



Bogotá, D.C.,

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora

rmemorialesposec04tadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co

E. S. D.

COMISION DE REGULACION DE ENERGIA Y GAS (CREG)
 RADICADO : S-2022-001051 24/Mar/2022
 No.REFERENCIA: E-2022-001482
 MEDIO: CORREO No. FOLIOS: 37 ANEXOS: 81
 DESTINO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
 Para Respuesta o Adicionales Cite No. de Radicación

Ref.: Expediente: 250002337000-2021-00561-00
 Demandante: GNE SOLUCIONES S.A.S.
 Demandado: Comisión de Regulación de Energía y Gas
 Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

MARGARITA CECILIA ARRIETA RAMÍREZ, mayor de edad, abogada en ejercicio, identificada con cédula de ciudadanía 33.104.268, abogada portadora de la T.P. N° 236.693 del C.S. de la J., con domicilio y residencia en la ciudad de Bogotá D.C., en mi condición de apoderada del Ministerio de Minas y Energía, Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG, en ejercicio del poder a mi conferido, el cual adjunto con el presente escrito, me permito contestar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por la empresa GNE SOLUCIONES S.A.S., en los siguientes términos:

1. SOBRE LAS PARTES

I. PARTE DEMANDANTE

Actúa como demandante, la empresa GNE SOLUCIONES S.A.S., a través de su apoderada.

II. PARTE DEMANDADA.

Es demandada en este proceso la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG, entidad que profirió los actos demandados.

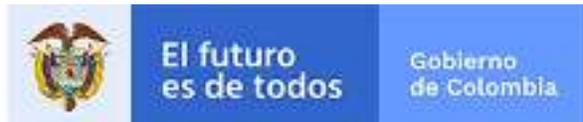
En el artículo 68 de la Ley 142 de 1994, el Presidente de la República delega en las Comisiones de Regulación, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, que le encomienda el artículo 370 de la Constitución Política.

Determinó en su artículo 69 *ibidem* su organización y naturaleza, como unidades administrativas especiales, con independencia administrativa, técnica y patrimonial adscritas al respectivo ministerio, que, para el caso, corresponde al Ministerio de Minas y Energía.

La Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG, es un cuerpo colegiado, cuya estructura, para la época de la expedición de los actos demandados, establecida en el Decreto 1260 de 2013



Av. Calle 116 No. 7-15 Int. 2. Oficina 901
 Edificio Cusezar Bogotá, D.C. Colombia
 (1) 6032020 / Fax: (1) 6032100
 creg@creg.gov.co
 www.creg.gov.co



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
2 / 37

correspondía al Ministro de Minas y Energía, quien la preside; por el Ministro de Hacienda y Crédito Público; por el Director Nacional de Planeación; y por ocho Expertos Comisionados, de dedicación exclusiva, designados por el Presidente de la República. El Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios participa con voz, pero sin voto en los temas que son de su competencia.

De igual forma, para la época de la expedición de los actos, sus decisiones se tomaban con el voto favorable de por lo menos siete de sus integrantes y con el voto favorable de alguno de los siguientes miembros: el Ministro de Minas y Energía o su delegado, el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, o el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, tal como estaba definido en el artículo 6o. del Reglamento Interno de la CREG, adoptado mediante la Resolución 039 de 2017.

Una vez tomadas, las decisiones se expiden mediante resoluciones que deben suscribir el Ministro de Minas y Energía, en su calidad de Presidente, y el Experto Comisionado que ejerce las funciones de Director Ejecutivo (Artículo 8o. Ibídem).

Las Leyes 142, artículos 69, 73 y 74 y, 143, artículos 20 y 23, ambas de 1994, le asignaron a la CREG, la función de regular, entre otros servicios públicos, el de energía eléctrica.

Las decisiones de la CREG, en ejercicio de la función regulatoria atribuida por las mencionadas leyes, se materializan a través de normas de carácter general, mixto o particular, como lo define la Ley 142 de 1994, artículo 14.28, que tienen la naturaleza de actos administrativos. La norma en mención dispuso:

“ARTICULO 14. Definiciones. Para interpretar y aplicar esta ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

14.18.- Regulación de los servicios públicos domiciliarios. La facultad de dictar normas de carácter general o particular en los términos de la Constitución y de esta ley, para someter la conducta de las personas que prestan los servicios públicos domiciliarios a las reglas, normas, principios y deberes establecidos por la ley y los reglamentos”.

2. LOS ACTOS DEMANDADOS

Corresponde a la liquidación oficial de la contribución especial CREG 2020, notificada a la parte demandante en el documento No. CS-2021-007413 del 14 de enero de 2021, la cual fue liquidada conforme lo estableció la Resolución 241 del 31 de diciembre de 2020, *“Por la cual se señala el porcentaje de la contribución especial que deben pagar las personas prestadoras de la cadena de combustibles líquidos sometidas a la regulación de la Comisión de Regulación de Energía y Gas en el año 2020, y se dictan otras disposiciones.”*



Av. Calle 116 No. 7-15 Int. 2. Oficina 901
 Edificio Cusezar Bogotá, D.C. Colombia
 (1) 6032020 / Fax: (1) 6032100
 creg@creg.gov.co
 www.creg.gov.co

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
3 / 37

El segundo acto demandado es la Resolución N° 409 del 22 de junio de 2021, a través de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto por la entonces recurrente, GNE SOLUCIONES S.A.S., en contra de la liquidación oficial de la contribución especial CREG 2020. En su parte resolutoria, se confirma en su totalidad la Liquidación Oficial de la contribución especial vigencia 2020, notificada a la parte demandante en el documento No. CS-2021-007413 del 14 de enero de 2021.

3. A LOS HECHOS

1. **Al numeral 1. ES CIERTO.** El Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” contenido en la Ley 1955 de 2019, en su artículo 18, modificó el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, incluyendo como sujetos pasivos de la contribución especial a favor de la CREG a los prestadores de la cadena de combustibles líquidos.
2. **Al numeral 2. ES CIERTO.** El Decreto 1150 de 2020, adicionó el Capítulo 9 al Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, y reglamentó el artículo 85 de la 142 de 1994.
3. **Al numeral 3. ES CIERTO.** En la referida fecha la Corte Constitucional, a través de la sentencia C-464 declaró inexecutable el artículo 18 de la Ley 1955, difiriendo los efectos de la inexecutable a partir del 1 de enero de 2022.
4. **Al numeral 4. ES PARCIALMENTE CIERTO.** En la referida fecha la Corte Constitucional en la sentencia citada, esto es, C-484 de 2020, ratificó la inexecutable de la norma arriba citada, con efectos inmediatos y a futuro. Sin embargo, en lo que corresponde a la pérdida de la calidad de sujetos pasivos de la contribución especial, a favor de la CREG en este caso, de las personas prestadoras de la cadena de combustibles líquidos, entre estas, GNE SOLUCIONES S.A.S., la misma no desapareció inmediatamente para la vigencia en curso (2020), sino a partir del 1 de enero de 2021, en razón a que dicha contribución al ser un “tributo anual” en palabras de la corte, ya había configurado una “situación jurídica consolidada”, tal como se explica en la ratio decidendi de dicha sentencia, como se verá en la fundamentación de la contestación, más adelante.
5. **Al numeral 5. ES CIERTO.** En la señalada fecha, la CREG requirió a los agentes prestadores de la cadena de combustibles líquidos, entre estos la demandante, la presentación de su información financiera con corte al 31 de diciembre de 2019, a fin de liquidar la contribución especial del que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, modificada por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, que lo determinó como sujeto pasivo de la contribución especial de la cual la CREG es sujeto activo, con fundamento en que, pese a que este último fue declarado inexecutable, ya se habían configurado los elementos generadores de la misma, concretándose una situación jurídica consolidada.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Sección Cuarta, Subsección B

Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA

Magistrada Sustanciadora

Expediente: 250002337000-2021-00561-00

4 / 37

6. **Al numeral 6. ES CIERTO.** En la referida fecha, la ahora demandante hizo entrega de la información financiera requerida por la CREG.
7. **Al numeral 7. ES CIERTO.** El 28 de diciembre de 2020, la CREG expidió la Resolución 238 de 2020, “*Por la cual se reglamenta el procedimiento para la presentación de la información contable y financiera, el cálculo, la liquidación, el cobro, el recaudo y las acciones de fiscalización de la contribución especial a favor de la CREG para las personas prestadoras de la cadena de combustibles líquidos.*”, y en el artículo 3 de la parte resolutive, estableció que contra la liquidación de la contribución especial individual, procedía el recurso de reposición, cuyo plazo de interposición es de cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación.
8. **Al numeral 8. ES CIERTO** La resolución 241 de 2020, expedida por la CREG el 31 de diciembre de 2020, señaló entre otras disposiciones, el porcentaje de la contribución especial que deben pagar las personas prestadoras de la cadena de combustibles líquidos sometidas a la regulación de la Comisión de Regulación de Energía y Gas en el año 2020.
9. **Al numeral 9. ES CIERTO.** En la referida fecha, la CREG notificó a la demandante, la liquidación oficial de la Contribución especial de la cual esta es sujeto activo, contenida en el documento CS-2021-007413, en virtud de su calidad de prestador de la cadena de combustibles líquidos, y la incorporación de estos como sujetos pasivos de dicha contribución, establecida en el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, que modificó el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, por valor de \$121.599.711.
10. **Al numeral 10. ES CIERTO.** La Resolución 241 de 2020 fue demandada en nulidad ante el Consejo de Estado. Dicho proceso se encuentra en curso con el radicado 11001-03-27-000-2021-00023-00.
11. **Al numeral 11. ES CIERTO.** En la referida fecha, GNE SOLUCIONES S.A.S., radicó vía correo electrónico recurso de reposición en contra de la liquidación oficial de la contribución especial de la cual fue sujeto pasivo para la vigencia 2020, contenida en el documento CS-CS-2021-007413.
12. **Al numeral 12. ES CIERTO.** Tal como se afirmó en el numeral décimo del presente escrito de contestación, la demanda de nulidad radicada ante el Consejo de Estado contra la Resolución 241 de 2020, con el radicado 11001-03-27-000-2021-00023-00, se encuentra en trámite.
13. **Al numeral 13. ES CIERTO.** En la referida sentencia, la Corte Constitucional, declaró inexecutable el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, estándose a lo resuelto en las sentencias C-464 y C-484 de 2020.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
5 / 37

14. Al numeral 14. ES CIERTO. En la referida fecha, la CREG expidió la Resolución 409 de 2021, resolviendo el recurso de reposición interpuesto por la demandante en contra de la liquidación oficial de la contribución especial contenida en el documento CS-2021-007413.

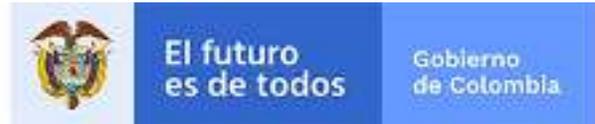
4. A LAS NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

El apoderado de la sociedad GNE SOLUCIONES S.A.S., señala que la liquidación oficial CS-2021-007413 y el acto administrativo que resolvió el recurso de reposición presentado en contra de esta, vulneraron las siguientes disposiciones normativas:

- ✓ CONSTITUCIÓN POLÍTICA: Artículos 29, 83, 95-9, 230, 338 y 363.
- ✓ Ley 1437 de 2011, Artículos 3.1, 3.4, y 42.
- ✓ Sentencias de la Corte Constitucional C-464 y C-484 de 2020, y C-417 de 2021.

Adicionalmente, enuncia el concepto de violación, de la siguiente manera:

- a. *Falsa motivación de los actos administrativos demandados: La liquidación oficial demandada y la resolución demandada fueron expedidas con fundamento en una norma que había sido previamente expulsada del ordenamiento jurídico.*
- b. *Falsa motivación de los actos administrativos demandados: La liquidación oficial demandada y la resolución demandada fueron expedidas con fundamento en una interpretación equivocada de los efectos en el tiempo de las Sentencias C-464 y C-484 de 2020.*
- c. *Falsa motivación de los actos administrativos demandados: La liquidación oficial demandada y la resolución demandada fueron expedidas con fundamento en una norma que modificó un impuesto de periodo y, en consecuencia, solo era aplicable a partir de la vigencia 2021.*
- d. *Los actos administrativos demandados son nulos por violación de los principios de buena fe y confianza legítima que rigen la interacción entre el Estado y los particulares, así como del principio de coordinación que rige la actividad del Estado. (Falsa motivación por inaplicación de este último).*
- e. *Los actos administrativos son nulos por violación del debido proceso en tanto que GNE no fue notificada de una propuesta de liquidación previa al inicio de la actuación administrativa de determinación oficial de la Contribución Especial.*
- f. *Falsa motivación de los actos administrativos demandados: La liquidación oficial demandada y la resolución demandada fueron expedidas con inobservancia a los principios de justicia y equidad tributaria.*
- g. *Falsa motivación de los actos administrativos demandados: La resolución demandada no resolvió todos los motivos de oposición esgrimidos por GNE en el recurso de reposición contra la liquidación oficial demandada.*



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
6 / 37

5. RESPUESTA A LOS CARGOS

El debate jurídico de la demanda que se contesta, gira en el eje central de la presunta ilegalidad de los actos demandados por cuanto, según se señala en el escrito de la demanda, la contribución contenida en estos, “*se origina en las modificaciones hechas por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019*”, norma que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional y que, por tanto, el juzgado deberá inaplicar el pago de esta.

Los cargos de nulidad formulados contra las normas impugnadas se apoyan en el argumento principal de que, en consecuencia, del efecto inmediato y hacia el futuro de la declaratoria de inexecutable contenida en la sentencia C-484 de 2020, la modificación al artículo 85 de la Ley 142 de 1994, incorporada por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, que amplió la base de sujetos pasivos de la contribución especial a favor de la CREG, incluyendo en esta a los integrantes de la cadena de combustibles líquidos, no puede ser aplicado después de la vigencia de la decisión de inexecutable.

Siendo así, stricto sensu, el control de legalidad planteado con la demanda se limita a determinar (i) cómo se proyectan los efectos de la sentencia C-484 de 2020 sobre los actos demandados; (ii) si la liquidación oficial de la contribución especial a favor de la CREG para el año 2020, notificada al demandante No. CS-2021-007413 recae sobre situaciones jurídicas distintas de las que en esa sentencia se declararon como consolidadas; (iii) si la liquidación oficial de la contribución especial CREG 2020, notificada a la parte demandante en el documento No. CS-2021-007413 del 14 de enero de 2021, liquidada conforme lo estableció la Resolución 241 del 31 de diciembre de 2020 y la Resolución CREG 409 de 2021, se expidieron de manera irregular con falta y falsa motivación, desconocimiento del derecho de defensa, debido proceso e infracción de las normas superiores en que deberían fundarse.

A continuación, expondremos las razones de defensa frente a los cuestionamientos a los que se orientan los cargos de la demanda.

5.1 Legalidad de los actos expedidos - Efecto inmediato y hacia el futuro definido en la sentencia C-484 de 2020: La contribución de la anualidad 2020 se rige por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019

De plano, entramos rechazando el señalamiento de ilegalidad de los actos demandados, por cuanto, en todo el proceso de conformación de la contribución demandada, para el año 2020, que por demás fue de público conocimiento, se dejó constancia de que la misma, se definió conforme el objeto contenido en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, y si bien es cierto que, se incluyeron los actores de la cadena de combustibles líquidos, como sujetos pasivos de ésta, al ser incluidos por la modificación que de dicho artículo hizo la Ley 1955 de 2019, en su artículo 18, posteriormente declarada inexecutable, no es menos cierto, que el cobro de dicha contribución, fue reconocido como un hecho jurídico consolidado en las sentencias que sacaron dicha norma del ordenamiento jurídico, de tal



Av. Calle 116 No. 7-15 Int. 2. Oficina 901
 Edificio Cusezar Bogotá, D.C. Colombia
 (1) 6032020 / Fax: (1) 6032100
 creg@creg.gov.co
 www.creg.gov.co

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
7 / 37

manera que, para el año 2021, estos sujetos regulados, no fueron tenidos en cuenta como sujetos pasivos de la contribución.

En la sentencia C-484 de 2020, la Corte Constitucional (i) declaró la inexecutable del artículo 18 de la Ley 1955 de 2020 y (i) definió que esa decisión tiene efecto¹ inmediato y hacia el futuro.

Entre las razones que sirven de fundamento a la definición de los efectos en el tiempo –*ratio decidendi* del efecto hacia inmediato y hacia el futuro–, la Corte consideró que la norma declarada inexecutable regula un tributo de periodo anual, que se encontraba causado para el año 2020.

A partir de esa razón, la Corte concluyó, por una parte, que se trata de situaciones jurídicas consolidadas al amparo de los elementos establecidos por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, para el año 2020 y que, por tanto, la liquidación y recaudo del tributo puede servirse de los elementos establecidos en esa norma y, por otra parte, que la norma inexecutable no puede aplicarse a las contribuciones que se causen a partir de la anualidad 2021, porque para esos efectos debe aplicarse el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, sin la modificación retirada del ordenamiento.

En síntesis, la Corte Constitucional fundamentó, con todo detalle, los alcances del efecto inmediato y hacia el futuro definido en la sentencia C-484 de 2020, en la siguiente *ratio decidendi*:

- (i) La contribución regulada en el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 (Vigente para el momento de la causación de la contribución especial), se causa cada año, es decir, se trata de un tributo de periodo anual.
- (ii) La sentencia se pronunció antes de la causación de esa contribución para el año 2021, y después de la causación para el año 2020.
- (iii) Las contribuciones causadas, esto es, las correspondientes a la anualidad 2020, son situaciones jurídicas consolidadas.
- (iv) El efecto inmediato de la declaración de inexecutable deja a salvo esas situaciones jurídicas consolidadas, incluida la aplicación del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, requerida para administrar, liquidar y recaudar la contribución causada en la anualidad 2020.

¹ De conformidad con los artículos 241 y 243 constitucionales, la Corte Constitucional es la autoridad llamada a definir los efectos de sus fallos.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
8 / 37

- (v) A partir de la anualidad 2021 no se aplicará la norma declarada inexecutable, sino que continuará rigiendo el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, vigente antes de la modificación introducida por la norma inexecutable.

La Corte Constitucional definió claramente el efecto inmediato y hacia el futuro de la Sentencia **C-484 de 2020**, así:

*“107. En virtud de lo expuesto (ver supra, numerales 77 a 100), la Sala procederá a declarar la inexecutable del artículo 18 demandado. Al encontrar que la norma en su totalidad vulnera la Constitución, por las razones ya señaladas, la Corte se encuentra habilitada para **retirar la norma del ordenamiento jurídico de forma inmediata sin necesidad de modular sus efectos**, al no encontrarse en el marco de los supuestos que conllevan a la necesidad de diferirlos en el tiempo.*

*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 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 –destaco-.”

Con lo expuesto no quedan dudas, entonces, en cuanto a que la interpretación de la Corte Constitucional en el sentido que la norma declarada inexecutable continúa rigiendo las situaciones jurídicas consolidadas en la anualidad 2020.

A manera de ejemplo, realizaremos un ejercicio que nos permita corroborar, para el caso concreto, que la contribución liquidada corresponde a un hecho jurídico consolidado, así:



Av. Calle 116 No. 7-15 Int. 2. Oficina 901
 Edificio Cusezar Bogotá, D.C. Colombia
 (1) 6032020 / Fax: (1) 6032100
 creg@creg.gov.co
 www.creg.gov.co

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
9 / 37

Las Leyes 142 de 1994, y 143 de 1994, los Decretos 1260 de 2013, 1082 de 2015 (Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional), que en su orden crean y reglamentan el funcionamiento de las comisiones reguladoras, y establecen la contribución a favor de estas, y el Decreto 4130 de 2011, por el cual se reasignan unas funciones, establecen los lineamientos normativos que rigen el funcionamiento de la CREG y le atribuyen facultades que le permiten realizar el cobro de la contribución especial, a las entidades sometidas a su ámbito de regulación para recuperar los costos en que incurre, con una tarifa que no puede ser superior al uno por ciento (1 %) de las respectivas bases gravables de los regulados.

El artículo 85 de la Ley 142 de 1994, en su numeral 85.2, establece que:

“85.2. La superintendencia y las comisiones presupuestarán sus gastos cada año y cobrarán dentro de los límites que enseguida se señalan, solamente la tarifa que arroje el valor necesario para cubrir su presupuesto anual.

*La tarifa máxima de cada contribución no podrá ser superior al uno por ciento (1%) del valor de los gastos de funcionamiento, **asociados al servicio sometido a regulación, de la entidad contribuyente en el año anterior a aquel en el que se haga el cobro**², de acuerdo con los estados financieros puestos a disposición de la Superintendencia y de las Comisiones, cada una de las cuales e independientemente y con base en su estudio fijarán la tarifa correspondiente.*

Este artículo fue modificado, como veremos a continuación, por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, ampliando la base de sujetos pasivos y modificando la base gravable de la contribución, sin modificar que la información financiera para tener en cuenta sería la suministrada por los regulados, de la vigencia anterior.

Como quiera que la contribución especial liquidada a la sociedad GNE SOLUCIONES S.A.S., fue realizada en el año 2020, y que tal como lo acepta en la demanda impetrada, fue liquidada con la información financiera suministrada a corte 31 de diciembre de 2019, se puede concluir que corresponde con lo establecido en la norma arriba citada.

Así mismo, el artículo 3° del Decreto Ley 4130 de 2011 que reasignó funciones a la Comisión de Regulación de Energía y Gas, estableció como sujetos de regulación a aquellas empresas que realicen actividades de refinación, importación, almacenamiento, distribución y transporte de los combustibles líquidos derivados del petróleo. Siendo que, GNE SOLUCIONES S.A.S., se encuentra registrado en el el Sistema de Información de la Cadena de Distribución de Combustibles del Ministerio de Minas y Energía - SICOM (el cual integra a los agentes de la cadena a nivel nacional en un solo sistema de información), como Distribuidor Minorista -Estación

² Subraya y negrita propios

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
10 / 37

de Servicio Automotriz, se ubica dentro del espectro de los sujetos regulados por la CREG y, por tanto, es susceptible de ser sujeto pasivo de la contribución especial a favor de esta, por dicha calidad.

Ahora bien, la Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 “pacto por Colombia, pacto por la equidad””, fue publicada el 25 de mayo de 2019, con lo cual, a partir de esa fecha, era dable que, aquellos afectados por la contribución a posteriori demandada de inconstitucionalidad, desde esa fecha, y como bien dice la Corte Constitucional en la sentencia arriba citada, “confiados en su validez”, previeran que para el año 2020, se generaría la obligación de contribuir a favor de la comisión y superintendencia correspondiente, con base en el 1% del valor de sus gastos de funcionamiento para el año 2019, asociados al servicio sometido a regulación, y que, orientaran su comportamiento a garantizar el pago de esta.

La mentada norma, en el artículo 18, numeral 4, definió los sujetos pasivos de la contribución, así:

“4. <Aparte tachado INEXEQUIBLE desde el 20 de octubre de 2020> 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 prestadoras de la cadena de combustibles líquidos y las personas prestadoras del servicio de alumbrado público. Tratándose de la CREG también lo serán las personas prestadoras a que hace referencia el artículo 61 de la Ley 812 de 2003³ y el Decreto número 4299 de 2005, o las normas que lo modifiquen, sustituyan o deroguen, con excepción de los distribuidores minoristas en estación de servicio en un municipio ubicado en zona de frontera.”

Siendo que, para definir los sujetos pasivos de la contribución especial a favor de la CREG, la norma en comento nos remite al artículo 61 de la Ley 812 de 2003, resulta importante revisar su contenido:

ARTÍCULO 61. CADENA DE DISTRIBUCIÓN DE COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DERIVADOS DEL PETRÓLEO. El artículo 2o de la Ley 39 de 1987 quedará así:

“Artículo 2o. Los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, con la excepción del gas licuado de petróleo, solamente serán el Refinador, el Importador, el Almacenador, el Distribuidor Mayorista, el transportador, el Distribuidor Minorista y el Gran Consumidor.”⁴

³ Subrayado propio

⁴ Subrayado y negrita propios

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
11 / 37

De lo anterior se tiene que, dentro de la base de sujetos pasivos de la contribución especial a favor de la CREG, también se encuentran incluidos los “Distribuidores Minoristas”, como lo es la empresa demandante.

En este punto resulta importante recordar que, (i) la causación de un impuesto, en este caso de la contribución, se da al concretarse el hecho generador previsto en la ley y que da origen a las obligaciones formales y sustanciales del mismo y que, (ii) el momento de exigibilidad de la obligación corresponde a la fecha establecida en las normas para el cumplimiento de las obligaciones fiscales, el cual es, generalmente posterior a la de la causación.

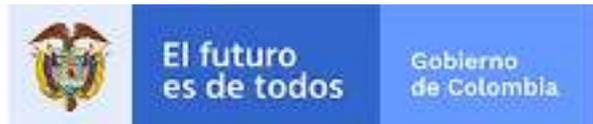
De tal manera que, si bien es cierto que la liquidación y cobro de la contribución especial a favor de la CREG en el año 2020 (**exigibilidad**), se hizo a posteriori de las sentencias arriba citadas, tal como consta en la parte considerativa de la misma; no es menos cierto que, el **hecho generador** (en palabras de la Corte Constitucional, “**la prestación de los servicios sometidos a inspección, control, vigilancia y la venta de sus bienes vigilados o regulados**”⁵) que originó el nacimiento de la obligación contenida en la liquidación en conflicto, se causó cuando la norma demandada se encontraba vigente (**causación**), consolidando los presupuestos para la exigibilidad del tributo, en este caso de la tasa parafiscal de la contribución especial a favor de la CREG, o dicho de otra manera, configurando una situación jurídica consolidada.

Así las cosas, yerra el demandante al considerar que, con la declaratoria de inexecutable del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, desaparecen también, los supuestos facticos que causaron la contribución especial para el año 2020.

Sobre este punto, reiteramos que, la *ratio decidendi* del *decisum* que definió el efecto inmediato **y hacia el futuro** de la Sentencia C-484 de 2020 descarta el entendimiento sostenido por la demandante, en el sentido que la contribución causada en la anualidad 2020, a cuyos fines sirven los actos demandados, no pueden regirse por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, debido a que los mismos, corresponden a situaciones jurídicas consolidadas, de las que, en la misma sentencia de constitucionalidad, la Corte aclara que los efectos hacia futuro de dicha decisión de inexecutable, 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.

Ahora bien, no es dable asimilar los vicios de inconstitucionalidad con los presuntos vicios de los actos que se fundamentan en ella. Los cargos de violación de las normas invocadas no se configuran, porqué, como lo tiene establecido la jurisprudencia del Consejo de Estado, no es dable sostener la ilegalidad de los actos demandados por el solo hecho de que la norma que les sirve de fundamento fue declarada inexecutable.

⁵ Sentencia C-484 de 2020



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
12 / 37

Todos los argumentos desarrollados en la demanda están enfocados a señalar que los actos demandados se fundamentan o reproducen el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, declarado inexecutable y, por tanto, desconocen los efectos vinculantes de la sentencia C-484 de 2020.

Estos argumentos resultan vacíos, si tenemos que cuenta que, Como lo decidió la Corte Constitucional, el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 estuvo amparado por la presunción de constitucionalidad desde su expedición hasta la fecha en que empezaron a surtir los efectos de la declaración de inexecutable. En términos de la sentencia C-484 de 2020, desde la anualidad 2021. Esa norma produjo sus efectos, al punto que el tributo de la anualidad de 2020 se consolidó bajo su imperio.

De donde resulta claro que el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 existió y produjo sus efectos, esto es, modificó la contribución creada por el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 y al amparo de esa modificación se causó la contribución de la anualidad 2020, periodo que continúa rigiéndose por la norma declarada inexecutable.

Por tanto, no es dable desconocer la existencia del artículo 18 de la Ley 1955 de 2020, durante el periodo en que produjo sus efectos, como se hace en las demandas, para sostener que el tributo fue creado por los actos demandados, máxime cuando en la sentencia C-484 de 2020 se reconoció que esa decisión no afecta la presunción de constitucionalidad de la que estuvo revestida la norma, en el periodo correspondiente a la anualidad 2020.

Las razones de violación de las normas invocadas no demuestran que los actos demandados se hayan expedido violentando el espíritu, el alcance o los límites de la norma que reglamentan, ni que esos actos contraríen el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, en el que se fundamentan.

Esas razones simplemente pretenden plantear un juicio de violación directa de la constitución, a partir de las razones que la Corte Constitucional analizó y decidió como fundamento de la inexecutable del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, que no resulta posible. Ello es así, porque, no es dable sostener la ilegalidad de los actos demandados por el solo hecho de que la norma que reglamentan o que les sirve de fundamento fue declarada inexecutable, como se pretende en las demandas, en cuanto señalan que los actos demandados son ilegales porque la norma que les sirve de fundamento es inconstitucional.

Del hecho de que los actos demandados reglamenten o se fundamenten en el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 no puede concluirse válidamente la reproducción indebida de esa norma. En cuanto la presunción de constitucionalidad que acompañó a esa norma durante el tiempo que proyectó sus efectos -la contribución causada en la anualidad 2020-, no resultó afectada por la declaración de inexecutable, los actos demandados se fundamentan válidamente en la misma y en la presunción de constitucionalidad que sigue protegiendo los efectos producidos bajo su imperio.



Av. Calle 116 No. 7-15 Int. 2. Oficina 901
 Edificio Cusezar Bogotá, D.C. Colombia
 (1) 6032020 / Fax: (1) 6032100
 creg@creg.gov.co
 www.creg.gov.co

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
13 / 37

5.2. Situación jurídica consolidada.

Señala la parte actora dentro del litigio que se desata, que, *“el hecho que la Corte Constitucional, indique tanto en la Sentencia C-484 como en la C-147 que los efectos de la inexequibilidad son “hacia futuro” y que no afectan “situaciones jurídicas consolidadas en el año 2020”, no puede entenderse de ninguna manera como un salvoconducto para que la CRG liquidara y cobrara la Contribución Especial con posterioridad a la declaratoria de inexequibilidad, pues ellos implicaría concluir que sus efectos fueron diferidos en el tiempo, lo cual riñe con el carácter de **“inmediatez”** de los Ratio decidendi de dichas Sentencias.”*, y que, cuando la Corte <constitucional invoca dicho termino, *“no hace referencia, como equivocadamente cree la CREG, al inicio de la vigencia 2020, sino por el contrario, a aquellas situaciones en las cuales la Contribución Especial ya había sido liquidada y pagada antes de la declaratoria de inexequibilidad”*.

También señala que **“la obligación tributaria sustancial (causación)”** respecto del pago de la Contribución Especial surge únicamente cuando la CREG notifica al sujeto pasivo la liquidación oficial”, y que la CREG, hasta la ejecutoria de la Sentencia C-484 de 2020, solo *“tenía una mera expectativa de liquidar oficialmente la contribución Especial a cargo de los sujetos pasivos”*, pero que esta *“no se podía concretar sino hasta la expedición de los actos administrativos generales que definieron la determinación de la Contribución Especial”* (Negrita y subrayado propios)

Así mismo, aporta apartes jurisprudenciales acerca de lo que se debe entender como situación jurídica consolidada y su relación con la ejecutoria del acto administrativo, y señala expresamente que, *Hablar de situaciones jurídicas consolidadas respecto de la Contribución Especial a favor de la CREG y a cargo de GNE no es otra cosa que un absurdo”*.

Sobre este particular es dable aclarar que la CREG, en lo que corresponde a la liquidación de la contribución especial de la cual es beneficiaria en virtud de la Ley 142 de 1994, para el año 2020, no hizo ninguna interpretación arbitraria u absurda de la sentencia C- 484 de 2020, y que, es claro y evidente que, la Corte Constitucional, en la ratio decidendi de la sentencia antes citada, si bien, no define el concepto aquí discutido, si deja claramente establecido, en materia de la contribución especial a favor de la Superintendencia de Servicios Públicos y de las Comisiones Reguladoras, qué la configura, al establecer que, **“los tributos causados en la anualidad 2020 corresponden a situaciones jurídicas consolidadas”**, tal como se observa en el numeral 108, así:

1. *“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 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,*

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
14 / 37

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 2020.⁶

De lo anteriormente citado, resulta de gran importancia entender cuándo se causó la contribución especial a favor de la CREG para el año 2020, reconocida por la demandante como la “obligación tributaria sustancial”, puesto que este supuesto es el que habilita a dicha comisión para el cobro de esta, de acuerdo con la regla establecida por la Corte Constitucional para que dicha circunstancia (la causación del tributo en la anualidad 2020) configure una “situación jurídica consolidada”.

En este punto, y antes de determinar el supuesto arriba enunciado (cuándo), surge la necesidad de definir qué es la causación del tributo y cuándo ocurre la misma, para la contribución especial a favor de la CREG, por lo cual partiremos enunciando una sencilla definición de causación, que ha incorporado en alguna de sus sentencias el Consejo de Estado, así:

“Entiéndase por causación el momento en que se ha realizado el hecho imponible y nace la obligación tributaria o el derecho de crédito a favor del sujeto activo.”⁷

Igualmente ha señalado la Corte Constitucional, en lo que respecta al momento de la causación lo siguiente:

“Sentencia C-412/96 “IMPUESTO-Momento de causación

El legislador puede establecer que el impuesto se causa al ocurrir el hecho gravado, pero también puede la ley, dentro de ciertos límites, adelantar o aplazar la causación del tributo en relación con la realización material del hecho, sin que con ello se desconozca la Constitución. En ningún lugar la Constitución exige que el momento de causación de un impuesto sea idéntico para todos los sujetos gravados, por lo cual, el Legislador tiene la facultad de establecer distintos momentos de exigibilidad de la obligación tributaria, siempre y cuando esa diferenciación tenga fundamentos objetivos y razonables en términos de la política tributaria o económica del Estado.”

⁶ Negrita y subrayado propios

⁷ Consejo de Estado, expediente número 13489 del 1.º de abril de 2004, demandante Horacio Enrique Ayala, Magistrado Ponente Ligia López Díaz. Negrita y subrayado propios.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
15 / 37

Así las cosas, como quiera que la causación del tributo tiene una estrecha relación con el hecho gravado o hecho generador, bien vale la pena atender lo que el Consejo de Estado ha dicho acerca del vínculo existente entre una y otro, así:

*“la causación del impuesto tiene relación directa con **el hecho generador del tributo y por ende con el nacimiento de la obligación tributaria**”⁸, y amplía este concepto añadiendo que:*

*“En relación con el hecho generador, el doctrinante Juan Rafael Bravo Arteaga señala: “El hecho gravado se puede definir como el **tipo de conducta social, revelador de una capacidad económica y previsto en la ley, cuya realización produce el nacimiento de la obligación tributaria.** (...) Esta comparación pone de presente la importancia del hecho gravado en dos aspectos: **el momento en que nace la obligación tributaria y la referencia a la norma reguladora de la obligación tributaria.** **Si la obligación tributaria tiene origen en la ley, entonces debe nacer cuando se realizan los presupuestos previstos en ella misma como condicionantes de la obligación. Al nacer en el momento en que se realizan los presupuestos legales, desde ese momento se debe registrar la obligación a cargo del sujeto pasivo y tomar en cuenta los demás factores jurídicos relativos a su exigibilidad y a la prescripción de las acciones para su determinación y para su cobro**”². (Negrillas propio del texto original, subrayas fuera del texto original)”*

Las anteriores conceptualizaciones en suma concluyen que el tributo, a menos que la norma establezca un momento diferente, se causa al ocurrir el hecho generador contenido en la misma, entendido este como la conducta objeto del gravamen.

Para el caso de la contribución especial a favor de la CREG, el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, señala que las entidades sujetas a su regulación estarán sujetas a la contribución que se liquidará y pagará cada año, conforme las reglas que dicha norma señala, de lo cual, se puede concluir, su carácter anual, reconocido como tal, en la sentencia C-484 de 2020 que sirve e fundamento a la demanda.

⁸ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA Consejero ponente: MILTON CHAVES GARCÍA Bogotá, D. C., veinte (20) de septiembre de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 11001-03-27-000-2017-00045-00(23401) Actor: RUTH YAMILE SALCEDO YOUNES Demandado: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES –DIAN / Bravo Arteaga, Juan Rafael. Nociones Fundamentales de Derecho Tributario. Tercera Edición. Páginas 238 y 239. Legis. 2009.

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/212/11001-03-27-000-2017-00045-00.pdf>

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
16 / 37

Referente al momento de la causación de impuestos anuales, en sentencia reciente del Consejo de Estado ha dicho lo siguiente:

“Ahora bien, el ordenamiento legal no se refirió al aspecto temporal del impuesto predial; sin embargo, como tributo de periodo que es, en tanto que grava supuestos perdurables (propiedad y posesión), las diferentes normativas territoriales han determinado como momento de causación, el 1 de enero de cada año fiscal, con periodo extendido hasta el 31 de diciembre del mismo año. De manera concordante, los artículos 178 del Decreto 1333 de 1986 y 2 de la Ley 601 de 2000, disponen que los avalúos catastrales que sirven de base gravable del impuesto, tienen efectos a partir del año siguiente de aquel en el que se expidió el acto contentivo del avalúo.

Por su parte, la causación del impuesto de industria y comercio se considera igualmente anual, porque su base gravable se determina sobre el promedio mensual de ingresos provenientes de las actividades gravadas durante el año anterior, de modo que se liquida y paga al final del periodo respectivo, cuando se conoce el total de los ingresos percibidos por la realización de las actividades gravadas.

Acorde con esas reglas de causación anual -el impuesto predial a primero de enero del año 2011 y el ICA causado en el año anterior-, se entiende que para esa fecha (1 de enero de 2011), cuando se causa el impuesto al patrimonio establecido en el artículo 294 -1 del ET, dichos impuestos territoriales constituyen obligaciones tributarias previamente causadas y, por tanto, un pasivo para el contribuyente del impuesto nacional, independientemente de que se declaren y paguen después.”⁹

Retomando la argumentación iniciada, podemos afirmar que, la contribución especial a favor de la CREG, al ser un tributo de causación anual, conforme la Ley 142 de 1994, se causa o hace efectiva el 1 de enero de cada vigencia, y la recuperación del costo asociado al servicio se da en proporción a la operación de cada prestador dicha vigencia. Es decir, al ser regulados y sujetos pasivos de la contribución, que se encuentran efectivamente prestando el servicio regulado, al 1 de enero de cada vigencia, se causa la obligación de pagar el tributo, y en ese mismo año, los costos se recuperan en la proporción en la que presten el servicio.

Así mismo, la demandante al 1 de enero de 2020 se encontraba registrada como agente de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, y activa en el Sistema de

⁹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA, CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO, Bogotá D.C., veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020), Referencia: NULIDAD, Radicación: 11001-03-27-000-2017-00028-00 (23221), Demandante: JULIO CÉSAR SÁNCHEZ NÚÑEZ, Demandado: DIAN, Temas: Nulidad de la tesis jurídica del numeral 4 del Concepto 081582 de 2011. Impuesto al patrimonio 2011. Base gravable. Pasivos.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
17 / 37

Información de Combustibles – SICOM-,¹⁰ en la categoría de “Distribuidor Minorista- Estación de Servicio Automotriz”, de lo cual se infiere que, se encontraba dentro de los sujetos pasivos determinados en la norma antes referida.

Por otro lado, en las razones invocadas para negar que la contribución especial prevista en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, se causó en 2020 y alcanzó el estatus de situación jurídica consolidada, presentada por la parte demandante, se confunde erróneamente la causación del tributo de periodo y el ejercicio de los derechos sobre el mismo –liquidación y recaudo-, tal como hemos afirmado en apartes anteriores de esta contestación.

La jurisprudencia arriba citada, resulta relevante, si tenemos en cuenta que, tal como salta a la vista, la obligación tributaria del caso que nos ocupa es de origen legal (artículo 85 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019), y que al revisar los elementos de conformación del tributo, o en este caso, de la contribución especial a favor de la CREG, se puede comprobar que al momento de ser publicada la sentencia que sirve de fundamento a la demanda, la contribución cobrada a la demandante, **se encontraba causada desde el 1 de enero de 2020 (respondiéndose el interrogante del ¿cuándo se causó la contribución?)**,

En consecuencia, la liquidación demandada, se encuentra revestida de legalidad, ya que, como establecimos previamente, la notificación de la liquidación a la regulada corresponde a la exigibilidad de la contribución.

En apoyo de lo anterior, anexamos la siguiente tabla, que contiene definiciones tomadas de Fundamentos de la tributación colombiana, en Fundamentos de derecho de los negocios para no abogados, 573-575. Ed. Temis, Bogotá. (2013):

ELEMENTOS DE LA CONTRIBUCION ESPECIAL PARA PRESTADORES DE LA CADENA DE COMB. LIQUIDOS 2020					
ELEMENTOS	FUND. NORMATIVO	LIQUID.2020 GNE	MATERIALIZACION DEL ELEMENTO	CUMPLE	
	LEY 1955 DE 2019, ART. 18			SI	NO
SUJETO ACTIVO	CREG, CRA y SSPD	CREG	Ley 142 de 1994 (11-07-94) Ley 1955 de 2019 (25-06-2019)	X	

¹⁰ SICOM es el sistema de información de la cadena de distribución de combustibles del Ministerio de Minas y Energía, el cual integra a los agentes de la cadena a nivel nacional en un solo sistema de información y mediante el cual se organiza, controla y sistematizan las actividades de comercialización, distribución, transporte y almacenamiento de combustibles.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Sección Cuarta, Subsección B

Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA

Magistrada Sustanciadora

Expediente: 250002337000-2021-00561-00

18 / 37

SUJETO PASIVO	Personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, conforme a los arts. 15 y 16 de la Ley 142/94 y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios; las personas prestadoras de la cadena de combustibles líquidos y las personas prestadoras del servicio de alumbrado público. Tratándose de la CREG también lo serán las personas prestadoras a que hace referencia el artículo 61 de la Ley 812 de 2003 y el Decreto número 4299 de 2005	Distribuidor Minorista- Estación de Servicio Automotriz	Sujeto Regulado: Decreto 4130 de 2011 Sujeto Pasivo: Ley 1955 de 2019/25-06-2020	X	
HECHO GENERADOR	Prestación de los servicios sometidos a inspección, control, vigilancia y la venta de sus bienes vigilados o regulados.	Información registrada e SICOM	1/01/2020 Estado SICOM: Distribuidor Minorista- Estación de Servicio Automotriz	X	
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 periodo)/(total del ingreso de actividades ordinarias devengados en el periodo)	Resolución CREG 241 de 2020 D-CREG-195 de 2020	Resolución CREG 241 de 2020 D-CREG-195 de 2020	X	
TARIFA	Tarifa de contribución de sujeto activo = (Presupuesto a financiar de sujeto activo) / (Suma de bases gravables de sujetos pasivos).	Resolución CREG 241 de 2020 D-CREG-195 de 2020	Resolución CREG 241 de 2020 D-CREG-195 de 2020	X	

Retomando la ratio decidendi de la sentencia C-484 de 2020, la Corte Constitucional claramente definió que (i) esa sentencia se expidió cuando ya se había causado la contribución especial de la anualidad 2020; (ii) que la causación se produjo bajo el imperio del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019; y (iii) que, por haberse causado antes de la sentencia, la contribución especial de la anualidad 2020 alcanzó el estatus de situación jurídica consolidada y, por tanto, continúa rigiéndose por esa norma.

De lo anterior se tiene que, las razones invocadas en la demanda para negar la existencia de situaciones jurídicas consolidadas falsean el unívoco entendimiento de la doctrina y la jurisprudencia, extranjera y nacional, en el sentido de que las situaciones jurídicas se consolidan cuando los supuestos de hecho o las consecuencias jurídicas previstas de manera abstracta en las normas, o unos y otras, han jugado en favor o en contra de personas determinadas.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
19 / 37

La demanda pretende reconocer como situaciones jurídicas exclusivamente las obligaciones que, por estar revestidas de cosa juzgada, haber prescrito o estar caducada la acción, no son susceptibles de controversia administrativa o judicial. Ese entendimiento en el que se sostiene la demanda es enteramente ajeno a la definición de las situaciones jurídicas consolidadas.

Ahora bien, vale la pena recordar que, de conformidad con los artículos 241 y 243 constitucionales, la Corte Constitucional es la autoridad llamada a definir los efectos de sus fallos¹¹. Bajo ese entendimiento, la Corte declaró la inexecutable de las disposiciones del artículo 45 de la Ley Estatutaria de Justicia que limitaban su poder de decisión, salvo la regla general que señala que las sentencias del Tribunal Constitucional tienen efectos hacia el futuro, a menos que resuelvan lo contrario¹².

Asimismo, la Corte tiene decidido que las sentencias de control de constitucional son obligatorias en el **decisum** y los conceptos consignados en la parte motiva que guarden una relación estrecha, directa e inescindible con la parte resolutive, “...en otras palabras, aquella parte de la argumentación que se considere absolutamente básica, necesaria e indispensable para servir de soporte directo a la parte resolutive de las sentencias y que incida directamente en ella” (*ratio decidendi*)¹³.

Y en esa misma línea, ha precisado que cuando la *ratio decidendi* incluye la interpretación de normas, **la mismas deben aplicarse con el alcance que sirvió de fundamento a la decisión de constitucionalidad.** “La cualificación adicional de que, si las normas que van a aplicarse han sido interpretadas por la Corte Constitucional, de ese modo deben aplicarse, constituye, se repite, una razonable exigencia en guarda de la seguridad jurídica”¹⁴.

En ese orden, resulta falso el argumento de la demanda con el que se pretende sujetar la consolidación de las situaciones jurídicas a la firmeza o intangibilidad de los actos expedidos para la administración, liquidación y recaudo, esto es, para el ejercicio de los derechos que le asisten a la CREG, en su calidad de sujeto activo, sobre la contribución causada en la anualidad 2020; desconociendo la clara y expresa inclusión por parte de la Corte Constitucional de los tributos causados en la anualidad 2020, dentro de las situaciones jurídicas consolidadas a las cuales, los efectos de inexecutable de la norma declarada inconstitucional le afectan hacia futuro, por cuanto, las razones invocadas en la *ratio decidendi* de la sentencia C-484 de 2020, son absolutamente básicas, necesarias e indispensables para el soporte directo e inciden directamente en el *decisum* que fija los efectos del fallo y, como tal, son vinculantes.

¹¹ Cfr., Sentencias C-113 de 1993, C-131 de 93, C-226 de 94 y C-037 de 1996, entre otras.

¹² Cfr., Sentencia C-037 de 1996.

¹³ Cfr., Sentencias C-083 de 1995 y C-037 de 1996.

¹⁴ *Ibidem*.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
20 / 37

En este punto resulta importante tener en cuenta la Sentencia C-744 de 2021 de la Corte Constitucional, para recalcar el carácter de inmutables, vinculantes y definitivos de las sentencias de constitucionalidad, como fundamento del argumento de ilegalidad de los actos demandados, al estar basados en una norma declarada inexecutable por la sentencia C-484 de 2020; de tal manera que, si bien es cierto que el Consejo de Estado ha asumido diferentes posturas frente a lo que se debe entender como situación jurídica consolidada, no es menos cierto, que las divergencias contenidas en las providencias emitidas por ambas instituciones, no disminuyen el poder vinculante de las mismas.

De lo anterior se tiene que, la Sentencia C-484 de 2020, debe ser aplicada en su integralidad y, así lo hizo la CREG en la liquidación de la contribución de la vigencia 2020, al respetar la situación jurídica consolidada expresamente delimitada en su ratio decidendi.

5.3 Inexistencia de la presunta falsa motivación por aplicación de una norma que modificó un impuesto de periodo que solo era aplicable a partir de la vigencia 2021.

Precisa la parte demandante que la Contribución Especial es un impuesto de periodo que requiere para su determinación los hechos económicos reportados por los sujetos pasivos en la vigencia inmediatamente anterior y qué, por tanto, no puede aplicarse sino a partir del periodo que comience después de iniciar la vigencia de la Ley que lo crea.

Que con las Resoluciones 238 y 241 de 2020 y con los actos administrativos aquí demandados, la CREG ha “materializado una aplicación retroactiva del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 a un tributo de periodo”, por cuanto esta solo le era aplicable a partir de la vigencia 2021.

Sobre este punto vale la pena recordar lo determinado en el artículo 338 de la Constitución Nacional en cuanto a la periodicidad al señalar que: “...Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo...” (el subrayado es nuestro), se refiere es al periodo gravable de las contribuciones como tal, y de ninguna manera hace referencia al año de la información sobre la cual es aplicada la tarifa, quiere decir esto, que si la Ley 1955 fue expedida en el 2019, entraría a regir para determinar los tributos del 2020 en adelante,

De esta manera, lo establecido en el artículo 18 de la Ley en mención, aplicaría para la determinación de los tributos a partir del año fiscal 2020, cuya causación es el 01 de enero de 2020, por cuanto la norma que lo regula fue expedida el año anterior, es decir, en el 2019; cumpliendo con lo determinado en el artículo 338 de la C.P.

Similar a otros impuestos nacionales como el sistema de renta presuntiva o el impuesto al patrimonio, cuyas bases son de años anteriores al impuesto, en el caso de la contribución especial a favor de la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG, la base gravable se determina con la información

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
21 / 37

financiera del año anterior al periodo gravable del tributo, por tanto, no podemos confundir, como pretende el demandante, el concepto de base gravable y la periodicidad del tributo.

Es así como el legislador expresamente lo ha determinado en la norma, que la determinación de la contribución del periodo gravable sea resultado de la depuración de la información financiera del año anterior, en la literalidad del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, que modifica el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 el cual lo señala así:

“Artículo 85 [...]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...”

Por lo anteriormente señalado tampoco debe darse acogida a los argumentos planteados en la demanda sobre este particular.

5.4 Inexistencia de la presunta violación al debido proceso por omisión de los principios de buena fe y confianza legítima y de la falsa motivación por inaplicación del principio de coordinación de las actuaciones administrativas

Nos oponemos categóricamente al señalamiento realizado por la parte actora, al acusar los actos administrativos demandados de atentar contra los principios de buena fe y confianza legítima y de actuar violentando la confianza y seguridad de los regulados, con la expedición de estos.

Básicamente los referidos señalamientos acusan a la demandada de actuar dolosamente o haciendo uso de mala fe, lo cual, no corresponde a la realidad, por cuanto más allá de la presunción de legalidad de la cual gozan los actos demandados, en todo el proceso de determinación de la contribución especial a favor de la CREG, se dejó claramente establecido cual era el fundamento normativo de dichos actos, en un actuar transparente que fue puesto en conocimiento de todos los regulados a través de la página web de la comisión y donde se les permitió participar activamente presentando sus observaciones y comentarios, que a su vez, fueron resueltos en debida forma.

Ahora bien, tampoco es dable aceptar como cierta la afirmación de que se halla violentado la confianza en la inaplicación de las modificaciones hechas por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, por cuanto, tal como hemos señalado anteriormente, lo sujetos pasivos de la contribución que fueron incluidos por dicha modificación, a partir de la vigencia de la norma, tenían conocimiento y debían prever que la CREG les requeriría tanto la información financiera necesaria para el cálculo y determinación de la liquidación individual de la contribución, así como su posterior pago.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Sección Cuarta, Subsección B

Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA

Magistrada Sustanciadora

Expediente: 250002337000-2021-00561-00

22 / 37

Así mismo, una vez conocido el contenido de la sentencia de constitucionalidad C-484 de 2020, debían con fundamento en la *ratio decidendi* de esta, prever que, para dicha vigencia, estando causada la contribución, la situación arriba planteada, no desaparecería y que, en tratándose de una situación jurídica consolidada, la consecuencia lógica sería que los sujetos pasivos de dicha contribución, garantizaran y realizaran la provisión contable de dicha contribución, descartándose entonces la intempestividad endilgada a la liquidación oficial aquí demandada.

De la misma manera, al no existir arbitrariedad en la actuación de la CREG, ni desconocimiento o inaplicación de las Sentencias de constitucionalidad que sacaron del ordenamiento jurídico las normas que sirvieron de soporte a los actos demandados, al respetar las situaciones jurídicas consolidadas, tampoco resulta aceptable el señalamiento de inaplicación del principio de coordinación que rige las actuaciones administrativas.

5.5 Inexistencia de la presunta violación al debido proceso y derecho de defensa por ausencia de notificación de una propuesta de liquidación previa.

Sobre este punto, rechazamos de plano el presunto vicio señalado, precisando que, la liquidación oficial es un acto relacionado con el cobro del tributo y no con su determinación, por lo que dicho acto administrativo hace parte de un elemento formal y no sustancial de la contribución, en la medida que hace parte del procedimiento que permite el recaudo efectivo de la contribución.

Es así como, el contribuyente, no puede limitarse al contenido del acto administrativo que le notifica el valor de la liquidación de la contribución individual, sino que, debe tener en cuenta todos los actos expedidos en el proceso de conformación de esta, el cual, dicho sea de paso, es de carácter público; y que, en el presente caso, en lo que atañe al presunto faltante de detalle del presupuesto, bien vale la pena, revisar el contenido del documento CREG – 195 del 31 de diciembre de 2020 publicado en el sitio Web de la comisión.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, la Comisión Regulación de Energía cuenta con la competencia para liquidar el monto de la contribución especial prevista para entidades y empresas sometidas a su regulación, y así se establece en el reglamento interno contenido en la Resolución CREG 039 de 2017 en sus artículos 21 y siguientes.

En lo que atañe al proceso de liquidación y establecimiento del valor de la contribución especial a favor de la CREG para el año 2020, se surtió el siguiente proceso, que incluye además de los actos administrativos aquí demandados, aquellos que les precedieron, así:



Av. Calle 116 No. 7-15 Int. 2. Oficina 901
Edificio Cusezar Bogotá, D.C. Colombia
(1) 6032020 / Fax: (1) 6032100
creg@creg.gov.co
www.creg.gov.co

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
23 / 37

A través de la **Resolución CREG 234 del 21 de diciembre de 2020**¹⁵ (Consulta), se ordenó “hacer público el proyecto de resolución "Por la cual se reglamenta el procedimiento¹⁶ para la presentación de la información contable y financiera, el cálculo, la liquidación, el cobro, el recaudo y las acciones de fiscalización de la contribución especial a favor de la CREG para los sujetos pasivos definidos en el numeral 4 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 ”, el cual estuvo disponible para observaciones, en el sitio web institucional de la comisión, del 21 al 24 de diciembre de 2021.

Durante el termino de consulta del documento arriba citado, se recibieron comentarios u observaciones de ACP, ACOLGEN, FENDIPETROLEO, GASNOVA, COMCE Y FEDISPETROL, GRUPO VANTI, e ISAGEN, los cuales fueron resueltos en el **documento CREG-192 del 28 de diciembre de 2020**.¹⁷

En la misma fecha y junto al documento de respuesta a observaciones, se publicó la **Resolución CREG 238 de 2020**(Definitiva de procedimiento)¹⁸, “Por la cual se reglamenta el procedimiento¹⁹ para la presentación de la información contable y financiera, el cálculo, la liquidación, el cobro, el recaudo y las acciones de fiscalización de la contribución especial a favor de la CREG para las personas prestadoras de la cadena de combustibles líquidos.”, en la cual, se tuvieron en cuenta las observaciones recogidas durante el periodo de consulta de la resolución 234 arriba citada.

Siguiendo la trazabilidad, pasamos de las resoluciones de reglamento de procedimiento de liquidación de la contribución, a las resoluciones que señalan el porcentaje de esta, así:

A través de la **Resolución CREG 239 del 28 de diciembre de 2020** (Consulta)²⁰, se ordenó “hacer público el proyecto de resolución "Por la cual se señala el porcentaje de la contribución especial²¹ que deben pagar las personas prestadoras de la cadena de combustibles líquidos sometidas a la regulación de la Comisión de Regulación de Energía y Gas en el año 2020 y se dictan otras disposiciones”, el cual estuvo disponible para observaciones, en el sitio web institucional, del 29 al 30 de diciembre de 2021.

¹⁵<http://apolo.creg.gov.co/Publicac.nsf/1c09d18d2d5ffb5b05256eee00709c02/ff65ce3c3671bcfa052586460018e07e?OpenDocument>

¹⁶ Subrayado propio

¹⁷<http://apolo.creg.gov.co/Publicac.nsf/1c09d18d2d5ffb5b05256eee00709c02/5618e7b66731c6550525864e00000065?OpenDocument>

¹⁸<http://apolo.creg.gov.co/Publicac.nsf/1c09d18d2d5ffb5b05256eee00709c02/5618e7b66731c6550525864e00000065?OpenDocument>

¹⁹ Subrayado propio

²¹ Subrayado propio

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
24 / 37

En la misma fecha y como adjunto de la resolución 239, se publicó el **documento soporte CREG 193 de 2020**, que establece la liquidación de la contribución especial para el año 2020 que deben pagar las personas prestadoras del servicio de combustibles líquidos sometidas a la regulación de la CREG, en el cual se fijó la tarifa de la contribución especial a la cual se encuentran sujetos los regulados de combustibles líquidos para el año 2020, y se estableció la base gravable de liquidación, así como el procedimiento para su recaudo.

En el referido documento CREG 193 de 2020, en el capítulo 6 denominado *INFORMACIÓN REPORTADA* se estableció cual fue la fecha de cargue de la información financiera con corte a 27 de diciembre de 2019, y en subcapítulo 6.1, denominado *6.1 FUENTE DE INFORMACIÓN Y PROCEDIMIENTO PARA LA DEPURACIÓN PARA CÁLCULAR LAS BASES GRAVABLES*, se detalla el proceso de cálculo de las bases gravables de la contribución especial 2020, así:

“Para calcular las bases gravables de la contribución especial 2020, se tomó como fuente de información del SICOM el cual es actualizado por los regulados, verificando y depurando los valores de los siguientes conceptos reportados al 27 de diciembre de 2020:

- *Costos totales devengados*
- *Gastos totales devengados*
- *Impuestos*
- *Tasas*
- *Contribuciones*
- *Intereses devengados a favor de terceros independientes*
- *Ingresos actividades ordinarias reguladas*
- *Ingresos actividades complementarias reguladas*
- *Total ingresos de actividades ordinarias devengadas.*

Los anteriores conceptos hacen parte de la base gravable, que conforme al numeral 1 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 se determinará así:

“...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...”

De esta manera, la base gravable (Bg) descrita se calculará para cada sujeto pasivo así:

cgtd: costos y gastos totales depurados.

tiar: total ingresos actividades ordinarias y completarias reguladas

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
25 / 37

tiao: total ingresos de actividades ordinarias

$$Bg = cgt_d * tiar \text{ tiao} (1)$$

Con el fin de lograr como producto de este ejercicio la pre-liquidación del valor a pagar por cada uno de los regulados, una vez obtenida la información por parte de la CREG se procedió a organizarla con el fin de obtener la base gravable para cada regulado, en aplicación de la normatividad citada y usando el siguiente procedimiento y estructura con un ejemplo hipotético de cálculo ilustrado a continuación en la siguiente tabla:

ITEM	OPERA CIÓN	CONCEPTO	PARCIAL	FUENTE DEL VALOR	ABREVIATURA	FORMULA	TOTAL
1		Costos y gastos totales devengados		Resultado de la fórmula	COTDv	$COTDv = CTDv + GTDv$	\$1.280.000.000
1.1		Costos totales devengados		Reportado por el regulado	CTDv		
1.2		Gastos totales devengados		Reportado por el regulado	GTDv		
2		Deducciones		Resultado de la fórmula	DED	$DED = DEDa + DEDb + DEDc + DEDd$	(\$360.000.000)
2.1		Impuestos		Reportado por el regulado	DEDa		
2.2		Tarifa		Reportado por el regulado	DEDb		
2.3		Contribuciones		Reportado por el regulado	DEDC		
2.4		Intereses devengados a favor de terceros (Art. 260-1 ET)		Reportado por el regulado	DEDD		
SOT 1	= 1 - 2	COSTOS Y GASTOS TOTALES DEPLAZADOS		Resultado de la fórmula	COTDe	$COTDe = COTDv - DED$	
3		Total ingresos actividades reguladas		Resultado de la fórmula	TIAR	$TIAR = IADOR + IACR$	
3.1		Ingresos actividades ordinarias reguladas		Reportado por el regulado	IADOR		
3.2		Ingresos actividades extraordinarias reguladas		Reportado por el regulado	IACR		
4		Total ingresos actividades ordinarias		Reportado por el regulado	TIAD		
SOT 2	= 3 / 4	DIVISIÓN DE LOS INGRESOS ACTIVIDADES REGULADAS SOBRE TOTAL INGRESOS		Resultado de la fórmula	DI	$DI = TIAR / TIAD$	
RS = SOT1 + SOT2		BASE GRAVABLE DEL REGULADO		Resultado de la fórmula	RS	$RS = COTDe * DI$	

Durante el término de consulta del documento arriba citado, se recibieron comentarios u observaciones de ANDEG, TEBSA, CERRO MATTOSSO, ECOPETROL, PRIME ENERGÍA Y LA ESTACIÓN DE SERVICIO EL ROSARIO, los cuales fueron resueltos en documento publicado en el sitio web de la comisión, el 31 de diciembre de 2021.

El 31 de diciembre de 2021, junto al documento de respuesta a observaciones recibidas durante el periodo de consulta, se publicó la **Resolución CREG 241 de 2021** (Definitiva de porcentaje de la contribución especial)²², "*Por la cual se señala el porcentaje de la contribución especial*"²³ que deben

²² <http://apolo.creg.gov.co/Publicac.nsf/1c09d18d2d5ffb5b05256eee00709c02/5618e7b66731c6550525864e00000065?OpenDocument>

²³ Subrayado propio

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
26 / 37

pagar las personas prestadoras de la cadena de combustibles líquidos sometidas a la regulación de la Comisión de Regulación de Energía y Gas en el año 2020, y se dictan otras disposiciones.”, en la cual, se tuvieron en cuentas las observaciones recogidas durante el periodo de consulta de la resolución 239 arriba citada.

En la misma fecha y como adjunto de la resolución 241, se publicó el **documento soporte CREG 195 de 2020**, que establece la liquidación de la contribución especial para el año 2020 que deben pagar las personas prestadoras del servicio de combustibles líquidos sometidas a la regulación de la CREG, en el cual se fijó la tarifa de la contribución especial a la cual se encuentran sujetos los regulados de combustibles líquidos para el año 2020, se estableció la base gravable de liquidación, así como el procedimiento para su recaudo.

En el referido documento CREG 195 de 2020, en el capítulo 8 denominado *INFORMACIÓN REPORTADA* se reiteró lo consignado 193 de 2020 frente a la fecha de cargue de la información financiera con corte a 27 de diciembre de 2019, y la fuente de información y el procedimiento para la depuración para cálculo de las bases gravables en el subcapítulo 6.1. *FUENTE DE INFORMACIÓN Y PROCEDIMIENTO PARA LA DEPURACIÓN PARA CÁLCULAR LAS BASES GRAVABLES*.

Adicionalmente, en el sub-capítulo 7.1 *CONSOLIDADO POR REGULADO DE LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL 2020*, que reiteramos contiene la metodología de depuración, cálculo y liquidación de la contribución especial de la vigencia 2020, se determinó el cálculo individual para cada sujeto pasivo y se estableció que el valor individual liquidado por concepto de la contribución especial 2020 a favor de la CREG, para cada uno de ellos, se relacionaba en el Anexo 1 del mismo, aclarando que este hacía parte integrante del Documento CREG 195 de 2020.

En dicho Anexo 1, se relaciona el consolidado de la contribución especial 2020 que debe pagar cada una de las empresas reguladas, correspondiendo a la demandante la que se presenta a continuación y que corresponde con la que le fue notificada, así:

NIT	NOMBRE O RAZÓN SOCIAL	BASE GRAVABLE	VALOR CONTRIBUCIÓN
9000728474	GNE SOLUCIONES SAS	\$475.446.065.269	\$121.599.711

Según la parte motiva de la precitada resolución, el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, aplicable a la liquidación de la contribución especial para la vigencia 2020, establece, entre otras cosas:

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
27 / 37

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.²⁴

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 prestadoras de la cadena de combustibles líquidos²⁵ y las personas prestadoras del servicio de alumbrado público. Tratándose de la CREO también lo serán las personas prestadoras a que hace referencia el artículo 61 de la Ley 812 de 2003 y el Decreto número 4299 de 2005, o las normas que lo modifiquen, sustituyan o deroguen, con excepción de los distribuidores minoristas en estación de servicio en un municipio ubicado en zona de frontera.

PARÁGRAFO 1o. El Gobierno nacional reglamentará las características y se condiciones especiales que requieran para la determinación de las contribuciones especiales a que hace referencia el presente artículo, así como los asuntos relacionados con la declaración, administración, fiscalización, el cálculo, cobro, recaudo y aplicación del anticipo y demás aspectos relacionados con obligaciones formales y de procedimiento. Las sanciones e intereses por el incumplimiento de las obligaciones formales y sustanciales relacionadas con la contribución especial serán las mismas establecidas en el Estatuto Tributario para el impuesto sobre la renta y complementarios.

PARÁGRAFO 2o. El manejo de los recursos del pago de las contribuciones especiales de la CRA y la CREO a que hace referencia el presente artículo se realizará de acuerdo con los mecanismos previstos en los artículos 72 de la Ley 142 de 1994 y 21 de la Ley 143 de 1994. En el evento de existir excedentes de la contribución especial de la CREO provenientes de las actividades reguladas de combustibles líquidos, debido a recursos no ejecutados en el período presupuestal, dichos excedentes serán compensados al pago de la contribución especial de cada empresa del sector de combustibles líquidos en la siguiente vigencia fiscal.

La Corte Constitucional, por medio del comunicado de prensa del 19 de noviembre de 2020, informó que, mediante la Sentencia C-484 de 2020, declaró inexecutable el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 de forma inmediata y con efectos a futuro, y aclaró que se trata de una tasa contributiva anual. Por tanto, los efectos de la sentencia se deben surtir a partir de la siguiente anualidad, es decir, del 2021. Así las cosas, es procedente la reglamentación, liquidación y cobro del tributo para la vigencia 2020.²⁶

²⁴ Subraya propia

²⁵ Subraya propia

²⁶ Subraya propia

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
28 / 37

El párrafo transitorio del artículo 18 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019 estableció que los regulados por la CREG tienen plazo hasta el 31 de julio de 2020 para el cargue de información financiera con corte al 31 de diciembre de 2019.

El párrafo 2 del artículo 2.2.9.9.9. del Decreto 1082 de 2015 estableció que "los sujetos pasivos de la cadena de combustibles líquidos y los prestadores del servicio de alumbrado público certificarán la información financiera en los formatos y mecanismos que establezca la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) para tal fin". Mediante comunicación oficial y aviso en página web, la CREG requirió formalmente a los agentes de la cadena de combustibles líquidos para que reportaran la información financiera correspondiente a la vigencia 2019, a través del formato electrónico de captura dispuesto para tal fin como canal oficial, en cumplimiento de lo estipulado en el segundo inciso del artículo 2.2.9.9.3 del Decreto 1082 de 2015.

En ese sentido se tiene que, la demandante, al ser sujeto regulado, de la cadena de combustibles líquidos, en ocasión a las consideraciones antes citadas, con fundamento en la normatividad ampliamente señalada en las consideraciones antes expuestas, y en la situación jurídicamente consolidada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-484 de 2020, es sujeto pasivo de la contribución.

El artículo 1 de la Resolución CREG 241 de 2020, estableció el 0,0002557592111 % como tarifa para las personas prestadoras de la cadena de combustibles líquidos, por concepto de tarifa de contribución especial con el fin de financiar el presupuesto de la CREG para la vigencia 2020. Tarifa que, multiplicada por el valor de la base gravable de cada contribuyente, da como resultado el valor a pagar por concepto de contribución especial por cada regulado.

Lo anterior con el fin de financiar en la proporción de 16.93% (equivalente a \$6.207.870.081) sobre el total del presupuesto vigente de la CREG para el año 2020, que ascendió a la suma de TREINTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y OCHO MIL CIENTO SETENTA Y UN PESOS MCTE. (\$36.667.868.171)

En lo que corresponde a la determinación de la base gravable de cada sujeto pasivo, se estableció lo siguiente:

"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 liquidación²⁷. Este resultado se denomina costos y gastos totales depurados.

²⁷ Subraya propia

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
29 / 37

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 (Bg) descrita se calculará para cada sujeto pasivo así:

cgtd: costos y gastos totales depurados.

tiar: total ingresos actividades ordinarias y complementarias reguladas

tiao: total ingresos de actividades ordinarias

$$Bg = cgtd * tiar/tiao \quad (1)$$

La tarifa es un factor general con el cual se determina el valor a pagar por cada regulado contribuyente de la contribución especial en una vigencia específica.

Esta tarifa será hallada tomando el presupuesto vigente de la CREG el cual será dividido sobre la sumatoria de las bases gravables de los sujetos pasivos.

La tarifa no podrá ser superior al uno por ciento (1 %) de las respectivas bases gravables.

La tarifa descrita se calculará de la siguiente manera:

Tce: tarifa de la contribución especial.

Pv: presupuesto vigente.

Lbg: Sumatoria de las bases gravables de los sujetos pasivos.

Pv presupuesto vigente

\sum bg: sumatoria de las bases gravables de los sujetos pasivos.

$$Tce = Pv / \sum bg \quad (2)$$

Igualmente, puede apreciarse que los actos administrativos demandados se encuentran debidamente motivados y que la determinación de la contribución se llevó a cabo aplicando los conceptos definidos en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, **y respetando las situaciones jurídicas consolidadas**, en los términos establecidos en la sentencia **C-484/20**.

De lo anterior se tiene que, tal como hemos desarrollado a lo largo de este numeral, la CREG en los documentos publicados durante el proceso de determinación de la contribución del año 2020, que resultaron en la resolución 241 de 2020, acogió y respeto los principios y derechos de información, publicidad, defensa y contradicción, y debido proceso, al consignar en todos ellos, los fundamentos facticos, normativos y técnicos que soportan dicha liquidación, descartando los argumentos esgrimidos

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
30 / 37

por la demandante cuando acusa dichos actos de vulnerar el debido proceso y derecho de defensa por no haberle presentado una propuesta de liquidación previa.

5.6 Inexistencia de la presunta falsa motivación de los actos demandados por haber sido expedidos con desconocimiento de los principios de justicia y equidad tributarias.

Señala la demandante que la CREG de manera arbitraria determinó la tarifa de contribución y realizó el cobro de esta, solamente a 559 sujetos pasivos de la contribución que cumplieron la obligación de reportar la información financiera necesaria para establecer la base gravable de la contribución especial y no, al universo total de regulados de combustibles líquidos que ascendían a 4.429, vulnerando con ello, el principio de equidad tributaria.

Sobre este particular, se debe advertir al demandante la diferencia entre la condición de sujetos pasivos, y el cumplimiento de las obligaciones de reportar la información financiera y realizar el pago de la contribución especial a favor de la CREG.

Según las disposiciones establecidas en el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 y en el Decreto 1150 de 2020, vigentes al momento del cálculo y liquidación de la contribución especial,

“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 prestadoras de la cadena de combustibles líquidos** y las personas prestadoras del servicio de alumbrado público. Tratándose de la CREG **también lo serán las personas prestadoras a que hace referencia el artículo 61 de la Ley 812 de 2003 y el Decreto número 4299 de 2005, o las normas que lo modifiquen, sustituyan o derroquen, con excepción de los distribuidores minoristas en estación de servicio en un municipio ubicado en zona de frontera.**” (Subrayado fuera de texto).

En este sentido, y aplicando la definición de agentes de la cadena de combustibles líquidos de que trata el artículo 61 de la Ley 812 de 2013 que modificó el artículo 2 de la Ley 39 de 1987, “*los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, con la excepción del gas licuado de petróleo, solamente serán el Refinador, el Importador, el Almacenador, el Distribuidor Mayorista, el transportador, el Distribuidor Minorista y el Gran Consumidor*”, la CREG determinó, a partir del registro de los agentes **activos** a diciembre 31 de 2019 el el Sistema de Información de la cadena de distribución de combustibles del Ministerio de Minas y Energía (SICOM) que el universo total de contribuyentes para la vigencia 2020, correspondía a 4.429.

Es decir, sobre 4.429 sujetos pasivos recae la obligación legal de reportar la información, y con base en el análisis de ésta, la CREG determinará si le asiste o no a cada regulado, la obligación de realizar el pago por concepto de contribución especial.



Av. Calle 116 No. 7-15 Int. 2. Oficina 901
 Edificio Cusezar Bogotá, D.C. Colombia
 (1) 6032020 / Fax: (1) 6032100
 creg@creg.gov.co
 www.creg.gov.co

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
31 / 37

Ahora bien, es necesario informar también que el incumplimiento de la obligación de reportar la información financiera no exime de la obligación de realizar el pago de la contribución en los casos que corresponda, ni que ésta primera se entienda extinta por no haberla cumplido durante la vigencia 2020, pues sobre este tributo recae el término de prescripción previsto en el artículo 817 del Decreto 6244 de 1989 (Estatuto Tributario), es decir, que la CREG tiene, y se encuentra ejerciendo la facultad de fiscalización de los sujetos omisos hasta 2025.

Es en este sentido, que resulta necesario dar claridad sobre tres (3) aspectos:

1. La CREG requirió efectivamente a los 4.429 sujetos pasivos para que presentaran la información financiera a 31 de diciembre de 2019, dado que todos y cada uno de ellos están **obligados** a realizar el reporte. De este total, 1137 efectuaron el reporte de información financiera requerida y 3.292 no lo hicieron.
2. Según lo establecido por la CREG el numeral 3.4 del Documento CREG 195 de 2020, que contiene la metodología de depuración, cálculo y liquidación de la contribución especial para la vigencia 2020, se estableció como cuantía mínima eficiente para la recuperación del costo por los factores incurridos en el cálculo de la contribución, un valor de \$285,119²⁸. Es decir, que del total de regulados que cumplieron la obligación formal de reportar la información a la CREG, en el caso de 224 regulados, al aplicar la tarifa definida en la Resolución 241 de 2020 a su base gravable, presentaron una liquidación del tributo inferior al valor de la cuantía mínima, por lo cual, no fueron sujeto de cobro de contribución para la vigencia 2020.
3. Según lo determinó la CREG en el capítulo **10. CONTRIBUYENTES OMISOS** del Documento CREG 195 de 2020, a los contribuyentes omisos que al momento de la expedición de la Resolución 241 de 2020 no les había sido liquidada la contribución por incumplimiento de su parte en la realización del reporte, serán objeto de las acciones de fiscalización durante el término de prescripción de la obligación durante las vigencias posteriores, se les liquidará la contribución al factor generado en la Resolución 241 de 2020, y fue expresado al siguiente tenor:

“se considerarán contribuyentes omisos aquellos que, al momento de la expedición de la presente Resolución, no se les haya liquidado la contribución correspondiente a la vigencia 2020, debido, entre otras causales, al no reporte de estados financieros a la CREG, al reporte de información asimétrica o inconsistente, o por realizar el registro en

²⁸[http://apolo.creg.gov.co/Publicac.nsf/1c09d18d2d5ff5b05256eee00709c02/bfc1e73da98732490525864f005b0ef2/\\$FILE/D-195-](http://apolo.creg.gov.co/Publicac.nsf/1c09d18d2d5ff5b05256eee00709c02/bfc1e73da98732490525864f005b0ef2/$FILE/D-195-)

20%20LIQUIDACI%C3%93N%20DE%20LA%20CONTRIBUCI%C3%93N%20ESPECIAL%20PARA%20EL%20A%C3%91O%202020%20QUE%20DEBEN%20PAGAR%20LAS%20PERSONAS%20PRESTADORAS%20DEL%20SERVICIO%20DE%20COMBUSTIBLES%20LIQUIDOS%20SOMETIDAS%20A%20LA%20REGULACI%C3%93N%20DE%20LA%20CREG.pdf

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Sección Cuarta, Subsección B

Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA

Magistrada Sustanciadora

Expediente: 250002337000-2021-00561-00

32 / 37

el SICOM con fecha posterior a la liquidación de la contribución especial. Aquellas empresas reguladas que no han reportado, o que reporten información posterior a la publicación de la presente resolución de contribución especial, se liquidarán en las próximas vigencias al factor generado en la presente Resolución, teniendo en cuenta la metodología para hallar la base gravable al año 2020.”

Por lo anterior, no tiene fundamento el argumento del demandante que la CREG vulneró el principio de equidad tributaria al no haber liquidado la contribución especial a los 4.429 sujetos pasivos toda vez que:

1. La primera obligación a cargo de los sujetos pasivos, es decir, reportar la información, determina la procedencia de la segunda, que es, realizar el pago de la contribución, según la aplicación de la metodología para la determinación de la base gravable y la tarifa, de conformidad con el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 que modificó el artículo 85 de la Ley 142 de 1994.
2. Aún dentro de los regulados que cumplieron la obligación de reportar la información, existe un escenario de pago cero (\$0) por concepto de contribución especial, dada la aplicación del criterio de cuantía mínima eficiente.
3. La CREG al determinar el presupuesto a recaudar para recuperar los costos de regulación del sector de combustibles líquidos, según consta en la Resolución 241 de 2020 y en su documento soporte, estableció como límite de recaudo la cifra de \$6.207.870.081, equivalente al 16,9% del presupuesto de la vigencia, buscando garantizar precisamente, la equidad tributaria en el sentido de cobrar al sector el valor equivalente al esfuerzo regulatorio en el que efectivamente incurre, respecto del presupuesto total. En este sentido, desde la proporción a financiar, se garantizó el principio de equidad tributaria.
4. En el marco del proceso de fiscalización que se viene adelantando para requerir a los 3.292 omisos el reporte de información, la CREG determinará el valor a pagar por cada uno de los regulados a hoy omisos, lo cual es susceptible de generar devolución de los valores pagados en exceso si los hubiere, a los regulados que, según la liquidación realizada en la Resolución 241 de 2020 les ha sido requerido el pago de la contribución especial para la citada vigencia.

El principio de equidad tributaria busca brindar un tratamiento *igual a los iguales*, situación que se garantizó conforme el criterio del reporte de la información financiera necesario para establecer la base gravable, la tarifa de la contribución y la determinación de la liquidación oficial individual.

En este sentido, a los contribuyentes que cumplieron con el reporte les fue liquidada la contribución especial para cubrir el presupuesto destinado al sector en la vigencia 2020, y a los omisos se les realizará el cobro dentro del término de prescripción, por lo cual en modo alguno se rompe el principio



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
33 / 37

de equidad tributaria toda vez que persiste la condición de sujetos pasivos, se realizará la liquidación y el cobro a la tarifa establecida para la vigencia, y en el evento de existir un mayor recaudo sobre el presupuesto objetivo, éste será reintegrado a los agentes de la cadena, a prorrata de su participación en el presupuesto a recuperar.

Es así como, de un lado se garantiza el recaudo de la contribución y por el otro se normaliza la situación tributaria de los contribuyentes, puesto que, como ya expresamos, una vez surtido el proceso de fiscalización indicado en los párrafos anteriores, se debe proceder con la devolución de lo eventualmente pagado en exceso.

6.A LAS PRETENSIONES

Me opongo a la totalidad de las pretensiones de la demanda. Respetuosamente solicito a la Honorable Magistrada que las niegue y, condene a la demandante en las costas a que hubiere lugar.

6.1 A LA SOLICITUD DE SUSPENSION DEL PROCESO POR PREJUDICIALIDAD

Me opongo a la solicitud de suspensión del proceso por prejudicialidad contenida en la demanda, por cuanto, tanto la Resolución demandada ante el Consejo de Estado, como los actos administrativos demandados en el presente proceso gozan de una presunción de legalidad que no ha sido desvirtuada.

El Consejo de Estado ha establecido al definir la prejudicialidad que, esta se estructura, *“siempre que en un proceso surge cuestión sustancial que deba ser decidida en causa diferente y **sin cuya decisión resulta imposible pronunciarse sobre el objeto de controversia de aquel**, dada la estrecha relación entre dicho objeto y el aspecto sustancial referido.”*²⁹

En el presente caso, al no darse este presupuesto, no nos encontremos ante la causal primera de suspensión del proceso contenida en el artículo 161 del Código General del Proceso, puesto que, si bien, tanto la demanda de nulidad referida que cursa ante el Consejo de Estado, como la demanda de Nulidad y Restablecimiento que constituye el litigio que nos ocupa, pese a no compartir las mismas partes, comparten los mismos argumentos que se han contestado en el presente documento, al ser una cuestión de mero derecho, la decisión del despacho **“no depende”** de lo que se resuelva en el

²⁹ Consejo de Estado.- Sala de lo Contencioso Administrativo.- Sección Quinta. Santa Fe de Bogotá, D.C., veintidós (22) de mayo de mil novecientos noventa y cinco (1995). Consejera Ponente: DRA. MIREN DE LA LOMBANA DE MAGYAROFF. Referencia: Expediente No. 488.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
34 / 37

otro proceso judicial, por cuanto, la demanda que le compete, pretende que se resuelva la situación particular de al demandante frente a los actos administrativos demandados.

Adicionalmente, suspender el fallo del presente proceso y supeditararlo a la decisión del Consejo de Estado sobre la Nulidad de la resolución 241 de 2020, nos llevaría a la estaticidad del mismo en contra del deber judicial de velar por la rápida solución del proceso; y acceder a dicha solicitud, sin que concurren los presupuestos legales para ello, atentaría contra el debido proceso legal reconocido en la Convención Americana de Derechos Humanos, desde su acepción de “*justicia pronta y cumplida*”, desde la tesis de que la duración excesiva y no justificada de los procesos constituye una grave violación del derecho a una justicia pronta, de conformidad con los artículos 8 y 7.4, 7.5 y 7.6 de la Convención Americana.³⁰

7. EXCEPCIONES

1. Excepción de cosa juzgada constitucional

Respetuosamente solicito a la señora juez declarar la existencia de cosa juzgada constitucional, por las siguientes razones.

De conformidad con los artículos 241 y 243 de la Constitución Política, a la Corte Constitucional le corresponde definir los efectos de los fallos que dicte en ejercicio del control de constitucionalidad, y los mismos hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.

En cuanto a los fallos de constitucionalidad se emiten en ejercicio del control abstracto de constitucional, que puede ser ejercido por cualquier persona en contra de las leyes, y con efectos *erga omnes*, la cosa juzgada constitucional no se sujeta a la identidad de las partes en el proceso.

Respecto de los hechos y la causa *petendi*, en el presente existe identidad entre los analizados y decididos en la sentencia C-484 de 2020 y los invocados como fundamento de la demanda en este proceso.

La demanda procura la nulidad de los actos en este proceso, a partir del argumento medular en el sentido de que el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 no puede servir de fundamento a los mencionados actos, toda vez que:

³⁰ El artículo 8.1 dispone: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Sección Cuarta, Subsección B

Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA

Magistrada Sustanciadora

Expediente: 250002337000-2021-00561-00

35 / 37

- (i) El cobro de la contribución implica una carga excesiva desproporcionada y confiscatoria que el contribuyente no debe soportar;
- (ii) El artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 fue declarado inexecutable, mediante la sentencia C-484 de 2020; y
- (iii) bajo la vigencia de esa norma no se consolidaron situaciones jurídicas sobre la contribución, dado que como el cobro realizado por la CREG es objeto de discusión, ello no lleva a una situación jurídica consolidada.

Esos mismos hechos y razones en los que se fundan las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho fueron analizados y decididos por la Corte Constitucional, con efectos *erga omnes* vinculantes, como se observa en los siguientes aspectos de la sentencia C-484 de 2020:

- (i) En esa oportunidad, el demandante cuestionó la constitucionalidad del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 por considera, que la norma demandada desconoce el alcance y principio de legalidad y certeza tributaria. La Corte Constitucional encontró fundados los reparos y, por esas razones, declaró la inexecutable de la norma demandada.
- (ii) En esa misma decisión, la Corte Constitucional definió los efectos hacia el futuro del fallo, y la intangibilidad de las contribuciones causadas en la anualidad 2020, bajo el imperio de la norma declarada inexecutable.
- (iii) En relación con los efectos producidos por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, la Corte concluyó que i) el fallo de inexecutable no afecta la presunción de constitucionalidad de que estuvo revestida esa norma; ii) al proferir la decisión ya se había causado la contribución especial de la anualidad 2020, iii) la contribución causada en esa anualidad tiene la naturaleza de **situaciones jurídicas consolidadas**; y iv) la contribución causada en la anualidad 2020 continúa rigiéndose por la ley bajo la cual se consolidó, razón por la cual su administración, liquidación y recaudo puede servirse de los elementos previstos en el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019.

Siendo así, resulta claro que sobre la contribución especial de la anualidad 2020, regulada por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, existe cosa juzgada constitucional, en el sentido de que esa anualidad se causó antes del fallo de inexecutable; que la causación se surtió bajo el imperio de esa norma; que por la mera causación existen situaciones jurídicas consolidadas sobre la contribución especial de la anualidad 2020; y que, por tanto, el tributo causado y consolidado continúa rigiéndose por la norma declarada inexecutable.

Por todo lo expuesto, solicito a la honorable Magistrada que deniegue las pretensiones de la demanda y condene a la demandante en las costas a que hubiere lugar.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
36 / 37

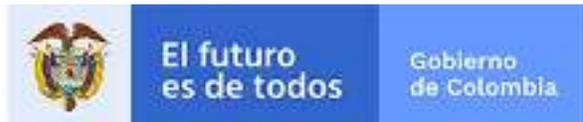
8. PRUEBAS

Documentales:

Solicitamos se tengan con pruebas las siguientes, que se aportan con la presente contestación, las cuales, pueden ser consultadas y confirmada su publicación, en los enlaces que se incorporan:

- ✓ **Resolución CREG 234 del 21 de diciembre de 2020:**
<http://apolo.creg.gov.co/Publicac.nsf/1c09d18d2d5ffb5b05256eee00709c02/ff65ce3c3671bcfa052586460018e07e?OpenDocument>
- ✓ **Resolución CREG 238 de 2020:**
<http://apolo.creg.gov.co/Publicac.nsf/1c09d18d2d5ffb5b05256eee00709c02/5618e7b66731c6550525864e00000065?OpenDocument>
- ✓ **Documento CREG-192 del 28 de diciembre de 2020:**
<http://apolo.creg.gov.co/Publicac.nsf/1c09d18d2d5ffb5b05256eee00709c02/5618e7b66731c6550525864e00000065?OpenDocument>
- ✓ **Resolución CREG 239 del 28 de diciembre de 2020:**
<http://apolo.creg.gov.co/Publicac.nsf/1c09d18d2d5ffb5b05256eee00709c02/164cb4db823c11650525864e00029197?OpenDocument>
- ✓ **Documento CREG 193 del 28 de diciembre de 2020:**
<http://apolo.creg.gov.co/Publicac.nsf/1c09d18d2d5ffb5b05256eee00709c02/5618e7b66731c6550525864e00000065?OpenDocument>
- ✓ **Resolución CREG 241 de 2020:**
<http://apolo.creg.gov.co/Publicac.nsf/1c09d18d2d5ffb5b05256eee00709c02/bfc1e73da98732490525864f005b0ef2?OpenDocument>
- ✓ **Documento CREG 195 del 31 de diciembre de 2020:**
<http://apolo.creg.gov.co/Publicac.nsf/1c09d18d2d5ffb5b05256eee00709c02/bfc1e73da98732490525864f005b0ef2?OpenDocument>
- ✓ **Documento CREG Respuesta a comentarios Res. 239-2020 pdf. del 31 de diciembre de 2020:**
<http://apolo.creg.gov.co/Publicac.nsf/1c09d18d2d5ffb5b05256eee00709c02/bfc1e73da98732490525864f005b0ef2?OpenDocument>





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección B
Atn. Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Sustanciadora
Expediente: 250002337000-2021-00561-00
37 / 37

Testimoniales:

Solicito Señora Magistrada, escuchar al señor **DIEGO ARMANDO CHITIVA SÁNCHEZ**, identificado con Cédula de Ciudadanía N° 80.746.885, domiciliado y residenciado en la ciudad de Bogotá D.C., quien ostenta la calidad de Subdirector Administrativo y Financiero de la CREG, a efectos de que deponga frente al proceso de conformación y liquidación de la contribución especial a favor de la comisión para el año 2020, en lo que atañe a las personas prestadoras de la cadena de combustibles líquidos, los hechos de la demanda y contestación de la misma, teniendo en cuenta sus funciones como encargado de la ejecución de los procesos administrativos, financieros, de gestión humana, de informática de la comisión.

El mismo podrá ser citado a las siguientes direcciones: Correo electrónico notificaciones.judiciales@creg.gov.co, Avenida Calle 116 No 7-15 Oficina 901 de la ciudad de Bogotá D.C; teléfono 6032020; fax 6032100.

9. ANEXOS

Poder conferido a mi favor, junto con la representación legal.

10. NOTIFICACIONES

Mis poderdantes recibirán notificaciones en el correo electrónico notificaciones.judiciales@creg.gov.co y en sus oficinas en la CREG en la Avenida Calle 116 No 7-15 Oficina 901 de la ciudad de Bogotá D.C; teléfono 6032020; fax 6032100.

La suscrita recibirá notificaciones en el correo electrónico marrieta@creg.gov.co y en las Oficinas de la CREG en la Avenida Calle 116 No 7-15 Oficina 901 de la ciudad de Bogotá D.C.

De la señora Magistrada,

Respetuosamente,

MARGARITA CECILIA ARRIETA RAMIREZ
 C.C 33.104.268 de Cartagena de Indias
 TP. 236.693 C.S. de la J.



Av. Calle 116 No. 7-15 Int. 2. Oficina 901
 Edificio Cusezar Bogotá, D.C. Colombia
 (1) 6032020 / Fax: (1) 6032100
creg@creg.gov.co
www.creg.gov.co