



Comisión de Regulación
de Energía y Gas



GOBIERNO DE COLOMBIA

Bogotá, D.C.,

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Sección Cuarta, Subsección A

Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

Magistrado

rmemorialesposec04tadmunc@cendoj.ramajudicial.gov.co

E. S. D.

Ref.: Expediente: 25000233700020210044300
 Demandante: INVERSIONES SISE GARCIA SCA Y OTROS
 Demandado: Comisión de Regulación de Energía y Gas
 Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento

Asunto: Contestación escrito de demanda.

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 obra en el expediente, me permito contestar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por los demandantes, en los siguientes términos:

1. SOBRE LAS PARTES

I. PARTE DEMANDANTE

Actúan como demandantes, INVERSIONES SISE GARCIA S.C.A. Y OTROS, a través de su apoderado, relacionados así:

DEMANDANTES		
Nº	NOMBRE O RAZÓN SOCIAL	NIT/C.C.
1	INVERSIONES SISE GARCÍA S C A	9001309163
2	CLANES VEINTI22 SAS	9009129731
3	DIEGO LOPEZ SAS	8903029887

Av. Calle 116 No. 7 - 15 Oficina 901
Edificio Cusezar Bogotá. D.C. Colombia

(601) 6032020
 creg@creg.gov.co
 www.creg.gov.co



Fecha: 2022-08-16 16:09:11
Radicado: S2022003107



Radicados Asociados:
Adjuntos: 0 No. Folios: 33
Destino: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Para Respuesta o Adicionales Cite No. de Radicado



Firmado Electrónicamente con AZSign
Acuerdo: 20220816-160952-131014-221054435
2022-08-16T16:11:06-05:00 - Pagina 1 de 34



Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección A
Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

2 / 32

4	ALBERTO OCHOA Y CIA SAS	8909430385
5	COMERCIALIZA DORA ARO SAS	8050152399
6	MARTHA PATRICIA AZUERO QUIJANO	39692415
7	INVERSIONES FESCAR SAS	9005330080
8	TRUME SAS	9000222568
9	SUPERAUTO CENTRO MOBIL EL LIDO SAS	8050138912
10	DOLPHINS PLUS SA	8110147333
11	COLOMBIANA DE COMBUSTIBLES CODECO SAS*	8300568860
12	GRUPO LOS ALAMOS SAS	9005315731
13	ABELGO SAS	9004537805
14	GASES Y COMBUSTIBLES LOS MANGOS SAS	9000726833
15	COMBUSTIBLES LA GRAN VIA SAS	9012883436
16	COMERCIALIZA DORA LA 17 SUR SAS	9000203391
17	COMERCIALIZADORA XYZ SAS	9000514772
18	ESTACION DE SERVICIO REGIONAL SA	9001437686
19	GRUPO ESTACIONES SAS	9003886579
20	ULTRAGAS SAS	8110461919
21	MARIA VICTORIA PACHECO GARCIA	31301908
22	INVERSIONES PROYECTOS Y MINERIA COLIBRI SAS	9001557624
23	ESTRELLA DEL SUR SAS	8110025453
24	INVERSIONES P.T. ORTIZ SAS/EDS LA PEDREGOSA	9003875576
25	FIDELINA RODRIGUEZ CUESTA	37926912
26	EDS REAL DE MINAS SA	9002563696
27	PORTAL DEL NORTE DON MATÍAS SAS	9001108231
28	INVERSIONES ALTOVERO SA	8110417391
29	LUBRYCO Y CIA SAS/EDS STAMBUL	8150032662
30	LUIS JESUS ANGARITA/EDS AGUAS BLANCAS	5563794
31	MULTISERVICIOS LA Y DE LA PALMA SA	8240067677
32	ESTACION DE SERVICIO MARCELLA SAS	9000821795
33	JOSE ARNULFO CACERES ORTIZ*	79238784
34	DANIEL GARCIA HERNANDEZ E HIJOS S EN CS	9004563021
35	COMBUGAS SAS	9001394124
36	LA RIBERA SAS	9010620770
37	ORIENTAL DE TRANSPORTES SA	8902065170

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección A
Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

3 / 32

38	LUIS EDUARDO HERNANDEZ LOPEZ	91509022
39	LUIS HERNANDEZ ARDILA	13806015
40	ESTACION DE SERVICIO SANTO DOMINGO SAS	9010873806
41	COMPAÑÍA NACIONAL DE COMBUSTIBLES SAS*	9009931581
42	CECILIA ESPITIA CONTRERAS	63312849
43	SERVICENTRO DEL 14 LTDA	8350016350
44	DISLUCOM LTDA*	8902110979
45	LUIS ALBERTO CACERES MONCADA/EDS EL PLAYON	5420326
46	GAVIRIA UPEGUI Y CIA SAS	8305090774
47	INCOMSA SAS	8050114333
48	FABIO EDMUNDO BUENO DURAN/EDS LA PALOBLANCA 2	91068733
49	SILVIA MARIA BUSTAMANTE CARMONA/EDS BARBOSA	39206867
50	FELDA SA/EDS PRIMAX BELEN	9000375052
51	INVERSIONES FAREWA SAS	9013545220
52	BOMBA TERPEL LOS ALMENDROS LTDA	8110150617
53	GRUPO ARGURI SAS	9005452301
54	JOSE HUGO ARIAS LEON PAPIROS PARK	14994902
55	PAPIROS PARK 2 SAS*	9010754526

Tabla 1. Relación de demandantes

*Demandantes sobre los cuales se exceptuó indebida representación

II. PARTE DEMANDADA.

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

El artículo 68 de la Ley 142 de 1994 faculta al Presidente de la República para delegar 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.

La citada ley, en su artículo 69, define la organización y naturaleza de las comisiones 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 correspondía al Ministro de Minas y Energía, quien la preside; por el Ministro de Hacienda y Crédito

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Sección Cuarta, Subsección A

Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

4 / 32

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 60. 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 80. *Ibidem*).

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

Antes de proceder a determinar los actos demandados, resulta procedente aclarar al Despacho que 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.”*, no contiene la



Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección A
Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

5 / 32

liquidación oficial de la contribución especial a favor de la CREG realizada a las demandantes, sino que es el acto administrativo de carácter general que establece el porcentaje con el cual se debe liquidar la contribución a cada regulado, y que, dicha liquidación oficial individual, realizada bajo los parámetros dictados por la resolución enunciada, está contenida en las liquidaciones oficiales aportadas como prueba documental con el escrito de demanda.

Así las cosas, la demanda procura que se declare la nulidad de los actos demandados, según lo relacionado en el escrito de demanda:

ACTOS DEMANDADOS			
Nº	DEMANDANTE	1. LIQU. C.E. 2020	2. RES. RESUELVE RECURSO
1	INVERSIONES SISE GARCÍA S C A	CS-2021-007479	180 DE 2021
2	CLANES VEINTI22 SAS	CS-2021-007216	178 DE 2021
3	DIEGO LOPEZ SAS	CS-2021-007263	450 DE 2021
4	ALBERTO OCHOA Y CIA SAS	CS-2021-007139	395 DE 2021
5	COMERCIALIZA DORA ARO SAS	CS-2021-007240	207 DE 2021
6	MARTHA PATRICIA AZUERO QUIJANO	CS-2021-007171	244 DE 2021
7	INVERSIONES FESCAR SAS	CS-2021-007451	239 DE 2021
8	TRUME SAS	CS-2021-007669	268 DE 2021
9	SUPERAUTO CENTRO MOBIL EL LIDO SAS	CS-2021-007643	196 DE 2021
10	DOLPHINS PLUS SA	CS-2021-007299	382 DE 2021
11	COLOMBIANA DE COMBUSTIBLES CODECO SAS*	CS-2021-007220	279 DE 2021
12	GRUPO LOS ALAMOS SAS	CS-2021-007695	453 DE 2021
13	ABELGO SAS	CS-2021-007132	330 DE 2021
14	GASES Y COMBUSTIBLES LOS MANGOS SAS	CS-2021-007400	266 DE 2021
15	COMBUSTIBLES LA GRAN VIA SAS	CS-2021-007231	331 DE 2021
16	COMERCIALIZA DORA LA 17 SUR SAS	CS-2021-007246	333 DE 2021
17	COMERCIALIZADORA XYZ SAS	CS-2021-007249	265 DE 2021
18	ESTACION DE SERVICIO REGIONAL SA	CS-2021-007365	336 DE 2021
19	GRUPO ESTACIONES SAS	CS-2021-007419	236 DE 2021
20	ULTRAGAS SAS	CS-2021-007672	223 DE 2021
21	MARIA VICTORIA PACHECO GARCIA	CS-2021-007563	306 DE 2021
22	INVERSIONES PROYECTOS Y MINERIA COLIBRI SAS	CS-2021-007472	364 DE 2021
23	ESTRELLA DEL SUR SAS	CS-2021-007381	387 DE 2021

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección A
Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

6 / 32

24	INVERSIONES P.T. ORTIZ SAS/EDS LA PEDREGOSA	CS-2021-007473	275 DE 2021
25	FIDELINA RODRIGUEZ CUESTA	CS-2021-007387	135 DE 2021
26	EDS REAL DE MINAS SA	CS-2021-007311	393 DE 2021
27	PORTAL DEL NORTE DON MATÍAS SAS	CS-2021-007579	165 DE 2021
28	INVERSIONES ALTOVERO SA	CS-2021-007441	273 DE 2021
29	LUBRYCO Y CIA SAS/EDS STAMBUL	CS-2021-007518	224 DE 2021
30	LUIS JESUS ANGARITA/EDS AGUAS BLANCAS	CS-2021-007153	392 DE 2021
31	MULTISERVICIOS LA Y DE LA PALMA SA	CS-2021-007537	141 DE 2021
32	ESTACION DE SERVICIO MARCELLA SAS	CS-2021-007356	386 DE 2021
33	JOSE ARNULFO CACERES ORTIZ*	CS-2021-007521	284 DE 2021
34	DANIEL GARCIA HERNANDEZ E HIJOS S EN CS	CS-2021-007278	291 DE 2021
35	COMBUGAS SAS	CS-2021-007222	308 DE 2021
36	LA RIBERA SAS	CS-2021-007393	253 DE 2021
37	ORIENTAL DE TRANSPORTES SA	CS-2021-007554	443 DE 2021
38	LUIS EDUARDO HERNANDEZ LOPEZ	CS-2021-007425	440 DE 2021
39	LUIS HERNANDEZ ARDILA	CS-2021-007522	439 DE 2021
40	ESTACION DE SERVICIO SANTO DOMINGO SAS	CS-2021-007366	438 DE 2021
41	COMPAÑÍA NACIONAL DE COMBUSTIBLES SAS*	CS-2021-007255	281 DE 2021
42	CECILIA ESPITIA CONTRERAS	CS-2021-007206	390 DE 2021
43	SERVICENTRO DEL 14 LTDA	CS-2021-007620	145 DE 2021
44	DISLUCOM LTDA*	CS-2021-007286	325 DE 2021
45	LUIS ALBERTO CACERES MONCADA/EDS EL PLAYON	CS-2021-007521	284 DE 2021
46	GAVIRIA UPEGUI Y CIA SAS	CS-2021-007404	343 DE 2021
47	INCOMSA SAS	CS-2021-007434	216 DE 2021
48	FABIO EDMUNDO BUENO DURAN/EDS LA PALOBLANCA 2	CS-2021-007184	231 DE 2021
49	SILVIA MARIA BUSTAMANTE CARMONA/EDS BARBOSA	CS-2021-007503	296 DE 2021
50	FELDA SA/EDS PRIMAX BELEN	CS-2021-007385	148 DE 2021
51	INVERSIONES FAREWA SAS	CS-2021-007450	206 DE 2021
52	BOMBA TERPEL LOS ALMENDROS LTDA	CS-2021-007180	237 DE 2021
53	GRUPO ARGURI SAS	CS-2021-007416	295 DE 2021
54	JOSE HUGO ARIAS LEON PAPIROS PARK	CS-2021-007501	257 DE 2021
55	PAPIROS PARK 2 SAS *	CS-2021-007566	285 DE 2021

Tabla 2. Relación de actos demandados

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección A
Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

7 / 32

El primero de los actos demandados corresponde a la liquidación oficial de la contribución especial CREG 2020, contenida en el documento relacionado en la segunda columna de la tabla anexada, denominada **LIQU. C.E. 2020**, la cual fue determinada conforme lo establecido en 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.*”

El segundo acto demandado es la resolución que resolvió los recursos incoados en contra de la liquidación de la contribución especial de la vigencia 2020, por los entonces recurrentes INVERSIONES SISE GARCIA S.C.A. Y OTROS, contenida en el documento relacionado en la tercera columna de la tabla anexada, denominada **2. RES. RESUELVE RECURSO**.

En su parte resolutive se confirma en su totalidad la Liquidación Oficial de la contribución especial vigencia 2020, notificada en las liquidaciones individuales.

3. A LOS HECHOS

- 1. Al numeral 1. ES CIERTO.** Los demandantes son distribuidores minoristas de combustibles, según consta en su registro en SICOM.
- 2. Al numeral 2. ES CIERTO.** El artículo 85 de la Ley 142 de 1994, establece lo transcrito en el hecho que se responde.
- 3. Al numeral 3. NO ES CIERTO.** El artículo 85 de la Ley 142 de 1994, fija la contribución especial a favor de las comisiones reguladoras y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios como tributo a partir de su expedición, y reglamenta lo referente a los elementos que la conforman.
- 4. Al numeral 4. 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, conforme lo transcrito por la demandante en el hecho que se responde.
- 5. Al numeral 5. NO ES CIERTO.** Como ya se indicó en los 2 hechos anteriores, el artículo 18 de la Ley 1955, modificó el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, introduciendo las modificaciones transcritas por el demandante en el hecho cuarto de la demanda.
- 6. Al numeral 6. NO ES CIERTO.** Como ya se indicó, el artículo 18 de la Ley 1955, no definió la contribución especial a favor de las comisiones reguladoras indicadas y de la superintendencia de servicios publicos domiciliarios, sino que modificó el artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección A
Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

8 / 32

7. **Al numeral 7. NO ES CIERTO.** La determinación de la tarifa de la contribución especial por parte de las entidades beneficiarias de esta no fue autorizada por la Ley 1955 de 2019, sino que está reglada en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994. La liquidación de la contribución especial que hacen las comisiones y la SSPD, debe ajustarse a los parámetros establecidos en dicha norma.
8. **Al numeral 8. ES CIERTO.** Conforme a la transcripción del señalado artículo realizada por el apoderado de la parte demandante en el hecho cuarto de la demanda que se responde.
9. **Al numeral 9. NO ES UN HECHO.** Corresponde a una interpretación realizada por el apoderado de la parte demandante respecto de la referida norma.
10. **Al numeral 10. NO ES UN HECHO.** Corresponde a una interpretación realizada por el apoderado de la parte demandante respecto de la referida norma.
11. **Al numeral 11. NO ES UN HECHO.** Corresponde a una interpretación realizada por el apoderado de la parte demandante respecto de la norma transcrita.
12. **Al numeral 12. NO ES UN HECHO.** Corresponde a una interpretación realizada por el apoderado de la parte demandante respecto de la referida norma.
13. **Al numeral 13. NO ES UN HECHO.** Corresponde a una interpretación realizada por el apoderado de la parte demandante respecto de la referida norma.
14. **Al numeral 14. ES CIERTO.** Conforme las sentencias de constitucionalidad que resolvieron las demandas de constitucionalidad impetradas en contra de la señalada norma.
15. **Al numeral 15. ES CIERTO.** La Corte Constitucional en la sentencia C-464 declaró la inexecutable del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, con efectos diferidos a partir del 2023
16. **Al numeral 16. ES CIERTO.** La Corte Constitucional en la sentencia C-484 de 2020, declaró la inexecutable del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, y en la ratio decidendi se determina que la decisión tiene efecto inmediato y hacia el futuro considerando que la norma regula un tributo de periodo anual, que se encuentra causado para el año 2020.
17. **Al numeral 17. ES CIERTO.** En las referidas sentencias la Corte Constitucional realiza el análisis transcrito en el hecho que se responde.

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección A
Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

9 / 32

- 18. Al numeral 18. ES CIERTO.** En las referidas sentencias la Corte Constitucional realiza el análisis transcrito en el hecho que se responde.
- 19. Al numeral 19. ES CIERTO.** El cuadro explicativo que se transcribe corresponde al ejercicio realizado por la Corte Constitucional al analizar la constitucionalidad del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019.
- 20. Al numeral 20. ES CIERTO.** La contribución especial a favor de la CREG de la vigencia 2020, fue determinada conforme lo establecido en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, vigente para el momento de la causación de esta, respetando lo considerado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-484 de 2020 en torno a las situaciones jurídicas consolidadas .
- 21. Al numeral 21. ES CIERTO.** En la referida fecha la CREG expidió la resolución señalada con el objeto transcrito en el hecho que se responde.
- 22. Al numeral 22. ES PARCIALMENTE CIERTO.** En la referida fecha la CREG expidió la Resolución 239 de 2020, pero el artículo 1 de esta no señala lo afirmado por las demandantes, sino lo siguiente: *"Artículo 1. Objeto. Hacer público el proyecto de resolución "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"*.
- 23. Al numeral 23. ES CIERTO.** En la referida fecha la CREG expidió la resolución señalada con el objeto transcrito en el hecho que se responde.
- 24. Al numeral 24. ES CIERTO.** El artículo 1 de la resolución 241 de 2020 corresponde con la transcripción que del mismo realiza el apoderado de la parte demandante.
- 25. Al numeral 25. ES CIERTO.** En contra de las resoluciones indicadas cursa en el Consejo de estado demanda de nulidad simple con los datos indicados en el hecho que se responde.
- 26. Al numeral 26. ES PARCIALMENTE CIERTO.** Las resoluciones señaladas, fueron expedidas respetando la postura adoptada por la Corte Constitucional en las sentencias que declaran y confirman la inexequibilidad del artículo 18 de la ley 1955 de 2019, según la cual, los efectos de la misma no aplican a las situaciones jurídicas consolidadas para la anualidad 2020. Siendo que los demandantes se encontraban ante una situación jurídica consolidada, en virtud de la causación de la contribución que les fue liquidada son responsables del pago de la misma.

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección A
Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

10 / 32

27. Al numeral 27. ES PARCIALMENTE CIERTO. La resolución 241 de 2020, NO LIQUIDÓ, a los demandantes el valor a pagar por concepto de contribución especial a favor de la CREG de la vigencia 2020, sino que señaló 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. Los actos administrativos que liquidaron el valor de la contribución individual de estos corresponden a los relacionados en la **Tabla 2. Relación de actos demandados**, incorporada en el presente escrito en el acápite de los actos demandados.

28. Al numeral 28. ES CIERTO. Los demandantes interpusieron recurso de reposición en contra de las liquidaciones oficiales de la contribución especial de la cual fueron sujetos pasivos para la vigencia 2020, relacionadas en la **Tabla 2. Relación de actos demandados**, incorporada en el presente escrito en el acápite de los actos demandados.

29. Al numeral 29. ES CIERTO. La CREG resolvió los recursos interpuestos confirmando en su totalidad las liquidaciones oficiales recurridas, a través de los actos administrativos relacionados la Tabla 2. Relación de actos demandados, incorporada en el presente escrito en el acápite de los actos demandados.

4. A LAS NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

El apoderado de los demandantes los actos demandados, vulneraron las siguientes disposiciones normativas, sin explicar en qué consiste la vulneración deprecada, por lo cual, se solicita respetuosamente al despacho omitir lo indicado, en la medida que no es posible ejercer la defensa técnica correspondiente, ante la falta de argumentos sobre este particular.

- ✓ CONSTITUCIÓN POLÍTICA: Artículos 4, 150.12, 243 y 338.
- ✓ Estatuto Tributario, Artículo 260-1.
- ✓ Ley 812 de 2003, Artículo 61.
- ✓ Decreto 4299 de 2005.
- ✓ Ley 142 de 1994, Artículo 72.
- ✓ Ley 143 de 1994, Artículo 21.
- ✓ Ley 270 de 1996, Artículos 24-1 y 45.
- ✓ Ley 1437 de 2011, Artículo 189.
- ✓ Decreto 4299 de 2005, Artículo 21.

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

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Sección Cuarta, Subsección A

Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

11 / 32

“LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS FUERON EXPEDIDOS CON INFRACCIÓN DE LAS NORMAS EN QUE DEBÍAN FUNDARSE, SIN COMPETENCIA Y EN FORMA IRREGULAR.”

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 fundamenta en las modificaciones hechas por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 al artículo 85 de la Ley 142 de 1994, norma que fue posteriormente declarada inexecutable por la Corte Constitucional, respetando las “situaciones jurídicas consolidadas de la vigencia 2020.”

El cargo de nulidad formulado contra las normas impugnadas se apoya 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, porque a juicio de los demandantes, “la CREG asumió de manera equivocada los efectos de la sentencia C-484 de 2020, asumiendo que no eran vinculantes para el año 2020.”

En esa línea, con las Liquidaciones Oficiales de la contribución especial CREG 2020, que le fue notificada a las demandantes, la cual fue liquidada conforme lo estableció la Resolución 241 del 31 de diciembre de 2020, y, las resoluciones que resolvieron los recursos incoados en contra de esta, se infringieron las normas acusadas.

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 a los demandantes en los documentos relacionados en la **Tabla 2. Relación de actos demandados** recae sobre situaciones jurídicas distintas de las que en esa sentencia se declararon como consolidadas; (iii) si la CREG excedió su competencia fijando la base gravable de la contribución especial de la vigencia 2020.

A continuación, expondremos las razones de defensa frente al cuestionamiento al que se orienta el cargo único 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



Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección A
Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

12 / 32

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, incluida la modificación que de dicho artículo hizo la Ley 1955 de 2019 en su artículo 18, posteriormente declarada inexecutable, respetando el hecho de 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 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.

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

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección A
Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

13 / 32

- (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.
- (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-.”

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección A
Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

14 / 32

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:

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 a tener en cuenta sería la suministrada por los regulados, de la vigencia anterior.

Como quiera que la contribución especial liquidada a los demandantes fue realizada en el año 2020, y que 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

2 Subraya y negrita propios



CREG
Comisión de Regulación
de Energía y Gas
Firmado Electrónicamente con AZSign
Acuerdo: 20220816-160952-131014-22-05-4435
2022-08-16T16:11:06-05:00 - Página 14 de 34

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección A
Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

15 / 32

que realicen actividades de refinación, importación, almacenamiento, distribución y transporte de los combustibles líquidos derivados del petróleo. Siendo que, los demandantes, se encuentran registrados 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), se ubican dentro del espectro de los sujetos regulados por la CREG y, por tanto, son susceptibles de ser sujetos pasivos 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

3 Subrayado propio



CREG
Comisión de Regulación
de Energía y Gas
Firmado Electrónicamente con AZSign
Acuerdo: 20220816-160952-131014-22-05-4435
2022-08-16T16:11:06-05:00 - Página 15 de 34

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección A
Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

16 / 32

*Refinador, el Importador, el Almacenador, el Distribuidor Mayorista, el transportador, el Distribuidor Minorista y el Gran Consumidor.*⁴

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 “*agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo*”, como lo son los demandantes.

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, yerran los demandantes 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

4 Subrayado y negrita propios

5 Sentencia C-484 de 2020

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Sección Cuarta, Subsección A

Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

17 / 32

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.

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 la demanda, 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 constitucional 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



Firmado Electrónicamente con AZSign
Acuerdo: 20220816-160952-131014-22054435
2022-08-16T16:11:06-05:00 - Página 17 de 34



Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección A
Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

18 / 32

inexequibilidad, los actos demandados se fundamentan válidamente en la misma y en la presunción de constitucionalidad que sigue protegiendo los efectos producidos bajo su imperio.

5.2. Situación jurídica consolidada.

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, se ciñó a lo indicado por la Corte Constitucional, en la ratio decidendi de la sentencia antes citada, en la cual, si bien, no define el concepto de situación jurídica consolidada, si deja claramente establecido, en materia de la contribución especial a favor de la Superintendencia de Servicios Públicos y de las comisiones reguladoras, qué situación 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, parcialmente citado en el numeral 4.2 (folio 10) del cuerpo de la demanda que se responde, 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, **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, 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:

⁶ Negrita y subrayado propios



Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección A
Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

19 / 32

“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.”*

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*

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.

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>

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección A
Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

20 / 32

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.

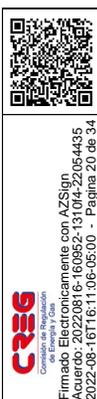
Para el caso de la contribución especial a favor de la CREG, el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, señala que las entidades sujetas a su regulación estarán sujetas a la contribución que se liquidara y pagará cada año, conforme las reglas que dicha norma señala, de lo cual, se puede concluir, su carácter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

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



Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección A
Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

21 / 32

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, las demandantes al 1 de enero de 2020 se encontraban registradas como agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, y activa en el Sistema de Información de Combustibles – SICOM-, ¹⁰ de lo cual se infiere que, se encontraba dentro de los sujetos pasivos determinados en la norma antes referida.

Por otro lado, es importante aclarar que no se deben confundir la causación del tributo de periodo con 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?)**, y por ende, se encuentra revestida de legalidad; y que como ya dijimos, la notificación de la liquidación a la regulada, corresponde a la exigibilidad de la contribución.

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.

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.

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección A
Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

22 / 32

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.

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.

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, con lo que, los elementos contables utilizados para determinar la base gravable de la contribución de la vigencia 2020 no corresponden a una modificación de la base gravable establecida en la ley como afirma la demandante, sino que, es justamente la aplicación de la modificación legalmente incorporada por la Ley 1955 de 2019 al periodo en que debía y podía causar efectos jurídicos.

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*.

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección A
Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

23 / 32

5.3 Inexistencia de arbitrariedad y/o ilegalidad en la fijación de la base gravable de la contribución especial a favor de la CREG para la vigencia 2020- La CREG no fijó la base gravable, sino que se apegó a lo determinado en la normatividad aplicable-

Señala la parte actora que *“La CREG, de manera abierta, se rebeló en contra de la decisión de la Corte Constitucional, haciendo producir efectos a una norma declarada inexecutable (Art. 18 de la Ley 1955 de 2020), expidiendo los actos administrativos acusados en contra de los demandantes, desconociendo los efectos de la cosa juzgada material y formal constitucional.”*

En este punto, cabe resaltar que, para la determinación de la contribución especial de la vigencia 2020, se respetó lo establecido en 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 de la señalada vigencia, como se puede observar al detallar el proceso de conformación de esta, así:

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:

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

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>

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección A
Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

24 / 32

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.

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.

Durante el termino 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 especial²³ que deben

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

¹⁹ Subrayado propio

²⁰

²¹ Subrayado propio

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

²³ Subrayado propio

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección A
Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

25 / 32

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.

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:

*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.

24 Subraya propia

25 Subraya propia

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección A
Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

26 / 32

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

presupuesta], 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

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, las demandantes, al ser sujetos regulados 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, son sujetos pasivos 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

26 Subraya propia

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección A
Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

27 / 32

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**, realizaremos una comparación entre lo establecido en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1855 y lo contenido en la **Resolución CREG 241 de 2021** (Definitiva de porcentaje de la contribución especial), así:

1. Artículo 85 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1855:

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

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

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

2. Resolución CREG 241 de 2021: (Hojas 8 y 9 de 11)

“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

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Sección Cuarta, Subsección A

Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

28 / 32

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

∑ bg: sumatoria de las bases gravables de los sujetos pasivos.

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

De la comparativa anterior, se observa una plena identidad entre lo señalado en la norma aplicable a la contribución 2020 y lo establecido en la Resolución 241 de 2020 (y en los actos administrativos que contienen lo referente a la determinación de esta), y que en consecuencia, la determinación de la contribución especial a favor de la CREG para todos sus regulados, sujetos pasivos de esta, incluidas las demandantes, 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, sobre todo, **respetando las situaciones jurídicas consolidadas**, en los términos establecidos en la sentencia **C-484/20**.

5.4 La Comisión confirmó los actos administrativos recurridos de forma motivada y atendiendo a sus competencias.

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Sección Cuarta, Subsección A

Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

29 / 32

Sobre este punto es importante señalar que mediante las resoluciones que resolvieron los recursos presentados por las demandante contra las liquidaciones oficiales de la contribución especial de la vigencia 2020 que les fueron notificadas, la Comisión expuso las razones para confirmar en su totalidad el contenido las mismas, las cuales fueron liquidadas conforme lo estableció la Resolución 241 del 31 de diciembre de 2020, dentro de las que se destacan la determinación de la contribución especial correspondiente a partir de lo señalado en el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 y los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la aplicación de la precitada norma.

Así mismo, en cuanto a la adopción de la decisión debe señalarse que su expedición se llevó a cabo en debida forma, cumpliéndose con los procedimientos definidos para el desarrollo de la actuación administrativa previstos en la Ley 142 de 1994 y el CPACA.

5.6 Dado que existe firmeza de los actos administrativos demandados, la obligación causada es exigible.

De conformidad con el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 las entidades públicas, que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor.

Dado que el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 tuvo el efecto jurídico de causar la obligación a cargo de los sujetos pasivos para la vigencia 2020 bajo las consideraciones entonces vigentes, en lo correspondiente a la definición de los sujetos pasivos, la determinación de la base gravable y el cálculo de la tarifa y de acuerdo con el lineamiento dado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-484 de 2020, se evidencia que subsiste el deber jurídico de los agentes, amparado en la presunción de legalidad, de soportar la carga tributaria para dicha vigencia.

En ese sentido, no es cierto lo señalado por la demandante referente al decaimiento o pérdida de ejecutoria del acto administrativo de que el acto de liquidación, por el desaparecimiento de sus fundamentos de hecho o de derecho, por cuanto, como ya hemos dicho a lo largo del presente escrito de contestación, dentro de las consideraciones de la corte constitucional en la referida sentencia, quedó establecido con claridad 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.”**

En consecuencia, la contribución especial CREG 2020, notificada a las demandantes en los documentos relacionados en la **Tabla 2. Relación de actos demandados**, liquidada conforme lo estableció la Resolución 241 del 31 de diciembre de 2020, contiene una obligación tributaria clara

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección A
Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

30 / 32

expresa y exigible y, en consecuencia, la mora en el pago genera intereses moratorios por cada día de retardo como lo establece el Estatuto Tributario.

Por todo lo expuesto, puede concluirse que los actos demandados se ajustan a derecho por cuanto:

- i) Como se expuso anteriormente la Comisión definió la contribución correspondiente al año 2020 con base en el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 (Vigente al momento de la causación de la contribución especial);
- ii) Los elementos sustanciales de dicha contribución ya se encontraban definidos para ese año antes de su pérdida de fuerza ejecutoria;
- iii) La liquidación oficial es un acto administrativo que hace parte del cobro y no determina los elementos cuantitativos del tributo;
- iv) La Corte Constitucional en Sentencia C-484 de 2020 reconoció que los tributos causados en el año 2020 correspondían a situaciones jurídicas consolidadas lo cual valida el entendimiento de la Comisión y la aplicación de lo señalado en el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 para la definición de la contribución;
- v) La retroactividad no se predica de los actos demandados sino del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, aspecto que corresponde a la discusión de la constitucionalidad de la ley y no de los actos demandados y,
- vi) Los actos demandados tienen como único fin ejercer legítimamente los derechos de los que es titular la CREG, en calidad de sujeto activo del tributo, a través de los mecanismos establecidos en el ordenamiento para ejercer válidamente esos derechos. Y nada podrá endilgarse a esa entidad por el hecho de que la liquidación y recaudo de los recursos se haga en beneficio de las funciones que tiene a su cargo esa entidad, como se hizo con los actos demandados, pues se trata de derechos que la ley establece con esos fines.

6. A LAS PRETENSIONES

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

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

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección A
Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

31 / 32

7. 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:

7.1 Resolución CREG 234 del 21 de diciembre de 2020:

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

7.2 Resolución CREG 238 de 2020:

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

7.3 Documento CREG-192 del 28 de diciembre de 2020:

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

7.4 Resolución CREG 239 del 28 de diciembre de 2020:

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

7.5 Documento CREG 193 del 28 de diciembre de 2020:

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

7.6 Resolución CREG 241 de 2020:

<http://apolo.creg.gov.co/Publicac.nsf/1c09d18d2d5ffb5b05256eee00709c02/bfc1e73da98732490525864f005b0ef2?OpenDocument>

7.7 Documento CREG 195 del 31 de diciembre de 2020:

<http://apolo.creg.gov.co/Publicac.nsf/1c09d18d2d5ffb5b05256eee00709c02/bfc1e73da98732490525864f005b0ef2?OpenDocument>

7.8 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>

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
Sección Cuarta, Subsección A
Atn. Dr. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

Expediente 25000233700020210044300

32 / 32

8. ANEXOS

Poder conferido a mi favor, junto con la representación legal y los documentos anunciados como pruebas documentales.

9. 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.

Del señor Magistrado respetuosamente,

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



Firmado Electrónicamente con AZSign
Acuerdo: 20220816-160952-131014-221054435
2022-08-16T16:11:06-05:00 - Página 32 de 34



REGISTRO DE FIRMAS ELECTRONICAS

S2022003107

Comisión de Regulación de Energía y Gas
gestionado por: azsign.com.co

Id Acuerdo:20220816-160952-1310f4-22054435

Creación:2022-08-16 16:09:52

Estado:Finalizado

Finalización:2022-08-16 16:11:03



Escanee el código
para verificación

Firma: firmante

Margarita Arrieta Ramírez
33104268
margarita.arrieta@creg.gov.co
Contratista
CREG





CREG
Comisión de Regulación
de Energía y Gas

Firmado Electrónicamente con AZSign
Acuerdo: 20220816-160952-1310f4-22054435
2022-08-16T16:11:06-05:00 - Página 34 de 34

REPORTE DE TRAZABILIDAD			
S2022003107			 Escanee el código para verificación
Comisión de Regulación de Energía y Gas gestionado por: azsign.com.co			
Id Acuerdo:20220816-160952-1310f4-22054435		Creación:2022-08-16 16:09:52	
Estado:Finalizado		Finalización:2022-08-16 16:11:03	
TRAMITE	PARTICIPANTE	ESTADO	ENVIO, LECTURA Y RESPUESTA
Firma	Margarita Arrieta Ramírez margarita.arrieta@creg.gov.co Contratista CREG	Aprobado	Env.: 2022-08-16 16:09:52 Lec.: 2022-08-16 16:10:54 Res.: 2022-08-16 16:11:03 IP Res.: 190.71.147.18