

**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

DJ-F-005 V.5

Página 1 de 16

Bogotá, D.C.

Señores<sup>1</sup>

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN CUARTA  
SUBSECCIÓN B**

**Magistrada Ponente: Carmen Amparo Ponce Delgado  
E.S.D.**

*REFERENCIA: ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO*

*DEMANDANTE: GASES DEL ORIENTE S.A. E.S.P*

*DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS  
DOMICILIARIOS*

*RADICADO: 25000-23-37-000-2022-00110-00*

### **CONTESTACIÓN DE DEMANDA**

Yo, **JOSÉ MIGUEL ARANGO ISAZA**, mayor y vecino de Bogotá D.C., abogado en ejercicio, identificado con la cédula de ciudadanía # 79'413.214 expedida en Bogotá y portador de la tarjeta profesional de abogado # 63.711 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, obrando en mi condición de apoderado de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, como consta en el poder que obra en el expediente, poder que acepto y conforme al cual solicito se me reconozca personería para representar a la entidad en el trámite de este proceso, doy contestación a la demanda conforme al artículo 175 del C.P.A.C.A., en los siguientes términos:

#### **I.- EN CUANTO A LOS HECHOS**

**AI HECHO 1:** Solicito al Despacho estarse al Certificado de Existencia y Representación Legal de la demandante.

**AI HECHO 2:** No es un hecho es una transcripción normativa

**AI HECHO 3:** No es un hecho es una transcripción normativa.

**AI HECHO 4:** No es un hecho es una apreciación normativa.

**AI HECHO 5:** Es cierto.

**AI HECHO 6:** Es cierto.

---

<sup>1</sup> Radicado Demanda No. 20225291992852  
Expediente Virtual No. 2022132610300171E

**AI HECHO 7:** Es cierto.

**AI HECHO 8:** Es cierto

**AI HECHO 9:** Es cierto en cuanto al interposición de los recursos.

**AI HECHO 10:** Es cierto.

**AI HECHO 11:** Es cierto.

en cuanto la expedición de la providencia, los efectos de la providencia sólo se produjeron a partir de su notificación por edicto # 071 del 14 de julio de 2021.

**AI HECHO 12:** Es cierto en cuanto a la expedición de la providencia. Los efectos de la sentencia sólo se produjeron a partir de su notificación por edicto #003 del 12 de enero de 2021. En lo que tiene que ver con las razones que llevaron la Corte a adoptar la decisión, solicito estarse al contenido de la sentencia.

**AI HECHO 13:** Es cierto en cuanto a la expedición de un boletín de prensa que daba cuenta de la adopción de la decisión. Los efectos de la providencia sólo se produjeron a partir de su notificación por edicto # 007 del 19 de enero de 2021. En lo que se refiere a la ratio decidendi de la sentencia, solicito estarse al contenido de la misma.

**AI HECHO 14:** Es cierto en cuanto la expedición de la providencia, los efectos de la providencia sólo se produjeron a partir de su notificación por edicto # 071 del 14 de julio de 2021.

### III. EN CUANTO A LAS PRETENSIONES

Me opongo a todas las pretensiones de la demanda, tanto principales como subsidiarias, por carecer de fundamento fáctico y jurídico. Demostraré en el curso del proceso que los actos administrativos acusados fueron expedidos con apego a la Constitución y la ley por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. En la expedición de los actos acusados se observaron, tanto el derecho al debido proceso, como el principio de legalidad, razón por la cual no hay lugar a la anulación de los actos, ni a la realización de una reliquidación por parte de juzgado o la devolución de suma alguna.

Adicionalmente, la aplicación de las normas en que se fundamenta el cobro de la contribución fue avalada por la Corte Constitucional.

### IV. RAZONES DE LA DEFENSA

De antemano solicito se tengan como argumentos para sustentar la posición de la Superintendencia las consideraciones de hecho y de derecho contenidas en los actos administrativos demandados, las que soporto y complemento con los argumentos que más adelante expondré, no sin antes referirme al objeto de la controversia y hacer una precisión necesaria sobre la notificación de las sentencias de la Corte Constitucional.

### LA CONTROVERSIA

De la lectura de la demanda se concluye que la controversia radica exclusivamente en establecer si la Superintendencia estaba o no obligada a aplicar el artículo 18 y 314 de la ley 1955 de 2019 mientras estuvo vigente la norma, esto es, para las contribuciones causadas que debían pagarse en el año 2020.

Ahora bien, los cargos expuestos por el demandante se refieren, directa o indirectamente, a la inconstitucionalidad del artículo 18 y 314 de la ley 1955, norma que sirve de fundamento a los actos acusados.

Es preciso advertir que el demandante no señala a lo largo de toda la demanda inconformidad diferente a la relacionada con la aplicación de los artículos 18 y 314 de la ley 1955 de 2019, lo que permite afirmar que reconoce la correcta aplicación de las normas en los términos en que fue reglamentada por el Decreto 1150 de 2020 y las resoluciones SSPD – 20201000028355 del 10 de julio de 2020 y SSPD – 20201000033335 del 20 de agosto de 2020, normas que están vigentes y gozan de presunción de legalidad.

Así las cosas, la defensa de los actos demandados se centrará en demostrar cómo la inexecuibilidad del artículo 18 y 314 de la ley 1955 declarada por la Corte, no supuso, cómo lo pretende la sociedad demandante, la inaplicación de la norma.

#### **LAS SENTENCIAS C-464 de 2020; C-484 DE 2020 y C-147 DE 2021 – SUS EFECTOS FRENTE A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS**

Al iniciar este capítulo, me referí al alcance de la controversia sometida al examen de su despacho, esto es, si la Superintendencia, como lo afirma el demandante, se equivocó al pretender consolidar situaciones jurídicas a partir de la CAUSACIÓN de la contribución establecida en el artículo 18 y 314 de la ley 1955.

Considero que la discusión jurídica sobre la obligación de aplicar el artículo 18 y 314 de la ley 1955 por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, fue debidamente zanjada por la H. Corte Constitucional en las sentencias C-464 y C-484 de 2020, y C-147 de 2021. Veamos:

En la sentencia C-464 del 28 de octubre de 2020, notificada por edicto #003 del 12 de enero de 2021, la Corte decidió:

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

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

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

Para justificar los efectos diferidos de la decisión, dijo la Corte:

## **“EFECTOS DE LA DECISIÓN**

145. La Corte pudo constatar que los artículos 18 de la Ley 1955 de 2019 desconocen el principio de unidad de materia en los términos del artículo 158 superior, y por lo tanto, serán declarados inexecutable en la parte resolutive de esta providencia. Como consecuencia de ello, procedería su expulsión automática del ordenamiento jurídico. Sin embargo, considera la Sala que por el hecho de haberse aplicado un nuevo estándar de exigencia en la presente providencia -o cambio jurisprudencial-, respecto de la inclusión de normas de contenido o naturaleza tributaria en la ley del Plan Nacional de Desarrollo, aplicado en conjunto con el estándar para aquellas disposiciones que afectan el ejercicio de la facultades ordinarias del Congreso<sup>2</sup>, y al tratarse de normas que conforme al estándar anterior, generaron prima facie una seguridad jurídica en el Gobierno nacional al momento de presentar la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, la Sala Plena considera que debe entrar a determinarse si hay lugar a diferir los efectos de la inexecutable de las disposiciones acusadas por vulneración del artículo 158 de la Carta Política -salvo la inexecutable relacionada con la expresión que desconoce el principio de legalidad y certeza tributaria, que será expulsada del ordenamiento con efectos inmediatos (ver supra, sección E).

### Diferimiento de efectos de las decisiones de la Corte Constitucional<sup>3</sup>

146. Si bien las determinaciones que adopta este tribunal en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales conllevan, por regla general, efectos inmediatos, esta Corte ha reconocido en su práctica judicial la existencia de casos en los cuales, a pesar de constatar la incompatibilidad entre una disposición jurídica y el ordenamiento superior, disponer su expulsión inmediata del ordenamiento jurídico generaría efectos adversos de cara al mismo orden constitucional y la preservación de la integridad la Carta. En virtud de ello, ha dispuesto que en estos casos excepcionales, sus sentencias de inconstitucionalidad no surtan efectos inmediatos, a fin de que, en un “plazo prudencial” las inconsistencias evidenciadas puedan ser subsanadas por el Congreso.

147. En este sentido, se ha explicado que para adoptar esta modalidad de decisión, el mantenimiento de la disposición inconstitucional en el ordenamiento no puede resultar particularmente lesivo de los valores superiores, y en especial, se torna relevante la libertad de configuración que el Congreso tenga sobre la materia<sup>4</sup>.

148. De esta forma, la posibilidad de declarar una inexecutable diferida ha sido una respuesta de la jurisprudencia constitucional a aquellos casos en los que debe hallarse un punto medio entre los efectos nocivos que causaría la expulsión inmediata de la norma del ordenamiento jurídico, y a su vez la imposibilidad de declarar la constitucionalidad de la misma cuando ha podido verificarse su incompatibilidad con el texto superior<sup>5</sup>.

149. Ahora bien, para efectos de que proceda esta modalidad de decisión, la jurisprudencia ha consolidado los siguientes supuestos: (i) que se justifique esa modalidad de decisión; (ii) que aparezca claramente en el expediente que la declaración de inconstitucionalidad inmediata ocasiona una situación constitucionalmente peor que su mantenimiento en el ordenamiento jurídico; (iii)

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, entre otras, sentencias C-415 y C-440 de 2020

<sup>3</sup> Similares consideraciones se encuentran contenidas en la sentencia C-481 de 2019.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia C-030 de 2019.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia C-481 de 2019.

*debe descartarse la posibilidad de adoptar una sentencia integradora<sup>6</sup>, teniendo en cuenta el margen de configuración con que cuenta el Congreso en la materia y el grado de lesividad de mantener la disposición en el ordenamiento; y (iv) debe justificarse la extensión del plazo conferido al Legislador, atendiendo a las particularidades de cada tema.*

150. *Con base a las consideraciones expuestas, pasa la Sala a determinar si para el caso de los artículos 18 -parcial- de la Ley 1955 de 2019 puede adoptarse la modalidad de decisión de inexequibilidad diferida, con la particular justificación en este caso de un cambio de jurisprudencia.*

#### Análisis del caso concreto

151. *Observa la Sala que el retiro inmediato del recaudo tributario proyectado por los beneficiarios de las contribuciones objeto de análisis, incide, sin duda, en el orden constitucional vigente al afectar la seguridad jurídica que generaba el estándar jurisprudencial vigente al momento del diseño, presentación, aprobación y puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo, momento para el cual no se había fijado de forma explícita la carga de motivación suficiente en materia de la inclusión de disposiciones de naturaleza tributaria al interior de una Ley del Plan Nacional de Desarrollo, que se aplica en esta oportunidad en conjunto con la carga de justificación suficiente ante una posible afectación del ejercicio de las competencias legislativas ordinarias del Congreso a que ya se ha referido esta corporación con anterioridad<sup>7</sup>, como lo es el hecho de regular el régimen tributario de los servicios públicos domiciliarios.*

*De esta manera, encuentra la Corte que con la modificación en la regulación de la contribución de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, y el establecimiento de la contribución adicional prevista en el artículo 314, los entes de regulación e IVC ya contaban con estas rentas en sus ingresos tributarios corrientes<sup>8</sup>, sin que fuera del todo previsible la exigencia de una carga de justificación suficiente en materia impositiva por el hecho de tratarse de la Ley del Plan de Desarrollo. En virtud de ello, la Sala considera pertinente garantizar la seguridad jurídica generada por el precedente vigente a la fecha, permitiendo que en virtud del principio de temporalidad que rige los planes de desarrollo por regla general, se mantengan vigentes las disposiciones analizadas durante el actual período de Gobierno<sup>9</sup>.*

152. *de las demás atribuciones ordinarias del Congreso en un PND*

---

<sup>6</sup> A través de esta modalidad de decisión, la Corte llena directamente el vacío normativo ocasionado con la declaración de inexequibilidad

<sup>7</sup> Corte Constitucional, entre otras sentencias C-415 y C-440 de 2020.

<sup>8</sup> Decreto 111 de 1996 -EOP-, artículo 27.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia C-047 de 2018. De esta manera, la Corte ha reconocido que la planeación presupuestal “es un ejercicio anual de racionalización de la actividad estatal que cumple funciones redistributivas de política económica sobre planificación y desarrollo, conforme con los requerimientos sociales, políticos y económicos correspondientes”. De igual forma, la naturaleza de las disposiciones generales de la Ley Anual del Presupuesto en la ejecución de dicha vigencia fiscal, fue analizada de forma más reciente por esta corporación en la sentencia C-438 de 2019. Particularmente, con relación a las proyecciones de presupuesto, debe ponerse de presente que de conformidad con lo previsto en el artículo 11 del Decreto 111 de 1996 -Estatuto Orgánico del Presupuesto-, la Ley Anual de Presupuesto contará con (i) un presupuesto de rentas; (ii) un presupuesto de gastos y Ley de Apropiações; y (iii) unas *disposiciones generales*, que tendrán por objeto “asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación”, misma ejecución que podría verse afectada con la inexequibilidad inmediata de la totalidad los artículos 18 y 314 demandados. En este sentido, la jurisprudencia ha puesto de presente la importancia de la correcta ejecución de los rubros presupuestales como una herramienta a través de la cual se desarrollan los mandatos del Estado a partir de una anticipación de ingresos.

*-mismo estándar que deberá tomarse en cuenta para la inclusión de normas semejantes a las aquí analizadas en futuros planes de desarrollo-, la Corte encuentra justificado diferir los efectos de la inexecutable al 1º de enero de 2023, en virtud de que se trata de un vicio de unidad de materia y la vocación de temporalidad que por regla general, gobierna el PND 2018 – 2022.*

153. *Tal determinación, no resulta desproporcionada frente al postulado contenido en el artículo 158 superior, cuya integridad se busca restablecer con la presente decisión, en tanto que si bien las medidas bajo análisis se adoptaron tras un déficit argumental, lo cierto es que, para el momento en que dicho instrumento de planeación fue diseñado, presentado, aprobado y puesto en marcha, la Sala no había exigido el estándar fijado en la presente sentencia, por lo que no desconoce los valores de la Carta el permitir que las disposiciones bajo examen conserven su vigencia durante el período en el cual está llamado a regir dicho instrumento. Sin embargo, esta misma conclusión no puede predicarse de la expresión “y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios”, que será declarada inexecutable en virtud de lo dispuesto en el cargo primero, en tanto que su inexecutable no se origina en el nuevo estándar jurisprudencial de unidad de materia fijado líneas atrás, sino en el desconocimiento del principio de legalidad y certeza del tributo del artículo 338 de la Carta, en los términos de la jurisprudencia vigente al momento de emitir este pronunciamiento.*

154. *Finalmente, es importante señalar que en el presente caso, el Congreso de la República es el órgano al que el Constituyente ha asignado la labor específica de regular el régimen de los servicios públicos<sup>10</sup>, por lo cual, en atención al amplio margen de configuración con que cuenta dicha corporación sobre el sector concernido en los artículos 18 objeto de control, es razonable que, de considerarlo necesario, el Gobierno nacional impulse la correspondiente iniciativa legislativa ante el Congreso de la República, para efectos de que sea dicha corporación la que, en el ejercicio de sus competencias constitucionales, afecte el régimen tributario del sector de los servicios públicos domiciliarios. Lo anterior, sin perjuicio de que una futura Ley del Plan prevea disposiciones similares a las aquí examinadas, con el cumplimiento de los parámetros justificativos establecidos en la parte considerativa de esta providencia. Por estos motivos, no resulta procedente que esta corporación, mediante una sentencia integradora,*

Posteriormente, el 19 de noviembre de 2020, en la sentencia C-484, notificada por edicto # 007 del 19 de enero de 2021, la Corte se pronunció nuevamente sobre la inexecutable de la norma. En esa oportunidad decidió:

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

---

<sup>10</sup> constitución Política, artículos 150.23, 365, 367 y 369 afecte el principio democrático que gobierna las materias de los artículos que serán declarados inexecutable.”

*Equidad”, respecto del cargo por violación al principio de unidad de materia.*

**“Segundo.** *Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad””.*

En lo que se refiere a los efectos de la decisión, dijo la Corte en este caso:

108. *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, 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.*

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 inexequibilidad de la modificación de la norma, se impone la consecuencia lógica de la plena vigencia del contenido normativo original del artículo 85 de la Ley 142 de 1994*

110. *Finalmente, es de anotar que la sentencia C-464 de 2020 declaró la inexequibilidad del mencionado artículo con efectos diferidos, por violación al principio de unidad de materia. Sin embargo, en el primer resolutivo también constató la inexequibilidad con efectos inmediatos. Como se mencionó, la Corte tiene competencia para pronunciarse sobre normas que declaradas inexequibles por un vicio de procedimiento de naturaleza sustantiva, siguen produciendo efectos jurídicos (ver supra, numerales Error: Reference source not found y Error: Reference source not found). Adicionalmente, señala la Sala Plena que la razón de la declaratoria de los efectos diferidos del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 (excluyendo el aparte declarado inexequible con efectos inmediatos en el inciso 4º de dicha norma), obedeció al cambio de estándar jurisprudencial para la valoración del principio de unidad de materia respecto a la inclusión de asuntos de naturaleza tributaria en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Así, en dicha oportunidad, por respeto a la confianza que se habría generado en la administración actual al momento de estructurar el mencionado Plan, se declararon los efectos diferidos de la disposición, elemento que no se presenta en este caso, dada la consolidada jurisprudencia relacionada con la aplicación del artículo 338 de la Constitución Política.”*

Hasta aquí la Corte.

De los textos transcritos se concluye que no obstante el artículo 18 y 314 de la ley 1955 de 2019 fueron declarados inexequibles, **la Corte decidió**

**expresamente preservar la aplicación de la norma garantizando que produjera efectos durante el período 2020**, lo que en efecto hizo, primero difiriendo los efectos de la inexecutable al 1º de enero de 2023, como quedó establecido en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia C-464, así: **“Tercero.- DISPONER que la declaratoria de inexecutable prevista en el resolutive segundo surtirá efectos a partir del primero (1º) de enero de dos mil veintitrés (2023). Este diferimiento no es aplicable al resolutive primero, el cual surte efectos hacia el futuro.”**; y luego, al declarar inexecutable la norma en su integridad en la sentencia C-484, cuando al referirse a las situaciones jurídicas consolidadas, sostuvo: **“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 y 314 de la Ley 1955 de 2019 para el año 2020.”** (Negrillas ajenas al texto original).

Como puede observarse, **la Corte dejó a salvo los efectos producidos por la norma durante su vigencia, a través del reconocimiento expreso de situaciones jurídicas consolidadas como consecuencia de la aplicación del artículo 18 y 314 de la Ley 1955 para el período 2020**. No de otra manera se explican la precisión hecha por la Corte Constitucional sobre la plena vigencia para el año 2021 del artículo 85 original de la Ley 142 de 1994 **antes** de su modificación, y la relacionada con la seguridad jurídica que enfrentan los sujetos activos respecto del recaudo de tal tributo para el año 2020.

Y si todo lo anterior no fuera suficiente para demostrar cómo la Corte garantizó y dejó a salvo el recaudo de la contribución contenida en el artículo 18 y 314 de la Ley 1955, el 14 de julio de 2021, mediante edicto # 71, la Corte Constitucional notificó la sentencia C-147 de 2021 en la que dispuso:

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

**Segundo. ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-484 de 2020, mediante la cual se decidió **“Declarar INEXECUIBLE el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”**”.

**Tercero. Declarar INEXECUIBLE** el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 **“por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”**”.

En esta última decisión, la Corte se refiere a los efectos de la sentencia C-484, así:

**“33. En segundo lugar, la Corte Constitucional mediante sentencia C-484 de 2020, declaró la inexecutable de lo dispuesto en el artículo 18 demandado, con fundamento en las siguientes consideraciones:**

(i) *El artículo 18 demandado desconoció los principios de legalidad y certeza del tributo, en la medida en que el Legislador no cumplió con la finalidad prevista en el artículo 338 superior. Esto por cuanto, al permitir el financiamiento de todos los gastos de funcionamiento e inversión de los entes de regulación e inspección, vigilancia y control, desconoció lo dispuesto en el inciso 2º del mencionado artículo 338 de la Carta Política, el cual impone una limitación, permitiendo únicamente la fijación de la tarifa para la recuperación de los costos en que se incurra para la prestación del servicio. Lo anterior afectó de forma transversal su obligación de señalar con claridad y precisión los elementos esenciales del mismo, e incumplió con el deber de definir el sistema y método para que la administración pudiera definir la tarifa de la obligación.*

(ii) *Asimismo, se constató una violación de la reserva de Ley en cabeza del Congreso de la República, en tanto que el artículo demandado abrió espacio a una reglamentación por parte del Gobierno nacional para determinar elementos esenciales del tributo señalado en el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019. Asimismo, desconoció los límites impuestos al Ejecutivo para determinar temas procedimentales y sancionatorios, en tanto la norma demandada afecta derechos fundamentales de los contribuyentes.*

(iii) *Con fundamento en lo anterior, la Sala **declaró la inexequibilidad del artículo 18 demandado, con efectos a futuro**, al encontrar que la norma en su totalidad vulneraba la Constitución. Por lo cual, resultó claro para este tribunal que los tributos causados en la anualidad 2020 correspondían a situaciones jurídicas consolidadas; incluyendo, para todos los efectos legales, aquellos tributos que se servían de los elementos establecidos por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 para el año 2020.*

(iv) *Igualmente, precisó que **a partir del período o anualidad 2021**, los sujetos activos del tributo no se encontraban en un escenario incierto, ya que, **ante la declaratoria de inexequibilidad del artículo 18 demandado, se imponía la consecuencia lógica de la plena vigencia del contenido normativo del artículo 85 de la Ley 142 de 1994.***

Y, en relación con los efectos de la sentencia C-147 de 2021, afirma:

*“76. La regla general son los efectos 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, las contribuciones que ya se hayan causado conforme a la ley, con anterioridad a la fecha de esta sentencia, podrán ser cobradas, independientemente del procedimiento establecido en la ley para su liquidación y pago.**” (negritas ajenas al texto de la providencia).*

El pronunciamiento de la Corte deja claro que la Superintendencia estaba facultada para liquidar y cobrar, con fundamento en el artículo 18 y 314 de la ley 1955, las contribuciones que, como las definidas en los actos demandados, se hubieren causado antes del 14 de julio de 2021, fecha en que se notificó por edicto la sentencia C-147 de

2021.

En concordancia con lo anterior, es necesario traer la sentencia del pasado 26 de mayo de 2022, la Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta - del H. Consejo de Estado, con ponencia de la señora Magistrada MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ A. dentro del medio de control de NULIDAD consideró ajustadas a la constitución y la ley las resoluciones SSPD 20201000028355 del 10 de julio de 2020 y SSPD 20201000033335 del 20 de agosto de 2020, que sirvieron de fundamento a la Superintendencia para la expedición de las liquidaciones cuya nulidad se solicita.

En la referida sentencia, que se aporta con esta contestación, afirmó el H. Consejo sobre los efectos de las sentencias C-464 y C-484 de 2020:

**“Efectos en el tiempo de las Sentencias C-464 y C-484 de 2020.**

Según la demandante, las omisiones en que incurrió el legislador al expedir el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 fueron reconocidas por la Corte Constitucional al declarar inexecutable la disposición, con efectos inmediatos, mediante las Sentencias C-464 y C-484 de 2020. Por ello considera que la SSPD excedió su facultad reglamentaria porque trató de subsanar las omisiones de la ley determinando elementos del tributo, lo que supone la usurpación de las funciones del legislador.

En oposición, la SSPD señala que los actos administrativos acusados se limitaron a dar aplicación al artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 porque esta disposición legal surte efectos para la vigencia 2020, según lo afirmó la misma Corte Constitucional en las Sentencias C-464 y C-484 de 2020 al considerar que la causación del tributo constituye una situación jurídica consolidada.

Para decidir este cargo de la demanda, la Sala considera necesario precisar los efectos en el tiempo de las Sentencias C-464 y C-484 de 2020, que declararon la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019.

Con el fin de cumplir lo anterior, debe tenerse presente que el artículo 45 de la Ley 270 de 1996 (Ley Estatutaria de Administración de Justicia) dispone que las sentencias de constitucionalidad proferidas por la Corte Constitucional tienen efectos hacia el futuro, a menos que dicha corporación determine lo contrario. En la Sentencia C-037 de 1996, que realizó el control previo de constitucionalidad de esta norma, se precisó que «sólo la Corte Constitucional puede definir los efectos de sus sentencias» en la medida que el constituyente primario guardó silencio al respecto.

De acuerdo con lo expuesto, para determinar los efectos de las Sentencias C-464 y C-484 de 2020 en el tiempo, es necesario acudir a lo dispuesto por la Corte Constitucional en cada una de ellas. Con este propósito, se observa que la Sentencia C-464 del 28 de octubre de 2020 resolvió lo siguiente:

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

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

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

En la parte considerativa de la sentencia en mención consta que la Corte declaró la inconstitucionalidad con efectos inmediatos y hacia el futuro de la expresión «y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios» del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 porque, según concluyó, contiene una indeterminación insuperable de los sujetos pasivos de la contribución especial, lo que supone una amenaza de dejar la determinación de este elemento del tributo al arbitrio de la administración y el desconocimiento del principio de legalidad del tributo.

De otro lado, la inconstitucionalidad con efectos diferidos de los demás incisos de los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019 se fundamentó en un cambio expreso jurisprudencial, pues se determinó que a partir de la sentencia analizada, la modificación del régimen de servicios públicos domiciliarios, y especialmente tratándose de una norma tributaria, exige una motivación clara y suficiente en el documento de bases del Plan, que permita entender el carácter imperativo o indispensable en su adopción.

Ahora, en lo que interesa al litigio de la referencia, esta sentencia determinó efectos inmediatos y hacia el futuro, únicamente respecto de la inexecutable de la expresión «y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios» del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019.

De otro lado, la Sentencia C-484 del 19 de noviembre de 2020 decidió lo siguiente:

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

**Segundo.- Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”» (negrilla del original).**

Por su parte, la Sentencia C-484 del mismo año, expuso con detalle el alcance que tiene la declaratoria de inexecutable de la Ley 1955 de 2019 con efectos inmediatos y hacia el futuro, al considerar lo siguiente:

«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

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.

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 inexequibilidad de la modificación de la norma, se impone la consecuencia lógica de la plena vigencia del contenido normativo original del artículo 85 de la Ley 142 de 1994» (énfasis y subrayado de la Sala).

De las consideraciones transcritas de la Sentencia C-484 de 2020, resulta claro que los efectos de la sentencia, respecto de la inexequibilidad de todo el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, fueron determinados solo a partir del año 2021 y al hilo de esto, precisó la Corte Constitucional que la causación de la contribución para el año 2020 constituía una «situación jurídica consolidada»,

Ahora bien, la demandante, en los alegatos de conclusión controvertió que la situación jurídica consolidada, no podía predicarse de los actos demandados y que, en materia tributaria, solo opera esta figura cuando finaliza el plazo para solicitar la devolución de lo pagado en exceso o cuando el asunto no es susceptible de controversia judicial.

En primer lugar, debe precisarse que la noción de esta figura en materia tributaria, a la que alude la demandante, relacionada con la oportunidad para solicitar la devolución de lo pagado indebidamente o en exceso, resulta ajena e inaplicable en el contexto en que fue expedida la sentencia de la Corte Constitucional en comento.

Sin embargo, le asiste razón respecto de que la noción de situación jurídica consolidada no resulta predicable de los actos demandados, sino de la causación de la contribución.

**En este orden, cuando la Sentencia C-484 de 2020 señala que los tributos causados en la anualidad 2020 constituyen situaciones jurídicas consolidadas, se refiere a la contribución que debía por la vigencia 2020, lo que se traduce en que respecto de la misma, era plenamente aplicable el artículo 18 de la Ley 1955, aun en los eventos en que las autoridades administrativas fijen los elementos del tributo atendiendo los criterios definidos por el legislador para ese momento, los cuales fueron declarados inexequibles para la vigencia 2021 y posteriores.**

Para el caso bajo examen, se destaca que la Resolución Nro. SSPD 20201000028355 y la Resolución Nro. SSPD 20201000033335 determinaron el número de sujetos pasivos de la contribución especial y calcularon la tarifa «en la vigencia 2020»<sup>8</sup> y «para el año 2020»<sup>9</sup>. Es decir, que sus efectos se agotan en la vigencia por la cual la Corte Constitucional consideró que la causación del tributo constituía una situación jurídica consolidada.

Bajo la misma ilación, para la Sala, los actos administrativos acusados no decayeron por la expedición de las sentencias C-464 y C-484 de 2020 respecto del período gravable 2020, habida cuenta de que la Corte Constitucional determinó expresamente la inexequibilidad a partir del año 2021, es decir que para el año 2020 la norma era plenamente aplicable.

**A modo de conclusión de lo expuesto en este acápite, el hecho de que el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 fue declarado inexequible por las**

**Sentencias C-464 y C- 484 de 2020 no es suficiente para declarar la nulidad de las Resoluciones Nro. SSPD 20201000028355 y Nro. SSPD 20201000033335, sino que es necesario verificar si excedieron o no los criterios definidos para el año 2020 por el legislador en la citada disposición.**

**Partiendo entonces de la vigencia del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 respecto del año 2020, la Sala pasará a analizar los cargos de nulidad propuestos por la demandante, respecto de la indeterminación de los sujetos pasivos, la tarifa y la base gravable en los actos administrativos en cuestión.” (negritas ajenas a la providencia).**

A renglón seguido de las anteriores consideraciones se refiere el consejo a la legalidad de las resoluciones demandadas, en los siguientes términos:

*“Previo al correspondiente análisis de legalidad, advierte la Sala que el fundamento de la sentencia C-484 del 19 de noviembre de 2020, misma que determinó situación jurídica consolidada respecto de la contribución correspondiente al año 2020, fue que “el artículo demandado desconoció los principios de legalidad y certeza del tributo, en la medida en que el Legislador no cumplió con la finalidad prevista en el artículo 338 superior. Principalmente por cuanto, al permitir el financiamiento de todos los gastos de funcionamiento e inversión de los entes de regulación e inspección, vigilancia y control, desconoce lo dispuesto en el artículo 338 superior, el cual impone una limitación, permitiendo únicamente la fijación de la tarifa para la recuperación de los costos en que se incurra para la prestación del servicio público divisible. **Lo anterior, afectó de forma transversal su obligación de señalar con claridad y precisión los elementos esenciales del mismo**, ni cumplió con definir el sistema y método para que el sujeto activo pudiera definir la tarifa de la obligación” (énfasis y subrayado de la Sala).*

Muy relevante lo anterior, en tanto la inexecutable la determinó el establecimiento de la contribución para el financiamiento de todos los gastos de la Superintendencia, lo que excedía el artículo 338 de la Constitución, que solo autoriza la recuperación de los costos de prestación del servicio, es decir que no devino de la estructura de cada uno de los elementos integrantes del tributo, y es por eso es que la Corte señala su afectación en forma “transversal”.

A partir de lo anterior, procederá la Sala a verificar la legalidad de los actos demandados, atendiendo los cargos que fueron propuestos en la demanda:

### **2.1. En relación con los sujetos pasivos**

Afirma la demandante que con la Resolución Nro. SSPD 20201000028355, trató de subsanar la indeterminación del sujeto pasivo en que incurrió el legislador. Pese a lo anterior, no lo logró, pues previó que, sí se determina que existen más sujetos pasivos, se les liquidará el tributo por el año 2020.

Para dilucidar este aspecto, es menester comparar la previsión reglamentaria contra la Ley, así:

<b>Ley 1955 de 2019</b>	<b>Resolución Nro. SSPD 20201000028355</b>
<i>«Sujetos pasivos. Los sujetos pasivos de la contribución especial son las personas prestadoras de servicios públicos</i>	<i>«4. Sujetos pasivos. Los sujetos pasivos de la contribución especial son las personas prestadoras de servicios</i>

<p>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 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.”</p>	<p>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 deroguen, con excepción de los distribuidores minoristas en estación de servicio en un municipio ubicado en zona de frontera.»</p>
--	--

Repárese en que la definición del sujeto pasivo fue efectuada en el acto demandado de manera idéntica a la previsión legal, lo cual pone de presente la conformidad del acto demandado con la ley a la cual le debía sujeción.

*Si bien es cierto, como lo puso de presente la actora, que el acto en cuestión señaló que «si la Superservicios identifica prestadores de servicios públicos domiciliarios adicionales a los determinados en la presente resolución, procederá a realizar la correspondiente liquidación de conformidad con el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, para lo cual utilizará la tarifa establecida en la resolución de la contribución especial 2020» 10., esto debe ser visto en contexto con la observación de la entidad, en el sentido de que «algunos prestadores de servicios públicos domiciliarios no cumplen con la obligación de mantener actualizada la información en el RUPS, así como tampoco informan a la Superservicios la suspensión y/o finalización de sus actividades».*

Dicho en otra forma, dado que, el número de sujetos pasivos fue determinado con base en la información inscrita en el registro único de prestadores de servicios públicos (RUPS), existía la posibilidad de no haberse determinado la totalidad de los sujetos pasivos que no hubieran cumplido con actualizar su información.

Por los motivos expuestos, la Sala concluye que la Resolución Nro. SSPD 20201000028355 se ajustó a lo previsto en el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 para determinar el número de sujetos pasivos, de tal modo que no existió un exceso de la potestad reglamentaria por parte de la SSPD, por lo que no prospera este cargo de la demanda.

Como se observa, el análisis del Consejo sobre los efectos de las sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de estado en relación con la aplicación de las normas declaradas inexecutable para el período 2020, coincide con el planteado en esta contestación.

Por todo lo anterior, la decisión que se adopte en este proceso deberá respetar las decisiones adoptadas por la H. Corte Constitucional y el Consejo de Estado en relación con la aplicación de las normas legales y actos administrativos de carácter general que sirvieron de fundamento a las liquidaciones demandadas.

#### IV.- EXCEPCIONES DE MERITO

**1.- Legalidad de los actos administrativos demandados.** Hago consistir esta excepción en el hecho de haber sido dictados los actos demandados con arreglo

a la Constitución y la ley basados en las resoluciones SSPD 20201000028355 del 10 de julio de 2020 y SSPD 20201000033335 del 20 de agosto de 2020, que sirvieron de fundamento a la Superintendencia para la expedición de las liquidaciones cuya nulidad se solicita., por funcionario competente y con observancia del debido proceso.

**2.- Existencia de situaciones jurídicas consolidadas.** Hago consistir esta excepción en el hecho de constituir los actos administrativos demandados situaciones jurídicas consolidadas de conformidad con lo resuelto en las sentencias C-464, C-484 de 2020 y C-147 de 2021 proferidas por la Corte Constitucional.

## V.PETICIÓN

Como corolario de todo lo anterior y de lo expuesto por la Superintendencia en cada uno de los actos administrativos, cuyos planteamientos nuevamente reitero, le solicito muy respetuosamente a ese Despacho al momento de proferir su fallo se denieguen las súplicas de la demanda y se condene en costas, agencias en derecho y demás gastos procesales a la sociedad demandante.

## VI.- PRUEBAS

Solicito se tengan como pruebas los siguientes documentos:

1. Antecedentes administrativos de los actos demandados en formato digital:
2. Copia de la sentencia C-147 de 2021
3. Copia del edicto # 71 del 1 de julio de 2021.
4. Sentencia Radicado: 11001-03-27-000-2021-00005-00 (25441) del 26 de mayo del 2022.

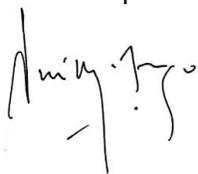
## VII.- ANEXOS

1. Poder.
2. Copia de la cédula de ciudadanía.
3. Copia de la tarjeta profesional de abogado.
4. Los anunciados como pruebas documentales.

## VIII. NOTIFICACIONES

Le ruego disponga notificar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en la dirección [notificacionesjudiciales@superservicios.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@superservicios.gov.co) . Yo las recibiré en la dirección [jmiquel@am-asociados.com](mailto:jmiquel@am-asociados.com).

Del H. Despacho, respetuosamente



JOSÉ MIGUEL ARANGO ISAZA  
CC. No. 79'413.214  
T.P. 63.711 del C.S. de la J.

