DJ-F-005 V.9

Bogotá, D.C.

Señores[1]
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA - SUBSECCIÓN A
Magistrado Ponente: Gloria Isabel Cáceres Martínez
rmemorialesposec04tadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co
E.S.D.

REFERENCIA: ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: GAS NATURAL DEL CESAR S.A. E.S.P
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS
RADICADO: 25000-23-37-000-2021-00288-00

CONTESTACIÓN DE DEMANDA

Yo, **JOSÉ MIGUEL ARANGO ISAZA** obrando en mi condición de apoderado de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, doy contestación a la reforma de la demanda conforme al artículo 173 del C.P.A.C.A., en los siguientes términos:

I.- EN CUANTO A LOS HECHOS

Al HECHO 2.1.: Solicito al Despacho estarse al Certificado de Existencia y Representación Legal de la demandante.

Al HECHO 2.2.: Es cierto.

Al HECHO 2.3.: Es cierto.

Al HECHO 2.4.: Es cierto.

Al HECHO 2.5.: 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.

Al HECHO 2.6.: 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.

Expediente Virtual No. 2021132610300555E

La Superservicios comprometida con el Sistema de Gestión Antisoborno los invita a conocer los lineamientos, directrices y el canal de denuncias en el siguiente link: https://www.superservicios.gov.co/Atencion-y-servicios-a-la-ciudadania/peticiones-quejas-reclamos-sugerencias-denuncias-y-felicitaciones

Al HECHO 2.7.: Solicito al despacho estarse al oficio con radicado No. 20212600000201 de la SSPD

Al HECHO 2.8.: 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.

Al HECHO 2.9.: Es cierto.

Al HECHO 2.10.: Solicito al despacho estarse a lo probado en el proceso.

Al HECHO 2.11.: Solicito al despacho estarse a lo probado en el proceso.

Al HECHO 2.12.: Solicito al despacho estarse a lo probado en el proceso.

II.- 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.

III. 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 los artículos 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.

A folio 22 de la demanda se afirma:

> Se resalta que el fundamento de la determinación de la base gravable de los actos demandados es el artículo 18 de 1955 de 2019, DECLARADO INCONSTITUCIONAL desde el 19 de noviembre de 2020.

Ahora bien, los cargos expuestos por el demandante se refieren, directa o indirectamente, a la inconstitucionalidad de los artículos 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 inexequibilidad de los artículos 18 y 314 de la ley 1955 declarada por la Corte, no supuso, cómo lo pretende la sociedad demandante, la inaplicación de la norma.

UNA PRECISIÓN NECESARIA SOBRE LA NOTIFICACIÓN DE LAS SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A folio 24 y 25 de la demanda, se afirma:

> **El 19 de noviembre de 2020, la Corte Constitucional decidió que el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 era inconstitucional. Esta sentencia tuvo efectos inmediatos a partir de la fecha en que la Corte Constitucional adoptó esta decisión, es decir, el 19 de noviembre de 2020. Así, desde esa fecha, el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 dejó de hacer parte del ordenamiento jurídico y, por lo tanto, la base gravable de la contribución adicional también desapareció.**

Esta interpretación, que se repite con frecuencia a lo largo de la extensa demanda y sirve de sustento a los cargos formulados, carece de fundamento legal, como se demuestra con facilidad.

Es cierto que todas las decisiones adoptadas por la Corte en relación con el artículo 18 de la Ley 1955 se dieron a conocer por medio de boletines de prensa, mecanismo de común utilización en nuestros días. **Sobre el alcance de los boletines de prensa, es preciso recordarle al demandante que éstos no suplen los mecanismos de notificación previstos en la ley, en este caso el edicto, en los términos del artículo 16 del Decreto 2067 de 1991**.

Vale la pena referirse al alcance que la propia Corte ha dado a los comunicados de prensa. En el Auto 283 de 2009, sostuvo la Corte:

> "6º Que en concordancia con los contenidos destacados, el Reglamento Interno de la Corte Constitucional[2] , en el literal c) de su artículo 9º, establece como función del Presidente de la Corporación la de "servir a la Corte de órgano de comunicación", de modo que "sólo él podrá informar oficialmente de los asuntos decididos en Sala Plena" [3] y, precisamente, en ejercicio de esta función, el presidente expide y firma los comunicados de prensa, cuyo carácter es meramente informativo, según lo ha puesto de presente la Corporación al señalar que "son un medio expedito para dar a conocer a los ciudadanos las sentencias que profiere la Corte, pero no reemplazan la decisión misma" [4] .
>
> 7º Que en las condiciones anotadas, **es claro que existe una evidente diferencia entre el comunicado que busca satisfacer, con prontitud, el interés de la opinión pública de obtener información y la sentencia "documentada y firmada**" que, además, "da cuenta de su contenido así como del número y nombre de los magistrados que la adoptaron, por haber sido quienes intervinieron en la deliberación y decisión respectiva" [5] .
>
> 8º Que la Corte, como institución, al ejercer sus funciones se pronuncia mediante providencias y, especialmente, a través de sentencias de constitucionalidad o de tutela y, en ese contexto, los comunicados de prensa no son sentencias ni responden a las características propias de las providencias judiciales, motivo por el cual su propósito eminentemente informativo no les confiere fuerza vinculante de ninguna índole.
>
> 9º **Que con base en un comunicado de prensa no es posible pronunciarse sobre la solicitud de nulidad de un proceso o de la sentencia que le puso término, pues de ser ello posible se trastocaría la esencia de cada una de las figuras comentadas, ya que si se le otorgara al comunicado capacidad para afectar la providencia cuya adopción se limita anunciar se le conferiría una fuerza vinculante que, fuera de no corresponderle, enervaría la sentencia misma y la vaciaría de su contenido y de su**

valor, al punto que sería inútil dotarla de carácter documental y presentarla suscrita por los magistrados que intervinieron en su debate y aprobación.

10º Que la solicitud de nulidad, en cuanto medida excepcional, procede respecto de la sentencia y en condiciones procesales sólo predicables de la sentencia y que el acto de comunicar que se lleva a cabo mediante el comunicado de prensa es diferente de la notificación predicable de la sentencia.

11º Que la notificación requiere, como condición ineludible, la documentación de la sentencia con las firmas de todos los magistrados y por ello, en ocasiones, es posterior a la divulgación cumplida con base en el comunicado, dado que "la Corte Constitucional puede comunicar -que no notificar formalmente- sus fallos, y en especial su parte resolutiva, así el texto definitivo de la sentencia no se encuentre finiquitado" [6] .

12º Que, tratándose de las sentencias de constitucionalidad, la notificación tiene una gran importancia que se manifiesta cuando se solicita la nulidad del pronunciamiento judicial, pues la oportunidad de presentar la correspondiente solicitud tiene como referente la notificación, dado que, de conformidad con la jurisprudencia, el término para impugnar la sentencia "es de tres días después de la notificación" [7]. (Negrillas fuera del texto).

Las razones expuestas resultan suficientes para desestimar los argumentos del demandante en lo que tiene que ver con el momento en que empezaron a surtir efectos las decisiones adoptadas por la Corte en relación con el artículo 18 de la ley 1955 de 2019.

Hecha esta aclaración, me ocuparé a continuación del análisis de los efectos de las referidas sentencias sobre los actos demandados.

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 los artículos 18 y 314 de la ley 1955.

Considero que la discusión jurídica sobre la obligación de aplicar el artículo 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 inexequibilidad prevista en el resolutivo segundo surtirá efectos a partir del primero (1º) de enero de dos mil veintitrés (2023). Este diferimiento no es aplicable al resolutivo primero, el cual surte efectos hacia el futuro.*

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 inexequibles en la parte resolutiva 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[2], 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 inexequibilidad de las disposiciones acusadas por vulneración del artículo 158 de la Carta Política -salvo la inexequibilidad 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[3]

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[4].

148. De esta forma, la posibilidad de declarar una inexequibilidad 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[5].

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) debe descartarse la posibilidad de adoptar una sentencia integradora[6], 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

---

[2] Corte Constitucional, entre otras, sentencias C-415 y C-440 de 2020
[3] Similares consideraciones se encuentran contenidas en la sentencia C-481 de 2019.
[4] Corte Constitucional, sentencia C-030 de 2019.
[5] Corte Constitucional, sentencia C-481 de 2019.
[6] A través de esta modalidad de decisión, la Corte llena directamente el vacío normativo ocasionado con la declaración de inexequibilidad

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[7], como lo es el hecho de regular el régimen tributario de los servicios públicos domiciliarios.

152. 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[8], 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[9].***

153. Por lo hasta aquí expuesto, y ante un cambio jurisprudencial en el estándar exigido para introducir y tramitar normas de carácter tributario y que afecten el ejercicio de las demás atribuciones ordinarias del Congreso en un PND -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 inexequibilidad 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.

154. 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 inexequible en virtud de lo dispuesto en el cargo primero, en tanto que su inexequibilidad 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.

---

[7] Corte Constitucional, entre otras sentencias C-415 y C-440 de 2020.
[8] Decreto 111 de 1996 -EOP-, artículo 27.
[9] 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 Apropiaciones; 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.

> *155. 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[10], por lo cual, en atención al amplio margen de configuración con que cuenta dicha corporación sobre el sector concernido en los artículos 18 y 314 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, afecte el principio democrático que gobierna las materias de los artículos que serán declarados inexequibles.*

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 inexequibilidad 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 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 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", 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*

[10] constitución Política, artículos 150.23, 365, 367 y 369 afecte el principio democrático que gobierna las materias de los artículos que serán declarados inexequibles."

> *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 53 y 55). 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 los artículos 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 inexequibilidad al 1º de enero de 2023, como quedó establecido en el numeral tercero de la parte resolutiva de la sentencia C-464, así: *"**Tercero.- DISPONER** que la declaratoria de inexequibilidad prevista en el resolutivo segundo surtirá efectos a partir del primero (1º) de enero de dos mil veintitrés (2023). Este diferimiento no es aplicable al resolutivo primero, el cual surte efectos hacia el futuro.";* y luego, al declarar inexequible 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 inexequibilidad, 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 **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 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*", 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 **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"*".

> **Tercero.** Declarar **INEXEQUIBLE** 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 inexequibilidad 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."*** (negrillas ajenas al texto de la providencia).

Y agrega:

> *"82. Sin perjuicio de lo anterior, señala que en el presente caso no se presenta una sustracción de materia,* ***por cuanto el artículo 314 de la Ley 1955 demandado aún se encuentra produciendo efectos jurídicos****. Esto obedece a (i) la declaratoria de inexequibilidad del artículo 314 con efectos diferidos -sentencia C-464 de 2020-; y (ii) como consecuencia de la constatación de un vicio de procedimiento en la formación de la norma, como lo es el de unidad de materia."*

En lo que se refiere a las situaciones jurídicas originadas en la aplicación de normas declaradas inexequibles, dijo el Consejo de Estado en sentencia del 21 de mayo de 2009 dentro del expediente 25000-23-27-000-2003-00119-01, con ponencia del H. Magistrado RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA:

> *"3. En ese orden y en relación con el tema central de los cargos, la Sala, en sentencias donde se han decidido casos similares al del sub lite[11], ha tenido en cuenta y ahora lo reitera que debido a que la Corte Constitucional no le señaló efecto retroactivo o ex tunc a la sentencia de inexequibilidad en comento, se ha de considerar que sus efectos son hacia el futuro, atendiendo el artículo 45 de la Ley 270 de 1996, Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, en su único aparte declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-037 de 1996, a cuyo tenor "Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario".*
>
> *Lo anterior significa que la vigencia de la norma se preserva hasta la ejecutoriedad[12] de la sentencia que la declara inexequible, toda vez que sólo desaparece o deja de ser aplicable o ejecutable a partir de esa fecha, luego las situaciones jurídicas ocurridas antes de la sentencia y que se encuadren en dicha norma son susceptibles de su aplicación, y están llamadas a generar las consecuencias o efectos jurídicos correspondientes, independientemente de que se trate de* ***situaciones jurídicas consolidadas o no, puesto que cuando los efectos de la desaparición de una norma son ex nunc, se presenta el fenómeno de la prospectividad de la misma, es decir, que sigue produciendo efectos en el tiempo respecto de las hechos ocurridos bajo su vigencia****, con excepción de las materias o asuntos que por mandato constitucional están cobijados por el principio de favorabilidad, esto es, de la aplicación de la norma más favorable.*
>
> *De no ser así, no se estaría entonces ante efectos ex nunc de la inexequibilidad, sino de efectos ex tunc, quiere decir, la inejecutabilidad de la norma se daría desde su nacimiento y por ende se habría de tener como si no hubiera existido, evento en el cual sí contaría la circunstancia de que estén o no consolidadas las situaciones jurídicas surgidas bajo su amparo.*
>
> *Por lo tanto,* ***cuando los efectos jurídicos son ex nunc, es menester distinguir dos momentos de la norma, el anterior a la sentencia ejecutoriada, durante el cual se le debe tener como vigente y por ende ejecutable o aplicable a los hechos ocurridos durante su vigencia****; y el posterior, en el cual no se puede seguir ejecutando o aplicando a los nuevos hechos que eran subsumibles en ella, atendiendo la noción gramatical de la palabra inexequible, por consiguiente queda excluida del mundo jurídico.*
>
> *Precisamente, allí radica la diferencia de la inexequibilidad de la ley con la nulidad de los actos administrativos, pues ésta, por regla general, sí tiene efectos ex tunc, es decir, retrotrae la situación jurídica a la anterior a la expedición del acto anulado, debiéndose tener como si éste no hubiera existido, pero dejando a salvo de ese efecto retroactivo las situaciones consolidadas.*
>
> *Si se hace el mismo predicamento del efecto ex nunc propio de la inexequibilidad, éste no sería tal, sino que resultaría siendo ex tunc, y desaparecería toda diferencia entre la inexequibilidad y la nulidad. Por eso el efecto retroactivo de la inexequibilidad es excepcional y, por lo mismo, requiere pronunciamiento expreso de la Corte Constitucional que así lo señale.*

---

[11] Tales sentencias son las de 4 de diciembre de 2008, radicación núm.: 25000 2327 000 **2002 01646** 01; 13 de noviembre de 2008, radicación núm.: 25000 2327 000 **2003 00004** 01; 4 de diciembre de 2008, radicación núm.: 25000 2327 000 **2003 00332** 01; 30 de octubre de 2008, radicación núm.: 25000 2327 000 **2004 00671** 01; 13 de noviembre de dos mil ocho (2008), radicación núm.: 25000 2327 000 **2004 01639** 01; y 8 de septiembre del 2005, radicación núm.: 66001233100020029011 6 01.

[12] En la sentencia C-113 de 1993, la Corte Constitucional dejó precisado que "... *los efectos de un fallo, en general, y en particular de los de la Corte Constitucional en asuntos de constitucionalidad, se producen sólo cuando se ha terminado el proceso, es decir cuando se han cumplido todos los actos procesales. En otras palabras, cuando la providencia está ejecutoriada*." (subrayas son de la Sala)

De lo anterior, al igual que lo hizo en las sentencias referenciadas, deduce la Sala que la inexequibilidad del artículo 56 de la Ley 633 de 2000 no afecta la liquidación y pago por las importaciones realizadas antes de la ejecutoriedad de la sentencia respectiva, de la tasa especial que en él se establecía, entre las cuales se encuentran las importaciones de las actoras que sirven de fundamento a sus solicitudes de devolución objeto del sublite,pues en esa época la norma se encontraba vigente y preserva su presunciónde constitucional para esa época.

Vistas esas circunstancias y premisas, los cargos de la demanda resultan infundados, toda vez que la tasa cobrada bajo la vigencia de la ley estuvo amparado por el principio de legalidad y presunción de constitucionalidad;amén de que la inexequibilidad del artículo 56 de la Ley 633 de 2000 no guarda relación alguna con la competencia del funcionario que la aplicó y negó su devolución, ni con razones axiológicas, esto es, de justicia o equidadde la tasa, sino con aspectos puramente técnicos en su configuración, en especial en cuanto hace al destino de los recaudos; luego la sentencia no afecta los requisitos de validez de los actos de liquidación de la misma en los casos objetos del sub lite, toda vez que no afecta la causación de la tasa en cuanto a sus presupuestos fácticos y a su base para liquidarla y, en consecuencia, su pago tuvo causa, por lo demás legítima o legalmente señalada, lo que excluye el enriquecimiento sin causa y perjuicio antijurídicoalguno en cabeza de las demandantes que lesione su derecho a la propiedadprivada.

Por otra parte, la tan reclamada inaplicación del artículo 45 de la Ley 270 de 1996, Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, en su único apartedeclarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-037 de 1996, la Sala observa que además de ser una disposición cobijada por la cosa juzgada constitucional a favor de su exequibilidad, es decir, de su ejecutabilidad o aplicabilidad, en virtud de esa sentencia, su contenido no presenta ninguna incompatiblidad con las normas constitucionales invocadas en las demandas, en especial los artículos 95, numeral 9, y 338, puesto que no guardan una relación material directa, pues una cosa es lo referente a los efectos de las sentencias de constitucionalidad en el tiempo,y otras, las de los principios de justicia y equidad consagrados en el primeroy el de representación popular, establecido en el segundo.

Además, el hecho de que la tasa fue creada mediante ley de la República significa que se cumplió con el último de los mencionados principios, pues ello implica que fue establecida por el Congreso de la República, tal como lo prevé el artículo 338 en comento, tratándose de una tasa de orden nacional,y dicha ley existía y aún se tiene como existente para cuando las actoras laliquidaron y pagaron por las importaciones objeto de sus peticiones de devolución.

En consecuencia, la Sala observa que las sentencias apeladas están acordes con la situación procesal examinada, de allí que se deban confirmar, como en efecto se hará en la parte resolutiva de esta providencia."

Hasta aquí el pronunciamiento del Consejo.

El pronunciamiento de la Corte deja claro que la Superintendencia estaba facultada para liquidar y cobrar, con fundamento en los artículos 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 inexequible 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.

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 inexequibilidad prevista en el resolutivo segundo surtirá efectos a partir del primero (1º) de enero de dos mil veintitrés (2023). Este diferimiento no es aplicable al resolutivo primero, el cual surte efectos hacia el futuro» (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 inexequibilidad 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 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", 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 inexequibilidad del artículo 18 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 inexequibilidad 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 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» (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 controvirtió 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»8 y «para el año 2020»9. 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." (negrillas 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 inexequibilidad 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:

Ley 1955 de 2019	***Resolución Nro. SSPD 20201000028355***
«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 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."	*«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 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.»*

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.

2.2. En relación con la tarifa

Aduce la demandante que el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 no determinó la tarifa de la contribución especial, sino que señaló que sería determinada tomando el valor del presupuesto neto de la entidad, dividido por la suma de las bases gravables determinadas para los sujetos pasivos. Además, manifestó que la redacción de la ley no

fue precisa en identificar que se entiende por presupuesto neto y que la indeterminación del sujeto pasivo también implica una indeterminación de la tarifa.

Respecto de lo anterior, la Sala observa que no se trata de un cargo de nulidad dirigido contra los actos administrativos acusados, sino que su intención es controvertir la constitucionalidad de la ley, aspecto que escapa al objeto del proceso de simple nulidad previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por lo anterior, este cargo de nulidad tampoco prospera.

2.3. En relación con la base gravable

Frente a la base gravable del tributo, la demandante afirmó que, los actos acusados reiteran el contenido de la ley a pesar de que el legislador no guardó coherencia con el principio de progresividad, puesto que determinó la base gravable en función de los gastos en que incurren los sujetos pasivos. Además, señaló que la base gravable determinada de esta manera no cumple con el propósito de las contribuciones especiales que es recuperar el costo del servicio.

Nuevamente, la Sala observa que la actora no está formulando algún cargo de nulidad concreto contra los actos administrativos acusados, porque se limita a señalar que reiteraron el contenido de la ley, declarada inconstitucional, aspecto que como se señaló excede el objeto del proceso de simple nulidad.

Por lo anterior, tampoco prospera este cargo de nulidad."

Debo destacar que ya se han proferido sentencias dentro de procesos relacionados con las contribuciones del año 2020, en las que se determinó que para el periodo 2020 procedía la aplicación del artículo 18 y 314 de la ley 1955. Por tal razón no prosperaron las pretensiones de las demandas (procesos con radicado 11001333704120210011300 del juzgado 41 Administrativo del Circuito de Bogotá, 11001333703920220001200 correspondiente al juzgado 39 Administrativo del Circuito de Bogotá, 11001333704320210029600 juzgado 43 Administrativo del Circuito de Bogotá de Bogotá, 15001333300920220002100 juzgado 09 administrativo de Tunja y 11001333704420220001400 juzgado 44 Administrativo del Circuito de Bogotá).

El fundamento de tales pronunciamientos son las sentencias C464 del 2020, C 484 -2020 y C 147-2021. Al respecto cito la sentencia proferida dentro del proceso 11001 33 37 039 2022 00012 00, de fecha 24 de junio del 2022

"(…)

12.2.29. Para efectos de lo anterior es necesario recordar lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996 que indica:

> *"ARTÍCULO 45. REGLAS SOBRE LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS PROFERIDAS EN DESARROLLO DEL CONTROL JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDAD. Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política,* ***tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario."*** *(Resaltado fuera del texto original)*

12.2.30. En ese orden de ideas sobre dicho punto la Sentencia SU-037 de 2019 de la Corte constitucional indico:

> *"5.5. Así las cosas, en la actualidad,* ***por regla general y salvo que se indique expresamente algo diferente en el fallo, la declaratoria de inexequibilidad de una disposición tiene efectos hacia futuro (ex nunc) y esto, según lo ha explicado esta Corte, encuentra sustento en los principios de seguridad jurídica y democrático, los cuales implican "la presunción de constitucionalidad de las normas que integran el sistema jurídico"*** *mientras*

ella no sea desvirtuada por este Tribunal en una providencia con fuerza erga omnes, luego de surtirse un proceso de constitucionalidad abstracta.

5.6. En este orden de ideas, cuando esta Corporación declara ***la inconstitucionalidad de una norma sin retrotraer los efectos de su determinación, convalida de contera las situaciones jurídicas consolidadas a su amparo entre el instante en el que entró en vigencia y la fecha de la sentencia, pues las actuaciones adelantadas en ese lapso, en principio, se reputan como legítimas por haber sido ejecutadas en consonancia con el derecho positivo vigente.***

5.7. No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que este Tribunal tiene la potestad para excepcionar la mencionada regla de efectos ex nunc y determinar otras consecuencias temporales para sus fallos de inexequibilidad, lo que ha sido justificado en su misión de garantizar la supremacía e integridad de la Carta Política, la cual no sólo exige determinar si una disposición desconoce o no el texto fundamental, sino también el instante desde el cual se debe entender expulsado del ordenamiento jurídico un precepto que es hallado incompatible con la Constitución.".

12.2.31. De lo anterior se desprende que la Corte Constitucional ha indicado que en cualquier caso por regla general los efectos de las sentencias son ex nunc, es decir inmediatos y hacia el futuro a menos que determine lo contrario. Si eso no ocurre se entiende que las actuaciones realizadas antes de la declaratoria de inconstitucionalidad bajo los efectos de esa norma, convalidan las situaciones jurídicas consolidadas teniendo un halo de legalidad.

12.2.32. Sobre dicho efecto la Sección Cuarta del Consejo de Estado se ha pronunciado recientemente, así por ejemplo en providencia del 2 de marzo de 20224, manifestó:

"La Corte Constitucional, por medio de la sentencia C-448 de 15 de octubre de 2020, declaró inexequible el artículo 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020, con efectos a futuro, ***por lo tanto, las actuaciones efectuadas en vigencia de la norma y la fecha la sentencia se reputan como legítimas por haber sido ejecutadas y estar amparadas con «la presunción de constitucionalidad de las normas que integran el sistema jurídico».*** *(Resaltado fuera del texto original)*

12.2.32. Así mismo en providencia del 14 de marzo de 2022 5 se encuentra:

"2. La Corte Constitucional, mediante sentencia C-448 del 15 de octubre de 2020, declaró inexequible el artículo 7 del Decreto legislativo 678.

(…)

La Corte Constitucional ***no fijó los efectos en el tiempo de la inexequibilidad declarada. Por lo tanto, en virtud del artículo 45 de la Ley 270 de 1996, la sala unitaria interpreta que la inexequibilidad surte efectos hacia futuro, conclusión que, además, permite afirmar que las actuaciones efectuadas en vigencia de la norma y la fecha de la sentencia se reputan como legítimas, por haber sido ejecutadas y estar amparadas por "la presunción de constitucionalidad de las normas que integran el sistema jurídico".*** *(Resaltado fuera del texto original)*

12.2.33. Por lo que encuentra el despacho que la norma aplicable para proferir la Liquidación Oficial de la contribución adicional para el año 2020 era el artículo 314 de la ley 1955 de 2019, dado que establecía claramente el tributo adicional*. (Resaltado fuera del texto original)*

12.2.34. Lo anterior en tanto así lo determinó la misma Corte Constitucional en la sentencia C-147 de 2020 como se puso de presente en el punto 12.2.24. También porque atiende a la regla establecida por el artículo 45 de la Ley núm. 270 de 1996 y porque tal y

como ha sido reconocido por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, los efectos de una sentencia de constitucionalidad con efectos generales exnunc, es proyectarse hacia el futuro, estando revestidas de presunción de constitucionalidad las actuaciones que se dieron bajo el amparo de la norma declarada inexequible previamente a la sentencia de inconstitucionalidad.

12.2.35. Lo pretendido por la parte demandante es aplicar con efectos ex tunc un fallo del Tribunal Constitucional, cuando este precisamente fijo la regla contraria, que es la general de los efectos temporales de los fallos que es exnunc, sin que el juez de legalidad por el principio de cosa juzgada y efectos erga omnes de las sentencias de constitucionalidad pueda darle un alcance distinto, y en tal sentido le esta vedado aplicar la excepción de inconstitucionalidad, porque precisamente la Corte Constitucional le restringió tal competencia cuando los alcances temporales del fallo son hacia futuro.

Respecto de la anualidad se afirma en la providencia en cita:

12.2.36. De igual forma en tanto se ajusta al principio de anualidad según lo ha reconocido el Consejo de Estado, para dicho efecto resulta importante recordar la sentencia del 23 de noviembre de 2018[13]*:*

> *"El marco constitucional de aplicación temporal de normas que regulan impuestos de periodo, se encuentra en el artículo 338 de la CP, norma que, en el contexto del principio de legalidad de los tributos, dispuso que* ***"las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo."*** *(Resaltado fuera del texto original)*

12.2.37. Por lo anterior es que la Corte precisamente considera que lo sucedido en el año 2020 corresponde a una situación jurídica consolidada, esto es, la causación de la contribución adicional consistente en el agotamiento del hecho generador del tributo. Y en aras del principio de anualidad lo dispuesto por el artículo 314 de la Ley núm. 1955 de 2019 era aplicable a dicho periodo, siendo que solo a partir de la vigencia del año 2021 quedaría extraído del ordenamiento jurídico, pudiendo la superservicios según el dicho expreso de la corte cobrar la contribución causada independientemente del procedimiento de liquidación y pago.

12.2.38. En ese orden de ideas y dado que todos los argumentos de la demanda buscan la inaplicación del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 por inconstitucionales y basados en lo que indico la sentencia de la corte constitucional, lo cierto es que resulta diáfano que la corte determinó que al menos sobre las contribuciones adicionales establecidas para el año 2020, las mismas se encontraban consolidadas y podían ser cobradas por la superservicios.

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 inexequibles 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

[13] Sentencia del 23 de noviembre de 2018, Exp. 22392 C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

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. NOTIFICACIONES

Le ruego disponga notificar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en la dirección notificacionesjudiciales@superservicios.gov.co . Yo las recibiré en la dirección jmiguel@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.