciamiento que cuestionara su constitucionalidad, es decir, se trata de decisiones de esta Comisión de Regulación basadas en normas con presunción de Constitucionalidad”* (subrayado fuera del texto original).

Así mismo, es importante puntualizar que la misma Corte Constitucional ha señalado que *“Los comunicados de prensa no son sentencias ni responden a las características propias de las providencias judiciales, motivo por el cual su propósito eminentemente informativo no les confiere fuerza vinculante de ninguna índole”*², *“Máxime cuando en dicho comunicado no se expone de manera detallada la motivación que llevó a la Corte a adoptar la decisión, ni su parte resolutive”*³; en consecuencia, al 20 de noviembre de 2020, el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 se encontraba vigente y por ello los actos administrativos que liquidaron la contribución especial a ASEO URBANO S.A.S. E.S.P. gozaban de la presunción de constitucionalidad.

NOVENO. ES PARCIALMENTE CIERTO. Mediante el oficio 20200120150131 de 14 de diciembre de 2020, la CRA, luego de un juicioso y detallado análisis responde la solicitud CRA 2020-321-011425-2 de 2 de

¹ Resolución UAE-CRA 916 de 20 de noviembre de 2020.

² Corte Constitucional, Auto 283 de 2 de octubre de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

³ Corte Constitucional, Sentencia T-166 de 7 de abril de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo.



Para contestar cite:
Radicado CRA N°: **20220120039681**
Fecha: **18-05-2022**

diciembre de 2020 efectuada por ASEO URBANO de declarar la pérdida de ejecutoria de los actos acá demandados.

DÉCIMO. NO ES CIERTO. Al 20 de noviembre de 2020, fecha en que se expidió la última de las resoluciones relacionadas, el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 se encontraba vigente y por ello los actos administrativos que liquidaron la contribución especial a **ASEO URBANO S.A.S. E.S.P.** gozan de la presunción de constitucionalidad y legalidad.

Al 20 de noviembre de 2020, no se conocía la sentencia, teniendo en cuenta lo informado en el comunicado publicado el 3 de diciembre de 2020 en la página web de la Corte Constitucional, tendríamos que el artículo 18 ibidem fue declarado inexecutable con efectos inmediatos y hacia el futuro, no se cuenta con la certeza respecto a si se modificó el diferimiento que se había dispuesto a enero de 2023. En estos términos, de acuerdo con el artículo 91 del CPACA los “(...) *los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos: (...) 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho*”.

DÉCIMO PRIMERO. ES PARCIALMENTE CIERTO. Mediante el oficio 20200120150131 de 14 de diciembre de 2020, la CRA, luego de un juicioso y detallado análisis responde la solicitud CRA 2020-321-011425-2 de 2 de diciembre de 2020 efectuada por ASEO URBANO de declarar la pérdida de ejecutoria de los actos acá demandados.

DECIMO SEGUNDO. NO ES UN HECHO. Nos atenemos a lo que figura en el expediente.

II.- FRENTE A LAS PRETENSIONES

Solicitamos negar en su integridad las pretensiones declarativas y de condena solicitadas por la accionante, la modificación introducida por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 al artículo 85 de la Ley 142 de 1994, ya fue objeto de pronunciamiento de la Corte Constitucional, a través de las sentencias C-464 y C-484 de 2020 en las cuales declaró su inexecutable y se dispuso que los efectos de dicha declaratoria se surtirían a partir de 2021, lo que excluye la liquidación de la contribución especial 2020.

Solicitamos denegar la pretensión de nulidad de las Resoluciones UAE-CRA 606, 863 y 916 de 2020, por cuanto como se explicará más adelante, son actos administrativos que no están viciados de ilegalidad, también se debe negar la solicitud de nulidad del oficio el oficio 20200120150131 de 14 de diciembre, ya que los argumentos de derecho que se exponen en el presente escrito respaldan la posición de mi representada.

Igualmente, denegar la pretensión de reliquidación como la solicitud de condena en costas, en razón a que el proceso de liquidación tuvo como fundamento normativo el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 que a su vez modificó el artículo 85 de la Ley 142 de 1994. Esta prerrogativa, como se explicará más adelante, indica que la base gravable para el cálculo de la contribución especial se determina teniendo en cuenta los costos y gastos totales depurados. Por lo que toda cuenta relativa a costos y gastos es parte de la base gravable contemplada en el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, salvo las excepciones de ley.

Adicionalmente, las pretensiones formuladas por la demandante deben ser negadas, por cuanto los fundamentos fácticos y legales en que basa su acción no son suficientes para deducir de ellos un vicio de



Para contestar cite:
Radicado CRA N°: **20220120039681**
Fecha: **18-05-2022**

formación o de fondo, con respecto a los actos administrativos demandados, y, por ende, desvirtuar su presunción de legalidad.

Los argumentos expuestos por la accionante no son suficientes para deducir de ellos las consecuencias jurídicas pretendidas de nulidad de las resoluciones atacadas, teniendo en cuenta que los referidos actos se ajustaron a las prescripciones normativas y a la legalidad a la cual estaban sometidos.

No existen pruebas de causal alguna de nulidad de las establecidas en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA-.

III.- 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:

1.- AUSENCIA DE VIOLACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN Y NORMAS SUPERIORES

El demandante sustenta este cargo en que el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, que modificó el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, es inconstitucional, por lo que en su criterio, la CRA al momento de liquidar la contribución especial vigencia 2020 a cargo de la empresa ASEO URBANO SAS E.S.P., debió aplicar la versión del artículo 85 de la Ley 142, antes de la modificación de la Ley 1955.

Al respecto, debe precisarse que los actos demandados se fundamentaron en el acto general contenido en la Resolución CRA 930 de 10 de septiembre de 2020, que fijó la tarifa de la contribución especial y la base de liquidación de la contribución para el año 2020 para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo y para sus actividades complementarias.

En el acto general se consideró:

“Que el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", estableció la contribución especial de que trata esta resolución, con el fin de financiar los gastos de funcionamiento e inversión y en general recuperar los costos del servicio de regulación que presta la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico- CRA. (...)

Que los sujetos pasivos de la contribución especial están obligados a reportar la información financiera a través del Sistema Único de Información- SUI, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994.

(...) Que de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2411 del 30 de diciembre de 2019 "Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2020, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos", expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se aprobó el presupuesto de la vigencia 2020 para la Comisión de Regulación de Agua potable y Saneamiento Básico - CRA por un valor de veinticuatro mil cuatrocientos cincuenta y tres millones ochocientos diez mil setenta y cinco pesos m/cte. (\$24.453.810.075).



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: **20220120039681**

Fecha: **18-05-2022**

Que el estudio técnico realizado por la Subdirección Administrativa y Financiera el cual reposa bajo radicado CRA No. 20200200003933 del 09 de septiembre de 2020, soporta el cálculo de la tarifa aplicando las respectivas fórmulas, tomando como base la información financiera reportada y certificada por los sujetos pasivos en el Sistema Único de Información - SUI, formato FC01 a 31 de diciembre de 2019 y en el caso de aquellos sujetos pasivos que no reportaron información financiera se realizó con base en el último reporte de información financiera certificado bajo Normas de Información Financiera - NIF, el cual se actualizó aplicando el incremento del Índice de Precios al Consumidor - IPC de cada año certificado por el DANE, más un (1) punto. Lo anterior, tal como lo establece el Decreto 1150 de 2020.

Que, así las cosas, el mencionado estudio técnico arrojó que la tarifa de la contribución especial para la vigencia 2020 debe ser de cero punto veinticuatro treinta y dos por ciento (0,2432%)". (...)"

Se advierte que la Resolución CRA 930 de 2020 expone las razones que dan sustento a la Resolución UAE-CRA 606 de 2020 para liquidar la contribución especial para la vigencia 2020 a ASEO URBANO SAS E.S.P. y es un acto que goza de presunción de legalidad por no haber sido suspendido o anulado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Dentro de las razones expuestas en el acto general está la previsión del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 (publicada en el Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019), que para el momento de la expedición del acto administrativo de liquidación (Resolución UAE CRA 606 de 30 de septiembre de 2020) tenía plena vigencia, lo que lo hacía de obligatorio cumplimiento.

Así lo dispone la Ley 57 de 1887:

“ARTICULO 11. OBLIGATORIEDAD DE LA LEY - MOMENTO DESDE EL CUAL SURTE EFECTOS. La ley es obligatoria y surte sus efectos desde el día en que ella misma se designa, y en todo caso después de su promulgación.”

De manera que la CRA como autoridad pública de carácter administrativo de orden nacional estaba sometida a dar cumplimiento a la Ley. Esperar una actuación diferente de mi representada, como lo sugiere el demandante de no aplicar el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, obedece a un juicio de situaciones que se conocen con posterioridad a los actos administrativos demandados (con las sentencias de inexequibilidad C-464 del 28 de octubre y C-484 del 19 de noviembre de 2020) y no al momento de su expedición y ejecución, lo cual no puede ser exigible a la Entidad.

La infracción de normas superiores ha sido endilgada a la CRA por parte del prestador, con ocasión a la aplicación que se ha hecho del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 que a su vez modificó el artículo 85 de la Ley 194 de 1994 en el cálculo y liquidación de la contribución especial de la vigencia 2020. En primer lugar, la Corte Constitucional expidió la Sentencia C- 464 de 28 de octubre de 2020, la cual en su parte resolutive dispuso:

“Primero. Declarar INEXEQUIBLE la expresión “y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios” contenida en el numeral 4° del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.



Para contestar cite:
Radicado CRA N°: **20220120039681**
Fecha: **18-05-2022**

Segundo. Declarar INEXEQUIBLES los artículos 18 (salvo la expresión indicada en el resolutivo primero) y 314 de la Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Tercero. DISPONER que la declaratoria de inexequibilidad prevista en el resolutivo segundo surtirá efectos a partir del primero (1º) de enero de dos mil veintitrés (2023). Este diferimiento no es aplicable al resolutivo primero, el cual surte efectos hacia el futuro.”

De acuerdo con la referida sentencia, la declaratoria de inexequibilidad del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, tendrá efectos a partir del 1 de enero de 2023 (salvo la expresión indicada en el resolutivo primero), razón por la cual para la vigencia 2020 es dable aplicar el texto del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 y reglamentado por el Decreto 1150 de 2020.

Posteriormente, y contrario a lo transcrito, la Corte Constitucional a través de Comunicado No. 49, en lo relacionado con el Expediente D-13514, emitió la Sentencia C-484 de 19 de noviembre de 2020, mediante la cual declaró inconstitucional las contribuciones especiales a cargo de las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios con efectos inmediatos, en su parte resolutive, la Corte Constitucional señaló:

“Primero. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-464 de 2020, mediante la cual se decidió (i) “Declarar INEXEQUIBLE la expresión “y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios” contenida en el numeral 4º del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad””; y (ii) “Declarar INEXEQUIBLES los artículos 18 (salvo la expresión indicada en el resolutivo primero de dicha sentencia) y 314 de la Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, respecto del cargo por violación al principio de unidad de materia.

Segundo. Declarar INEXEQUIBLE el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad””. Esta inexequibilidad surte efectos inmediatos y hacia el futuro.” (subrayado fuera del texto original)

Dentro de las consideraciones de la referida sentencia, la Corte indicó:

*“La regla general son los efectos desde ahora y hacia el futuro o ex nunc de la declaratoria de inexequibilidad. Esta postura se sustenta en la necesidad de proteger principios como la seguridad jurídica o la buena fe, puesto que, hasta ese momento, la norma gozaba de presunción de constitucionalidad y, por ello, sería legítimo asumir que los ciudadanos orientaron su comportamiento confiado en la validez de aquella. De esta manera, el tributo al que alude la disposición demandada se recauda de forma anual, y la presente sentencia se pronuncia antes de la causación de la misma para el año 2021. **Por lo cual, es claro para este tribunal que los tributos causados en la anualidad 2020 corresponden a situaciones jurídicas consolidadas.** Asimismo, la Corte destaca que los efectos hacia futuro de esta decisión de inexequibilidad, cubren las situaciones jurídicas consolidadas en el año 2020, incluidos aquellos tributos que se sirvan de los elementos establecidos por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 para el año 2020.*



Para contestar cite:
Radicado CRA N°: **20220120039681**
Fecha: **18-05-2022**

Igualmente, cabe precisar que respecto de los efectos inmediatos y a futuro de esta decisión, a saber, a partir del período o anualidad 2021, los sujetos activos del tributo no se encuentran en un escenario incierto, ya que, ante la declaratoria de inexequibilidad de la modificación de la norma, se impone la consecuencia lógica de la plena vigencia del contenido normativo original del artículo 85 de la Ley 142 de 1994.” (subrayado fuera de texto)

Ahora bien, si bien, mediante las providencias señaladas se determina la inexequibilidad de la contribución especial planteada en el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, surtiéndose efectos inmediatos y hacia futuro, también es cierto que entendiendo que para la vigencia 2020, los elementos esenciales del tributo y su determinación se establecieron con base en la disposición normativa contenida en el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, estos gozan de presunción de legalidad, y por tanto, como lo refirió la Corte en la parte considerativa de la sentencia, los tributos causados en la anualidad 2020 corresponden a situaciones jurídicas consolidadas, es decir, que su causación se dio y se consolidó para el año 2020.

Es importante señalar que, si la inexequibilidad es hacia futuro, la misma no afecta la presunción de legalidad del acto administrativo que liquidó la contribución especial al prestador ASEO URBANO E.S.P, máxime cuando la liquidación de la contribución es anual, para el caso, se liquidó para la vigencia 2020 e incluso su acto administrativo de liquidación así como de aquellos que resolvieron reposición y apelación quedaron en firmes antes de la emisión de este último pronunciamiento de la Corte.

Adicionalmente, en relación con el principio de legalidad que rige la actuación de la administración, la Corte Constitucional ha señalado: *“Como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas”*⁴.

Si bien es cierto que para el momento de desatar el recurso de apelación se conocía la existencia del Comunicado No. 45, también lo es que como lo sostiene la Corte Constitucional, *“Los comunicados de prensa no son sentencias ni responden a las características propias de las providencias judiciales, motivo por el cual su propósito eminentemente informativo no les confiere fuerza vinculante de ninguna índole”*⁵, por lo que al no conocer la CRA los fundamentos de las decisiones existía imposibilidad para darles alcance o efectos jurídicos vinculantes.

En esta medida se desvirtúa el cargo de *“infracción de normas en que debía fundarse”*, habida cuenta que fue el legislador el que consagró expresamente la modificación del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, a través del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, por medio del cual se fijaron los elementos del tributo y se facultó a la CRA para fijar la tarifa de las contribuciones especiales de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado y el servicio público de aseo, así como para liquidarlas y recaudarlas, con el fin de financiar los gastos de funcionamiento e inversión de la Entidad.

Esta situación, ampara el actuar de la CRA, bajo los principios de seguridad jurídica y buena fe, puesto que la norma gozaba de presunción de constitucionalidad y, por ello, como lo reconoce la Corte Constitucional,

⁴ Corte Constitucional; Sentencia C-710 de 2001; MP: Jaime Córdoba Triviño.

⁵ Auto 283 de 2 de octubre de 2009 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



Para contestar cite:
Radicado CRA N°: **20220120039681**
Fecha: **18-05-2022**

“(…) sería legítimo asumir que los ciudadanos orientaron su comportamiento confiados en la validez de aquella”⁶; las situaciones jurídicas consolidadas son entendidas como aquellos beneficios que ya se han hecho efectivos con amparo en la ley⁷.

Sobre este tema la jurisprudencia señala: *“(…) aun cuando en materia tributaria no se puede hablar de derechos adquiridos, pues estos hacen referencia al derecho privado (art. 58 C.N.), sí debe hablarse de situaciones jurídicas consolidadas, las cuales emanan del principio de legalidad del tributo” posición jurídica que se reitera. (…)*⁸.

Así las cosas, resulta importante recapitular en relación con el acto administrativo emitido de liquidación lo siguiente: i) las normas en que se fundó el acto administrativo estaban vigentes, razón por la que bajo ninguna circunstancia hay lugar a considerar un enriquecimiento sin justa causa y en este sentido mucho menos un posible acto de mala fe por parte de mi representada, contrario sensu, la actuación estuvo guiada por el principio de legalidad que rige a la administración pública, ii) la inexecutable señalada en las sentencias mencionadas es hacia futuro, por lo cual no afecta la presunción de legalidad del acto administrativo que liquidó la contribución especial, máxime cuando dicha liquidación es anual y, iii) la Corte Constitucional fue clara en advertir que los tributos causados en la anualidad 2020 con el marco normativo señalado, es decir, artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, corresponden a situaciones jurídicas consolidadas y como tal deberán ser causadas.

En ese contexto, no es procedente el argumento relativo a la inobservancia de la CRA en relación con la situación de inexecutable del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019. De acuerdo con lo anterior, técnicamente bajo el principio de legalidad no es posible señalar una violación de normas superiores, más si la Corte Constitucional, órgano de cierre manifiesta que lo relativo a lo liquidado en 2020 por las Comisiones de Regulación y demás entidades que aplicaron el artículo mencionado, corresponde a situación jurídica consolidada. Tal como fue el caso puntual del aquí demandante.

De acuerdo con lo resuelto en las sentencias proferidas por la Corte Constitucional no solo resulta equivocada la interpretación del demandante si no que la misma desconoce el pronunciamiento expreso efectuado por el máximo órgano constitucional.

Así las cosas, teniendo en cuenta el fundamento legal expresado previamente, así como el principio de legalidad, la CRA se encontraba facultada para efectuar la liquidación y el cobro de la contribución especial para la vigencia 2020 en la forma en que el artículo 18 lo determinó en su momento, todo dentro del marco de las normas superiores aplicables.

2.- IMPROCEDENCIA DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 85 SIN LA MODIFICACIÓN DEL LEGISLADOR

Se observa, como se manifestó en las Resoluciones UAE-CRA 863 y 916 de 2020 que resolvieron el recurso en sede administrativa, que lo que pretende el demandante es la aplicación del artículo 85 de la

6 Sentencia C-484 de 19 de noviembre de 2020 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

7 Sentencia C-119 de 14 de noviembre de 2018 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

8 Sentencia C-878 de 22 de noviembre de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.



Para contestar cite:
Radicado CRA N°: **20220120039681**
Fecha: **18-05-2022**

Ley 142 de 1994 sin la modificación del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 y ello no es posible por cuanto en materia tributaria rige el principio de irretroactividad.

Al respecto, sostiene la Corte Constitucional “(...) *En lo que respecta a la regulación del principio de irretroactividad de la ley tributaria, se tiene que, la Constitución en el artículo 363 Superior establece, con toda claridad, que las leyes tributarias no pueden ser aplicadas de manera retroactiva. Así mismo, el artículo 338 Superior, prescribe que “las leyes que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, sólo pueden aplicarse a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.”; con lo cual se proscribe de manera categórica cualquier efecto hacia el pasado de las leyes*”⁹.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 338 y 363 de la Constitución, por tratarse de un tributo de periodo anual, la norma tributaria, es decir el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 que modificó el contenido del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, aplicó a partir del siguiente periodo (2020) a aquel en que entró en vigencia (2019).

Siendo ello así, el contenido del artículo 85 sin modificación no podía ser objeto de aplicación por parte de la CRA, ya que para la vigencia 2020 no era una norma vigente, razón por la cual no hay lugar a considerar viable la aplicación de la normativa anterior a la entrada en vigencia del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019.

En este sentido, carecen de validez conceptos de violación relacionados con la interpretación de la demandante, según la cual, la CRA debió no aplicar el artículo 18 de la ley 1955 de 2019.

Téngase en cuenta que el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 establece: “*Base gravable: La base gravable de cada sujeto pasivo se determinará con base en los costos y gastos totales devengados de acuerdo con la técnica contable menos los impuestos, tasas, contribuciones y los intereses devengados a favor de terceros independientes, del año inmediatamente anterior al de la fecha de liquidación, este resultado se denomina costos y gastos totales depurados. Este valor se multiplicará por la división de los ingresos por actividades ordinarias reguladas y el total de ingresos por actividades ordinarias, conforme a los estados financieros de la vigencia fiscal anterior a la cual se haga su cobro. La base gravable descrita se calculará para cada sujeto pasivo así: (...)*” Subrayas fuera de texto.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 18 existía plena facultad para la CRA de incluir las cuentas de costos y gastos, y solo existía la posibilidad de deducción si el rubro se refería a:

“(...) *impuestos, tasas, contribuciones y los intereses devengados a favor de terceros independientes (...)*”, por lo que al advertirse que las cuentas solicitadas a exclusión por parte de ASEO URBANO SAS E.S.P. no hacían parte de las habilitadas expresamente para dicho fin por el legislador, no había lugar a reconocer lo solicitado por el demandante.

3.- LEGALIDAD DE LA LIQUIDACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL

⁹ Sentencia C-119 de 14 de noviembre de 2018 M.P. Alejandro Linares Cantillo.



Para contestar cite:
Radicado CRA N°: **20220120039681**
Fecha: **18-05-2022**

La CRA para el trámite de liquidación de la contribución especial 2020 tomó en cuenta lo establecido en el artículo 18 de la Ley 1955 que modificó el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, reglamentado en el Decreto 1150 de 2020.

El Decreto 1150 de 2020 *“Por el cual se reglamentan el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 y se adiciona el Capítulo 9 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional”*, da cuenta de un procedimiento especial, mediante el cual se reglamenta el proceso para determinación de la tarifa, las liquidaciones de las contribuciones especiales a cada uno de los prestadores y las reglas generales de pago y/o recaudo.

En relación con los elementos del tributo, el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 dispuso:

“(…)

1. Base gravable: La base gravable de cada sujeto pasivo se determinará con base en los costos y gastos totales devengados de acuerdo con la técnica contable menos los impuestos, tasas, contribuciones y los intereses devengados a favor de terceros independientes, del año inmediatamente anterior al de la fecha de liquidación, este resultado se denomina costos y gastos totales depurados. Este valor se multiplicará por la división de los ingresos por actividades ordinarias reguladas y el total de ingresos por actividades ordinarias, conforme a los estados financieros de la vigencia fiscal anterior a la cual se haga su cobro. La base gravable descrita se calculará para cada sujeto pasivo así:

*Base gravable = (Costos y Gastos totales depurados) * (Total ingresos actividades ordinarias y sus actividades complementarias de servicios sujetas a inspección vigilancia, control y regulación devengados en el período) / (Total de ingresos de actividades ordinarias devengados en el período).*

Se entenderá que es un tercero independiente siempre que no cumpla con alguno de los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 del Estatuto Tributario.

2. Tarifa: La tarifa de cada contribución especial se determinará por cada uno de los sujetos activos de la contribución de manera independiente, tomando el valor del presupuesto neto de la entidad correspondiente en el año a financiar, incluidos la totalidad de gastos de funcionamiento e inversión, el cual se dividirá por la suma de las bases gravables determinadas para los sujetos pasivos conforme a los estados financieros de la vigencia fiscal anterior.

Tarifa de contribución de sujeto activo = (Presupuesto a financiar de sujeto activo) / (Suma de bases gravables de sujetos pasivos).

3. Hecho generador. El hecho generador de cada contribución especial por parte de los sujetos pasivos, será la prestación de los servicios sometidos a inspección, control, vigilancia y la venta de sus bienes vigilados o regulados.

4. Sujetos pasivos. Los sujetos pasivos de la contribución especial son las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, conforme a los artículos 15 y 16 de la Ley 142 de 1994, y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios; las personas



Para contestar cite:
Radicado CRA N°: **20220120039681**
Fecha: **18-05-2022**

prestadoras de la cadena de combustibles líquidos y las personas prestadoras del servicio de alumbrado público.

(...)"

En el caso de la CRA para la liquidación de la contribución de la vigencia 2020, se profirió la Resolución CRA 930 de 2020, en la cual se tuvo en cuenta el presupuesto aprobado para la CRA en dicha anualidad por un valor de VEINTICUATRO MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES OCHOCIENTOS DIEZ MIL SETENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$24.453.810.075), se consideró el estudio técnico realizado por la Subdirección Administrativa y Financiera que soporta el cálculo de la tarifa y se fijó la tarifa a ser aplicada para la contribución especial en 0,2432%.

Particularmente, en la liquidación de ASEO URBANO SAS E.S.P., efectuada en la Resolución UAE- CRA 606 de 2020, acorde con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, modificadorio del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, se establecieron como elementos esenciales del tributo los siguientes:

- Sujeto activo: Comisión de Regulación de Agua Potable y saneamiento Básico -CRA-.
- Sujeto pasivo: ASEO URBANO SAS E.S.P. por ser persona prestadora de los servicios públicos.
- Hecho generador: la prestación de los servicios sometidos a regulación.
- Base gravable: los costos y gastos totales devengados menos los impuestos, tasas, contribuciones y los intereses devengados a favor de terceros independientes del año 2019, año inmediatamente anterior al de la fecha de liquidación.

En la base gravable se utilizó el rubro de **costos y gastos totales** depurados, lo que facultaba a la Entidad a que todo componente de costo y gasto sirviera para la liquidación de la contribución de la vigencia 2020, con las excepciones contempladas que permiten la depuración de dicho rubro.

El concepto de costos aplicado por la CRA a partir de lo dispuesto en la nueva normatividad estuvo acorde con lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 338 de la Constitución Política por cuanto el concepto de costos allí utilizado tiene un significado amplio que debe entenderse en su sentido natural y obvio, es decir, como aquello que se da o se paga por algo pues el constituyente no le dio una definición particular ni hizo distinción.

Así, al interpretarse esa expresión debe entenderse que incluye los gastos de funcionamiento, de inversión y de servicio de la deuda de las entidades que se benefician de las contribuciones, que son todos los conceptos presupuestales que se constituyen en costos de los servicios prestados cuyo valor debe ser recuperado a través de estos tributos.

También debe decirse que los costos de la prestación de los servicios de regulación no corresponden únicamente a los gastos de funcionamiento que en materia presupuestal realizan las entidades que aplican las normas orgánicas de presupuesto. Esta interpretación desconoce el artículo 11 del Decreto 111 de 1996¹⁰ que explica la composición del presupuesto así: a) El presupuesto de rentas; b) El presupuesto de gasto o ley de apropiaciones el cual comprende los gastos de funcionamiento, el servicio de la deuda

¹⁰ "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto".



Para contestar cite:
Radicado CRA N°: **20220120039681**
Fecha: **18-05-2022**

pública y los gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma en que indiquen los reglamentos; y c) Disposiciones generales que corresponden a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación. Esta clasificación se reitera en los artículos 36 del Estatuto Orgánico del Presupuesto y 2.8.1.4.2 del Decreto 1068 de 2015¹¹.

De acuerdo con lo anterior, es claro que el concepto de gasto desde el punto de vista presupuestal incluye los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda. Este concepto de gasto, desde un punto de vista presupuestal y no contable, se asemeja a la expresión “costos” de los servicios prestados cuyo valor debe ser recuperado a través de las contribuciones especiales de conformidad con lo previsto en el artículo 338 de la Constitución Política.

Por ende, la base gravable de la contribución especial vigencia 2020 a cargo de los sujetos pasivos del tributo estuvo liquidada acorde con lo dispuesto por el legislador, respetando el principio de legalidad.

De otro lado, conforme con el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 y el Decreto 1150 de 2020, la determinación de la tarifa y la liquidación de la contribución especial se hace con fundamento en la información financiera del año inmediatamente anterior, por lo cual para la vigencia 2020, la CRA tuvo en cuenta la información de 2019.

Además, en el mismo acto administrativo se indicó que para efectuar la liquidación de la contribución especial para la vigencia 2020 se tomaba la información financiera reportada al Sistema Único de Información-SUI del Formato FC01, por el mismo prestador.

Con fundamento en lo expuesto, la liquidación de la contribución especial a cargo de ASEO URBANO SAS E.S.P. para la vigencia 2020, se encuentra ajustada a lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la ley 1955 de 2019, comoquiera que contiene los elementos esenciales del tributo, la determinación de la base gravable atendió lo dispuesto en la nueva normatividad.

4.- PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL

Ahora bien, solicitamos al Despacho observar las sentencias C-464 y C-484 de 2020 de la Corte Constitucional que, en desarrollo del estudio de inconstitucionalidad del artículo 18 de la ley 1955 de 2019 declararon:

“108. La regla general son los efectos desde ahora y hacia el futuro o ex nunc de la declaratoria de inexecutable. Esta postura se sustenta en la necesidad de proteger principios como la seguridad jurídica o la buena fe, puesto que, hasta ese momento, la norma gozaba de presunción de constitucionalidad y, por ello, sería legítimo asumir que los ciudadanos orientaron su comportamiento confiados en la validez de aquella. De esta manera, el tributo al que alude la disposición demandada se recauda de forma anual, y la presente sentencia se pronuncia antes de la causación de la misma para el año 2021. Por lo cual, es claro para este tribunal que los tributos causados en la anualidad 2020 corresponden a situaciones jurídicas consolidadas. Asimismo, la Corte destaca que los efectos hacia futuro de esta decisión de inexecutable, cubren las

¹¹ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”.



Para contestar cite:
Radicado CRA N°: **20220120039681**
Fecha: **18-05-2022**

situaciones jurídicas consolidadas en el año 2020, incluidos aquellos tributos que se sirvan de los elementos establecidos por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 para el año 2020.

109. Igualmente, cabe precisar que respecto de los efectos inmediatos y a futuro de esta decisión, a saber, a partir del período o anualidad 2021, los sujetos activos del tributo no se encuentran en un escenario incierto, ya que, ante la declaratoria de inexecutable de la modificación de la norma, se impone la consecuencia lógica de la plena vigencia del contenido normativo original del artículo 85 de la Ley 142 de 1994". (subrayado fuera de texto)

Así mismo, tener en cuenta el Auto del 14 de mayo de 2021 del Consejo de Estado, en el proceso con radicación 11001-03-27-000-2021-00005-00 (25441), que al resolver la solicitud de suspensión provisional de unos actos administrativos que tienen como fundamento el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 negó dicha solicitud con el siguiente argumento:

“Considerando entonces que la Sentencia C-484 del 19 de noviembre de 2020 reconoció la vigencia de la contribución especial para el periodo gravable 2020, con base en el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, lo que expresamente determinó como una situación consolidada, los actos acusados estarían amparados con la presunción de legalidad.

De esta forma, para desvirtuar de forma preliminar la presunción de legalidad de las resoluciones que regulan la contribución especial para el año 2020 no resulta suficiente afirmar que la ley reglamentada fue declarada inconstitucional. Por el contrario, la actora debió demostrar que dichos actos desconocen la ley aplicable para ese momento o que violan de forma directa la Constitución. Sin embargo, se reitera, esto no se acreditó en esta oportunidad razón por la que no se accederá a la solicitud de suspensión provisional impetrada por la demandante”.

A partir de estos precedentes jurisprudenciales, es posible afirmar que existe legalidad de las Resoluciones UAE-CRA 606,863 y 916 de 2020, en razón a que fueron expedidas con fundamento en el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, norma vigente para la vigencia 2020, la cual goza de presunción de constitucionalidad.

5.- LEGALIDAD DE LA ACTUACIÓN

La demandante acusa a los actos administrativos de violación del debido proceso. Sobre este tema, conviene señalar que el artículo 29 de la Constitución Política de 1991, elevó a derecho fundamental el debido proceso respecto de toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, y dentro de éstas, se encuentra la actuación que es objeto de la demanda.

El derecho al debido proceso es un derecho que recoge a su vez muchos derechos o garantías, entre las que se cuenta el principio de legalidad, el derecho de juez natural, los derechos de defensa y contradicción, el principio de la doble instancia, el derecho de publicidad, razón por la cual, la jurisprudencia ha reconocido que el derecho al debido proceso posee una estructura compleja en tanto se compone de un plexo de garantías¹².

¹² Sentencia C-034 de 29 de enero de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.



Para contestar cite:
Radicado CRA N°: **20220120039681**
Fecha: **18-05-2022**

En el caso de la liquidación de la contribución especial de ASEO URBANO SAS E.S.P. se observa que se dio cumplimiento a las garantías procesales que permiten materializar el derecho al debido proceso en materia administrativa como se pasa a explicar.

Los actos administrativos se expidieron como se ha dicho, con fundamento en el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 y lo dispuesto en el Decreto 1150 de 2020 que determina el procedimiento que corresponde a este tipo de trámites, es por ello por lo que los actos le indican al prestador el proceso de liquidación, siendo claras las cuentas y rubros que exige la normativa para liquidar.

Con fundamento en lo anterior se profirió la Resolución CRA 930 de 2020 por la cual se fijó la tarifa de la contribución especial de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, acto administrativo de carácter general que en su parte considerativa expone las razones que dan sustento a la liquidación de la contribución especial para la vigencia 2020 y que goza de presunción de legalidad.

Posteriormente, y con fundamento en la resolución de carácter general, se expidió la Resolución UAE – CRA 606 de 30 de septiembre de 2020 “Por la cual se liquida la Contribución Especial de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 a ASEO URBANO SAS E.S.P., para la vigencia 2020”, en la que frente a la liquidación se identificaron los rubros y cuentas a considerar para el prestador, así:

LIQUIDACIÓN CONTRIBUCIÓN ESPECIAL VIGENCIA 2020	
COSTOS Y GASTOS TOTALES DEPURADOS	\$104.857.712.000
TOTAL INGRESOS REGULADOS	\$ 73.147.450.000
TOTAL INGRESOS DEL PERÍODO	\$ 97.777.164.000
FACTOR INGRESOS	0,75
BASE GRAVABLE	\$ 78.444.433.566
TARIFA	0,2432%
VALOR CONTRIBUCIÓN ESPECIAL	\$ 190.776.862

La Resolución UAE-CRA 606 de 2020 reconoció el pago por concepto de primera cuota y estableció en su parte resolutoria la procedencia de los recursos de reposición y apelación en contra del mismo acto administrativo como garantía del debido proceso y con el fin de que el sujeto pasivo pudiese expresar sus opiniones y aportar los elementos que considerara pertinentes a efectos de impugnar la decisión tomada.

Este acto administrativo se notificó personalmente por aviso a la empresa ASEO URBANO SAS E.S.P., quien en ejercicio del derecho de contradicción presentó el recurso de reposición y en subsidio de apelación.



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: **20220120039681**

Fecha: **18-05-2022**

Mediante la Resolución UAE-CRA 863 de 10 de noviembre de 2020 se resolvió el recurso de reposición, conforme a los argumentos expuestos por el recurrente (hoy demandante), en aplicación de lo dispuesto por el artículo 80 de la Ley 1437 de 2011, la Subdirección Administrativa y Financiera de la CRA analizó detalladamente los fundamentos fácticos y jurídicos que determinaron la decisión asumida por mi representada en su momento.

Es así, como en el referido acto administrativo es posible verificar los siguientes análisis: La contribución especial como tasa; no violación del principio de certeza tributaria y legalidad del tributo para la contribución especial; excepción de inconstitucionalidad que deben aplicar las autoridades administrativas; ausencia de argumentos para manifestar que la CRA incluyó en la base gravable del cálculo para la contribución especial, operaciones (costos y gastos) que NO son objeto de su vigilancia y control.

Adicionalmente, este acto administrativo concedió el recurso subsidiario de apelación ante la Dirección Ejecutiva de la Entidad e igualmente cumplió con los trámites propios de la notificación al prestador.

Finalmente, se expidió la Resolución UAE-CRA 916 de 20 de noviembre de 2020 que, al analizar los argumentos del recurso y las consideraciones de los actos administrativos proferidos, confirmó la Resolución UAE-CRA 606 de 2020.

El Decreto 1082 de 2015 en su artículo 2.2.9.9.7, adicionado por el artículo 1 del Decreto 1150 de 2020, en el inciso segundo dispuso que *“Cada sujeto activo expedirá el acto administrativo en el que determine el porcentaje total y las condiciones para aplicar el anticipo o primer pago de la respectiva contribución especial, que es la norma que reglamentó la modificación del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, establece la existencia de un acto administrativo de carácter general (Resolución CRA 930 del 10 de septiembre de 2020).*

Aunado a lo anterior es importante indicar que el demandante malinterpreta las sentencias de constitucionalidad y no se configura la figura del decaimiento del acto, toda vez que los actos administrativos ejecutoriados gozan de presunción de legalidad y que la inexecutable declarada en las sentencias C-464 y C-484 de 2020 de la Corte Constitucional es hacia futuro, por lo cual no afecta la presunción de legalidad del acto administrativo que liquidó la contribución especial a ASEOURBANO S.A.S E.S.P., máxime cuando dicha liquidación es anual.

Por lo expuesto, se encuentra que la CRA cumplió con los requisitos requeridos para la validez de los actos administrativos, referidos a la observancia de las normas en las que debían fundarse, la competencia, las formas propias, la motivación, la notificación y el derecho de audiencia y defensa, todas garantías que integran del derecho al debido proceso, motivo por el cual no le asiste razón al demandante respecto de la alegada violación al debido proceso.

6.- CONSIDERACIONES SOBRE LA INFORMACIÓN FINANCIERA

Teniendo en cuenta que en la demanda se hacen cargos con base en el uso de información financiera, es preciso realizar las siguientes aclaraciones:



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: **20220120039681**

Fecha: **18-05-2022**

La CRA conforme con el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 (anterior a la modificación) y el Decreto 707 de 1995 que lo reglamenta se encontraba facultada para solicitar información financiera complementaria. Sin embargo, esto cambió con la entrada en vigencia del Decreto 1150 de 2020.

Conforme con el Decreto 1150 de 2020, en su artículo 2.2.9.9.3 segundo inciso se señala lo siguiente: “*No obstante, a partir de la vigencia del presente artículo, el único medio válido para presentar y certificar información financiera, será el Sistema Único de Información – SUI...*”.

Así las cosas, la CRA en sede de reposición explicó las razones por las cuales no le asistía razón al hoy demandante al considerar que debía incluir los costos y gastos derivados del establecimiento del prestador en territorio de Panamá; lo anterior en virtud de dos argumentos principales: i) principio de legalidad, sujeción del ordenamiento jurídico y ii) obligatoriedad de la observancia del Sistema Único de Información-SUI, para el cálculo de la base gravable se toman los costos y gastos totales depurados y no por servicios regulados como lo pretende ASEOURBANO, lo que se deriva del artículo 85 de la Ley 142 de 1994. En este sentido, se señaló en la Resolución UAE – CRA No. 863 de 10 de noviembre de 2020 que el artículo 85 de la ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la ley 1955 de 2019, determina expresamente la formulación de la base gravable en su inciso primero como quedó descrito en párrafos atrás.

Expresamente señaló: “*Que conforme al Decreto 1150 de 2020, en su artículo 2.2.9.9.9. Información financiera. Se indicó: De conformidad con lo establecido en el parágrafo 3 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, los sujetos pasivos de las contribuciones especiales están obligados a certificar la información financiera en condiciones de calidad e integralidad, a más tardar el treinta (30) de abril de cada vigencia, en el Sistema único de Información - SUI administrado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de acuerdo con el marco normativo contable aplicable y la taxonomía habilitada para cada sujeto, en los términos definidos por dicha Superintendencia. De conformidad con lo previsto en los artículos 203 y 207 del Código de Comercio, la información financiera deberá ser certificada por el representante legal y el contador o revisor fiscal, según corresponda.*

Que revisado el Sistema Único de Información -SUI en relación al concepto de costos y gastos, en efecto el valor reportado por ASEO URBANO S.A.S E.S.P es de (104.857.712.000), el cual fue debidamente tomado para la conformación de la base gravable, en concordancia con el artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

Que revisado el Sistema Único de Información -SUI, en relación con el rubro de “Otras actividades no vigiladas por la SSPD” se encuentra el valor que el recurrente señala en su escrito como “Costos y Gastos” en la casilla “Panamá no regulada”¹³, sin embargo, este concepto contable de otras actividades no vigiladas se encuentra en el global de costos y gastos, por lo cual entra a hacer parte de la base gravable por construcción de la misma.

Que teniendo lo citado legalmente, se debe reiterar que la entidad para el cálculo de la base gravable toma los costos y gastos totales depurados y no por servicios regulados como lo pretende el recurrente; lo anterior, en virtud de lo que expresamente señala la norma, la cual de igual forma contempla multiplicar dicho rubro por el total de ingresos actividades ordinarias y sus actividades complementarias de servicios sujetas a inspección vigilancia, control y regulación devengados en el período. Por lo anterior, es clara la

¹³ Radicado CRA 20203210105212 de 30 de octubre de 2020; página 5 del recurso.



Para contestar cite:
Radicado CRA N°: **20220120039681**
Fecha: **18-05-2022**

división que pretendió el legislador, al señalar expresamente cuando se trata de rubros totales o los que son objeto de regulación.

Que en relación con el principio de legalidad que guía la actuación de la administración, se reitera en este acto administrativo lo que la Corte Constitucional ha señalado: “Como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas”¹⁴.

Que, así las cosas, y dado que la realidad fáctica en el Sistema Único de Información-SUI no ha cambiado hasta este momento para el sujeto pasivo, es deber de la Administración fundamentar la presente liquidación con base en la información que legalmente obtiene del Sistema dispuesto para tal fin, actuar de forma contraria resultaría arbitrario y alejado del principio de legalidad expuesto.

Que como conclusión del análisis efectuado, esta Subdirección considera que no le asiste razón al recurrente, y no procede por tanto reliquidación de la contribución especial de la vigencia 2020.”

7.- LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN CRA 930 DE 2020.

No podemos desconocer que uno de los fundamentos normativos es el acto administrativo general que fijó la base gravable y la tarifa de la contribución especial vigencia 2020 para todos los obligados, incluyendo la accionante, la Resolución CRA 930 de 2020, se supeditó a la Constitución Política y en leyes superiores aplicables, especialmente observó los artículos 29, 338 y 363 de la Constitución Política, se expidió en ejercicio de las facultades legales y en especial de las que le confiere el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, el Decreto 1150 de 2020, el cual adicionó el Capítulo 9 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015 y los Decretos 2882 y 2883 de 2007, modificado por el Decreto 2412 de 2015, en otras palabras, se ajustó a los elementos señalados en la norma constitucional y goza de presunción de legalidad.

Dentro de la parte considerativa del referido acto se señala que el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 "*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*", estableció la contribución especial de que trata esta resolución, con el fin de financiar los gastos de funcionamiento e inversión y en general recuperar los costos del servicio de regulación que presta la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico- CRA.

Conforme al artículo 85 ibidem numeral 1, La base gravable de cada sujeto pasivo se determinará con base en los costos y gastos totales devengados de acuerdo con la técnica contable menos los impuestos, tasas, contribuciones y los intereses devengados a favor de terceros independientes, del año inmediatamente anterior al de la fecha de liquidación, este resultado se denomina costos y gastos totales depurados. Este valor se multiplicará por la división de los ingresos por actividades ordinarias reguladas y el total de ingresos por actividades ordinarias, conforme a los estados financieros de la vigencia fiscal anterior a la cual se haga su cobro(...).

¹⁴ Corte Constitucional; Sentencia C-710 de 2001; MP: Jaime Córdoba Triviño.



Para contestar cite:
Radicado CRA N°: **20220120039681**
Fecha: **18-05-2022**

También señala, que la base gravable será igual a: (Costos y Gastos totales depurados) multiplicado por el (Total ingresos actividades ordinarias y sus actividades complementarias de servicios sujetas a regulación devengados en el período) divididas por el (Total de ingresos de actividades ordinarias devengados en el período).

De acuerdo con lo anterior, al dividir los ingresos por actividades reguladas entre el total de los ingresos del periodo, da como resultado un cociente que refleja el nivel de ingresos de las actividades reguladas frente al total de ingresos que tiene un agente regulado. Esta variable muestra el peso que tiene la actividad regulada en la actividad total del sujeto pasivo y se define como factor de ingresos.

Ahora bien de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2411 del 30 de diciembre de 2019 " *Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2020, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos*", expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se aprobó el presupuesto de la vigencia 2020 para la Comisión de Regulación de Agua potable y Saneamiento Básico - CRA por un valor de veinticuatro mil cuatrocientos cincuenta y tres millones ochocientos diez mil setenta y cinco pesos m/cte. (\$24.453.810.075).

La CRA realizó el estudio técnico a través de la Subdirección Administrativa y Financiera el cual reposa bajo radicado CRA No. 20200200003933 del 09 de septiembre de 2020 (el cual se anexa), soporta el cálculo de la tarifa aplicando las respectivas fórmulas, tomando como base la información financiera reportada y certificada por los sujetos pasivos en el Sistema Único de Información - SUI, formato FC01 a 31 de diciembre de 2019 y en el caso de aquellos sujetos pasivos que no reportaron información financiera se realizó con base en el último reporte de información, lo anterior cumpliendo con el procedimiento normativo aplicable al efecto.

La resolución CRA 930 de 2020, goza de presunción de legalidad, y de ser cuestionada debe efectuarse a través de los medios previstos al efecto (medio de control de nulidad) ante los despachos competentes (Consejo de Estado).

En el anterior contexto, la liquidación de la contribución particular, en la parte considerativa de la Resolución UAE CRA 606 de 2020, fijó los fundamentos de derecho y de hecho que dan cuenta del procedimiento efectuado por la Comisión para liquidar a cargo de ASEO URBANO SAS ESP el referido tributo. En este sentido, y siendo muy explícitos con la base gravable en la página tres (3) del acto administrativo la Subdirección Administrativa y Financiera de la CRA relacionó el cuadro de liquidación de la contribución con los rubros que en virtud de la Ley deben ser tenidos en cuenta para la conformación de la base gravable de la contribución especial.

Así mismo, adicional a lo señalado, se indicó en el acto administrativo demandado que, para efectuar la liquidación de la contribución especial, para la vigencia 2020 a ASEO URBANO SAS ESP se tomó la información financiera reportada en el Sistema Único de Información – SUI-.

Con base en lo anteriormente planteado, dentro de la base gravable de la contribución especial para la vigencia 2020, se incluyeron los conceptos contables permitidos, es decir, los costos y gastos totales devengados de acuerdo con la técnica contable menos los impuestos, tasas, contribuciones y los intereses devengados a favor de terceros independientes, del año inmediatamente anterior al de la fecha de liquidación, denominado costos y gastos totales depurados.



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: **20220120039681**

Fecha: **18-05-2022**

De igual forma, es importante señalar que la liquidación de la contribución especial encuentra su fundamento normativo en el Artículo 85 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la ley 1955 de 2019 y en su desarrollo reglamentario, cumpliendo a cabalidad con el procedimiento especial estatuido al efecto.

Es importante mencionar que la Resolución UAE -CRA No. 930 del 10 de septiembre de 2020 es un acto administrativo de carácter general mediante el cual la Comisión fijó la tarifa de la contribución especial para la vigencia 2020 y que sustentan adecuadamente los actos demandados.

8.- AUSENCIA DE FALSA MOTIVACIÓN.

Es importante desde ya señalar que la motivación de mi representada estuvo sustentada en el cumplimiento de su deber. De lo anterior se colige que no es cierto que la CRA no haya respetado la realidad fáctica y constitucional. Entonces, la sola mención de un vicio de nulidad del acto administrativo no es suficiente para que proceda su anulación, ya que se desconocería la carga probatoria en cabeza de quien lo alega, así como la presunción de legalidad que cobija al acto.

Para efectos de indicar los argumentos técnicos para desvirtuar la supuesta “falsa motivación” alegada por la demandante, vale la pena traer a colación lo manifestado en este punto los considerandos de la resolución UAE-CRA 606 de 2020:

(...) Que el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", estableció una contribución especial, con el fin de financiar los gastos de funcionamiento e inversión y en general recuperar los costos del servicio de regulación que presta la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA.

Que conforme al artículo 85 ibidem numeral 1, “La base gravable de cada sujeto pasivo se determinará con base en los costos y gastos totales devengados de acuerdo con la técnica contable menos los impuestos, tasas, contribuciones y los intereses devengados a favor de terceros independientes, del año inmediatamente anterior al de la fecha de liquidación, este resultado se denomina costos y gastos totales depurados. Este valor se multiplicará por la división de los ingresos por actividades ordinarias reguladas y el total de ingresos por actividades ordinarias, conforme a los estados financieros de la vigencia fiscal anterior a la cual se haga su cobro(...)”.

Que de igual forma, el numeral 1 del artículo 85 citado, dispone que la base gravable será igual a: (Costos y Gastos totales depurados) multiplicado por el (Total ingresos actividades ordinarias y sus actividades complementarias de servicios sujetas a regulación devengados en el período) divididas por el (Total de ingresos de actividades ordinarias devengados en el período).

Que, de acuerdo con lo anterior, al dividir los ingresos por actividades reguladas entre el total de los ingresos del periodo, da como resultado un cociente que refleja el nivel de ingresos de las actividades reguladas frente al total de ingresos que tiene un agente regulado. Esta variable muestra el peso que tiene la actividad regulada en la actividad total del sujeto pasivo y se define como factor de ingresos.



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: **20220120039681**

Fecha: **18-05-2022**

Que el Decreto 1150 de 2020 reglamentó el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 y adicionó el Capítulo 9 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

Que conforme al parágrafo del artículo 2.2.9.9.2. del Decreto 1082 de 2015 adicionado por el artículo 1 del Decreto 1150 de 2020 se estableció que para efectos de la liquidación y pago de las contribuciones especiales de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, se tendrán en cuenta los prestadores que se encuentren en proceso de liquidación, fusión, escisión, o en toma de posesión para administrar, con fines liquidatarios -etapa de administración temporal o liquidación, o en proceso de reestructuración; de conformidad con lo previsto en la Ley 550 de 1999 o en la Ley 1116 de 2006, según corresponda, o que suspendan la prestación del servicio público. En este caso, el monto de la contribución será proporcional al tiempo en que hayan prestado el servicio público objeto de regulación o inspección, vigilancia y control; para lo cual, deberán certificar la información financiera para tal fin.

Que conforme al artículo 2.2.9.9.4. del Decreto 1082 de 2015 adicionado por el artículo 1 del Decreto 1150 de 2020 se estableció que las contribuciones especiales del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, se sujetarán a los procedimientos señalados a continuación, así: 1. La liquidación de las contribuciones especiales se efectuará de conformidad con las actuaciones previstas en la Ley 1437 de 2011 o las normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan. 2. Las actuaciones administrativas tendientes al cobro serán las previstas en el Estatuto Tributario en concordancia con la Ley 1437 de 2011.

Que el artículo 2.2.9.9.5. del Decreto 1082 de 2015 adicionado por el artículo 1 del Decreto 1150 de 2020 estipuló que de conformidad con el artículo 99 de la Ley 1437 de 2011, las liquidaciones de las contribuciones especiales prestarán mérito ejecutivo una vez se encuentre ejecutoriadas.

(...)

Que ASEO URBANO S.A.S. E.S.P., es persona prestadora del servicio público, por lo anterior es sujeto pasivo de la contribución de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994. Que en cumplimiento a lo establecido en la Circular 001 de 2020 expedida por la UAE -CRA, la persona prestadora ASEO URBANO S.A.S. E.S.P., efectuó la consignación del primer pago de la Contribución Especial para esta vigencia.

Que mediante la Resolución CRA N° 930 del 10 de Septiembre de 2020 "Por la cual se fija la tarifa de la contribución especial de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 para la vigencia 2020 y se dictan otras disposiciones" se estableció que el porcentaje de contribución especial que deben sufragar los sujetos pasivos de la contribución especial para la vigencia 2020 es del CERO PUNTO VEINTICUATROTREINTA Y DOS POR CIENTO (0.2432%).

Que el inciso segundo del artículo 2.2.9.9.3. del Decreto 1082 de 2015 adicionado por el artículo 1 del Decreto 1150 de 2020, determinó que el único medio válido para presentar y certificar información financiera, será el Sistema Único de Información -SUI;"



Para contestar cite:
Radicado CRA N°: **20220120039681**
Fecha: **18-05-2022**

En primer lugar, es importante señalar la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA está facultada por el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la ley 1955 de 2019 para fijar el porcentaje anual de la contribución especial que le corresponde pagar a las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de estos servicios, al igual que para efectuar la liquidación y recaudo correspondiente, tal y como lo hizo.

Conforme al Decreto 1150 de 2020 *“Por el cual se reglamentan el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 y se adiciona el Capítulo 9 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional”* en su artículo 2.2.9.9.3 segundo inciso se señala lo siguiente: *“No obstante, a partir de la vigencia del presente artículo, el único medio válido para presentar y certificar información financiera, será el Sistema Único de Información – SUI...”*

Así las cosas, esta Unidad Administrativa Especial realizó la liquidación de la contribución especial a cargo de la empresa DEMANDANTE tomando como base la información financiera reportada en el Sistema Único de información – SUI, de conformidad con el inciso segundo del artículo 2.2.9.9.3. Del Decreto 1082 de 2015 adicionado por el artículo 1 del Decreto 1150 de 2020. (...)

A partir de las disposiciones normativas, se deduce que el Decreto 1150 de 2020 establece de manera taxativa que el único medio válido para certificar y validar la información financiera es el SUI. De igual forma se resalta, la obligación que comportan los prestadores de reportar la información conforme a la normativa contable y la taxonomía habilitada en el formato FC01 dispuesto por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

se tomó en cuenta el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 que a su vez modificó el artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

De igual manera, conforme al Decreto 1150 de 2020 *“Por el cual se reglamentan el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 y se adiciona el Capítulo 9 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional”* en su artículo 2.2.9.9.3 segundo inciso se señala lo siguiente: *“No obstante, a partir de la vigencia del presente artículo, el único medio válido para presentar y certificar información financiera, será el Sistema Único de Información – SUI...”*

Que conforme al Decreto 1150 de 2020, en su artículo 2.2.9.9.9. Información financiera. Se indicó: De conformidad con lo establecido en el parágrafo 3 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, los sujetos pasivos de las contribuciones especiales están obligados a certificar la información financiera en condiciones de calidad e integridad, a más tardar el treinta (30) de abril de cada vigencia, en el Sistema único de Información - SUI administrado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de acuerdo con el marco normativo contable aplicable y la taxonomía habilitada para cada sujeto, en los términos definidos por dicha Superintendencia. De conformidad con lo previsto en los artículos 203 y 207 del Código de Comercio, la información financiera deberá ser certificada por el representante legal y el contador o revisor fiscal, según corresponda.

Así las cosas, y como se desprende del acápite normativo resulta completamente acertado y conforme al principio de legalidad tomar como base la información financiera reportada en el Sistema Único de



Para contestar cite:
Radicado CRA N°: **20220120039681**
Fecha: **18-05-2022**

Información SUI para el cálculo de la tarifa y posterior liquidación de la contribución especial. De esta forma se estableció en la Resolución 930 de 2020 y la liquidación de contribución especial y particular.

IV.- PETICIÓN

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

V.- PRUEBAS Y ANEXOS

Solicito se tenga como anexos y material probatorio los siguientes documentos:

- 1.- Los antecedentes administrativos de los actos administrativos demandados que se anexan, dando cumplimiento al parágrafo 1 del artículo 175 del CPACA.
2. 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”*.
3. 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”*.
4. Copia del estudio técnico realizado por la Subdirección Administrativa y Financiera con el radicado CRA 20200200003933 del 09 de septiembre de 2020 que soporta el cálculo de la tarifa aplicando las respectivas fórmulas.
5. Copia de la Resolución CRA 930 de 10 de septiembre de 2020 *“Por la cual se fija la tarifa de la contribución especial de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 para la vigencia 2020 y se dictan otras disposiciones”*.
- 6.- Documentos que soportan la fijación de la tarifa de la contribución especial de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA, para la vigencia 2020, que esta publicada en la página web de esta entidad, en www.cra.gov.co. Pestaña Contribuciones, documentos vigencia 2020, a través del siguiente link: <https://www.cra.gov.co/atencion-servicios-ciudadania/notificaciones/contribuciones-1/documentos-de-contribuciones-especiales>
- 7.- Poder para actuar, junto con los anexos.



Para contestar cite:
Radicado CRA N°: **20220120039681**
Fecha: **18-05-2022**

Los documentos relacionados se consideran pertinentes, conducentes y útiles por cuanto aportan información que soporta los fundamentos de la liquidación de la contribución de especial de la vigencia 2020, y en consecuencia, hacen parte de la motivación de los actos administrativos demandados.

VI.- 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.

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

Cordialmente,



MARYLUZ MUÑOZ DE LA VICTORIA

C. C. No. 52.105.090 de Bogotá

T. P. No. 78.966 del Consejo Superior de la Judicatura

C.C.

aseo-cucuta.co@veolia.com <aseo-cucuta.co@veolia.com>; procjudadm131@procuraduria.gov.co <procjudadm131@procuraduria.gov.co>;
notificacionesjudici@minvivienda.gov.co <notificacionesjudici@minvivienda.gov.co>; procesosnacionales@defensajuridica.gov.co
<procesosnacionales@defensajuridica.gov.co>

Aprobó: Carlos Mendoza.