

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO 07-12-2023 13:48
Al Contestar Cite Este No.: 2023EE0110977 Fol:0 Anex:0 FA:0
ORIGEN 70103 GRUPO DE PROCESOS JUDICIALES / GISELLA CHADID BONILLA
DESTINO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA. SECCIÓN CUARTA. SUBSECCIÓN A
ASUNTO CONTESTACIÓN DEMANDA
OBS

2023EE0110977



Bogotá, D. C.

Doctora

AMPARO NAVARRO LÓPEZ

MAGISTRADA PONENTE

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA. SECCIÓN CUARTA.
SUBSECCIÓN A

<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8087/>

jcarvajd@cendoj.ramajudicial.gov.co

Ciudad

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

EXPEDIENTE No.: 25000-23-37-000-2019-00563-00

DEMANDANTE: AGUAS DE MANIZALEZ S.A. E.S.P

**DEMANDADO: MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO – COMISIÓN DE
REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO – CRA**

Asunto: Contestación demanda

Cordial saludo.

GISELLA CHADID BONILLA, abogada en ejercicio, identificada con la cedula de ciudadanía No. 52.863.976 de Bogotá y con Tarjeta Profesional No. 183286 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en calidad de apoderada de la Nación-Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, conforme al poder que allego, comedidamente y estando dentro del término legal me permito dar contestación a la Acción de la referencia, conforme a los siguientes argumentos:

I. PRONUNCIAMIENTO FRENTE A LOS HECHOS DE LA DEMANDA.

AL 3.1.1: Es cierto, se trata de la referencia de un acto administrativo de carácter general emanado de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, nos atenemos al contenido literal del mismo y a su presunción de legalidad.

AL 3.1.2: Es cierto, al igual que el anterior hecho, se trata de la referencia de un acto administrativo emanado de la comisión De regulación De Agua Potable y Saneamiento Básico., nos atenemos al contenido literal del mismo y a su presunción de legalidad, la cual no ha sido desvirtuada.

AL 3.1.3: Es una afirmación del demandante, es cierto de conformidad con lo dispuesto en la Resolución CRA 847 de 2018. El presupuesto de la vigencia 2018 al igual que cualquier otra vigencia, contiene los rubros de sentencias, conciliaciones e inversiones.

Mediante Decreto 2236 de diciembre 27 de 2017 se dispuso la liquidación de presupuesto General de la Nación para la vigencia 2018, aprobándose el presupuesto de la Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico; indicándose en la composición del mismo.

AL 3.1.4: Es una afirmación del demandante desde el punto de vista presupuestal. Es decir, los gastos de inversión son tenidos en cuenta como parte del presupuesto, que a su vez determina la necesidad de recaudo. el rubro contable inversiones alude a otro aspecto contable como se detalla en el hecho quinto.

Nos atenemos al contenido del decreto Nro. 2236 del 27 de diciembre de 2017, ya referido.

De conformidad con el Decreto 2236 del 27 de diciembre de 2017, *"Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2018, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos"*, expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se aprobó el presupuesto de la vigencia 2018 para la Comisión de Regulación de Agua potable y Saneamiento Básico - CRA, de la siguiente manera:

- + Gastos de Funcionamiento
- + Gastos de Inversión
- = Total presupuesto

CONCEPTOS	PRESUPUESTO 2018
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	13.044.046.000
GASTOS DE INVERSION	4.008.000.000
TOTAL (FUNC.+INVERSION)	17.052.046.000

En razón a lo anterior, se determinó que por concepto de contribución especial se debía recaudar la suma de \$14.311.682.000, la cual sería la fuente de financiación necesaria para cubrir el 100% del presupuesto aprobado.

AL 3.1.5: NO ES CIERTA la afirmación del demandante, la CRA en virtud del artículo 85 de la ley 142 de 1994, y debido a la necesidad presupuestal, incluyó los rubros de sentencias y conciliaciones porque están directamente asociados a la necesidad presupuestal y a su finalidad, como lo es la recuperación de costos del servicio de regulación.

Presupuestalmente los rubros de sentencias y conciliaciones corresponden a gastos de funcionamiento; el rubro de inversión, entendido presupuestalmente hace parte del presupuesto de la entidad. Ahora bien, es importante señalar que contablemente, el rubro de sentencias y conciliaciones hace parte de la cuenta 53 "deterioros, depreciaciones, amortizaciones y provisiones", específicamente cuenta 5368 "provisiones, litigios y demandas" y el rubro contable de inversiones al que alude el demandante no es una cuenta que maneje la comisión al ser entidad de naturaleza pública. Es importante, realizar la diferenciación entre "inversión" como parte esencial del presupuesto de una Entidad y el rubro contable "INVERSIONES" que alude a una cuenta cuya naturaleza y especificidad no es propia del manejo de entidades públicas.

Ahora bien, la fijación de la tarifa de la contribución especial, de conformidad con el fundamento legal, es decir el capítulo V de la ley 142 de 1994, se determina en razón a la necesidad presupuestal para cada vigencia, y el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, está compuesto por los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión, donde los mismos se desagregan con mayor detalle en el correspondiente decreto de liquidación.

En concordancia con lo anteriormente indicado, la CRA no puede excluir dichos rubros al realizar el respectivo cálculo de la tarifa de la contribución, ya que los mismos, están directamente asociados a la necesidad presupuestal y a su finalidad, como lo es la recuperación de costos del servicio de regulación.

En la Resolución CRA 847 de 2018 *"Por la cual se fija la tarifa de la contribución especial para la vigencia 2018 por concepto del servicio de regulación de agua potable y saneamiento básico y se dictan otras disposiciones"*, se indicó que una vez realizado el cálculo de la tarifa, aplicando la tarifa máxima permitida del 1%, se presentaba un faltante presupuestal de 30% del valor total que debía ser recaudado por concepto de contribuciones especiales, por lo cual, en dicha medida, debía ampliarse la base gravable en aplicación del parágrafo segundo del Artículo 85 de la Ley 142 de 1994, e incluirse otro concepto contable diferente a los asociados a los "gastos de funcionamiento".

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

Lo anterior conforme al principio de “programación integral” consagrado en el artículo 17 del Decreto 111 de 1996, el cual dispone que la programación presupuestal contempla de forma simultánea la ejecución de los gastos de inversión y de funcionamiento, así como la interpretación que ha establecido la Corte Constitucional sobre el mismo principio. El artículo 17 en los siguientes términos:

*“**Artículo 17.** Programación integral. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes”.*

Así mismo se denota que, la **CRA** es uno de los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación (PGN), por lo cual la proyección de los recursos que hace anualmente la entidad debe estar ceñida a los criterios particulares para la programación de cada vigencia fiscal, atendiendo las proyecciones económicas del país y las orientaciones de política del Gobierno Nacional.

AL 3.1.6: Es parcialmente CIERTO, nos atenemos al contenido del acto administrativo.

La Resolución CRA 847 de 2018, sí determinó en el Artículo tercero que los conceptos mencionados por el recurrente serían los que conformarían la base gravable para la vigencia 2018. Sin embargo, el Artículo segundo de la Resolución CRA 847 fue el que definió que la tarifa para la vigencia 2018 sería de CERO PUNTO OCHENTA POR CIENTO (0.80%).

AL 3.1.7: NO ES CIERTO. La CRA dio estricto cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución CRA 847 de 2018, a la Resolución CRA 819 de 2017, al decreto 707 de 1995; en lo que atañe a la base gravable; habiéndose plasmado en la resolución No. UAE-CRA 1286 de 2018.

Por otro lado, no le asiste la razón al contribuyente al manifestar que no existe un sustento legal, ni reglamentario para la base gravable de la contribución especial para la vigencia 2018. En la Resolución CRA No. 847 de 2018 “*Por la cual se fija la tarifa de la contribución especial para la vigencia 2018 por concepto del servicio de regulación de agua potable y saneamiento básico y se dictan otras disposiciones*”, se indicó que una vez realizado el cálculo de la tarifa, aplicando la tarifa máxima permitida del 1%, se presentaba un faltante presupuestal de 30% del valor total que debía ser recaudado por concepto de contribuciones especiales, por lo cual, en dicha medida, debía ampliarse la base gravable en aplicación del parágrafo 2° del Artículo 85 de la Ley 142 de 1994, e incluirse otro concepto contable diferente a los asociados a los “gastos de funcionamiento”, razón por la cual se incluyó el concepto contable asociado a los gastos de operación (también llamados costos) de “servicios personales”.

Para tal efecto, es necesario remitirnos a lo dispuesto en el Artículo 85 de la Ley 142 de 1994, que establece:

*“**ARTÍCULO 85. CONTRIBUCIONES ESPECIALES.** Con el fin de recuperar los costos del servicio de regulación que preste cada comisión, y los de control y vigilancia que preste el Superintendente, las entidades sometidas a su regulación, control y vigilancia, estarán sujetas a dos contribuciones, que se liquidarán y pagarán cada año conforme a las siguientes reglas:*

85.1. Para definir los costos de los servicios que presten las Comisiones y la Superintendencia, se tendrán en cuenta **todos los gastos de funcionamiento, y la depreciación, amortización u obsolescencia de sus activos, en el período anual respectivo.**

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, 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.

85.3. Si en algún momento las Comisiones de Regulación o la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tuvieran excedentes, deberán transferirlos al Fondo Empresarial de que trata el presente artículo

85.4. El cálculo de la suma a cargo de cada contribuyente, en cuanto a los costos de regulación, se hará teniendo en cuenta los costos de la comisión que regula el sector en el cual se desempeña; y el de los costos de vigilancia, atendiendo a los de la Superintendencia.

85.5. La liquidación y recaudo de las contribuciones correspondientes al servicio de regulación se efectuará por las comisiones respectivas y las correspondientes al servicio de inspección, control y vigilancia estarán a cargo de la Superintendencia.

85.6. Una vez en firme las liquidaciones deberán ser canceladas dentro del mes siguiente. Se aplicará el mismo régimen de sanción por mora aplicable al impuesto sobre la renta y complementarios, sin perjuicio de las demás sanciones de que trata esta Ley.

PARÁGRAFO 1o. Las Comisiones y la Superintendencia se financiarán exclusivamente con las contribuciones a las que se refiere este artículo y con la venta de sus publicaciones. Sin embargo, el gobierno incluirá en el presupuesto de la Nación apropiaciones suficientes para el funcionamiento de las Comisiones y de la Superintendencia durante los dos primeros años.

PARÁGRAFO 2o. **Al fijar las contribuciones especiales se eliminarán, de los gastos de funcionamiento, los gastos operativos; en las empresas del sector eléctrico, las compras de electricidad, las compras de combustibles y los peajes, cuando hubiere lugar a ello; y en las empresas de otros sectores los gastos de naturaleza similar a éstos. Estos rubros podrán ser adicionados en la misma proporción en que sean indispensables para cubrir faltantes presupuestales de las comisiones y la superintendencia.** "(negrilla y subrayado fuera de texto)

De la lectura del anterior artículo, se evidencia que establece una regla general y simultáneamente indica una excepción de aplicación. Es decir, como se indica en el artículo anteriormente transcrito, al fijar la tarifa de la contribución especial, se eliminan de los gastos de funcionamiento, los gastos operativos en las empresas del sector eléctrico, las compras de electricidad, las compras de combustibles y los peajes, cuando hubiere lugar a ello; y en las empresas de otros sectores, los gastos de naturaleza similar a éstos, los cuales, aplicando la excepción contenida en dicho artículo, podrán ser adicionados, cuando exista faltante presupuestal en la entidad.

Ahora bien, de conformidad con el Decreto 2236 del 27 de diciembre de 2017 "Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2018, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos", expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se aprobó el presupuesto de la vigencia 2018 para la Comisión de Regulación de Agua potable y Saneamiento Básico — CRA, de la siguiente manera:

+ Gastos de Funcionamiento
+ Gastos de Inversión
= Total presupuesto

CONCEPTOS	PRESUPUESTO 2018
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	\$13.044.046.000
GASTOS DE INVERSIÓN	\$4.008.000.000
TOTAL (FUNC.+INVERSIÓN)	\$17.052.046.000

En razón a lo anterior, se determinó que, por concepto de contribución especial se debía recaudar la suma de \$14.311.682.000, la cual sería la fuente de financiación necesaria para cubrir el 100% del presupuesto aprobado.

Ahora bien, la Subdirección Administrativa y Financiera de la CRA realizó un estudio técnico para la determinación de la tarifa de la contribución especial de la vigencia 2018 (memorando CRA 20183210068182 del 10 de julio de 2018). Este estudio arrojó que para la vigencia 2018, utilizando la tarifa máxima permitida por la norma del 1%, el valor recaudado sería aproximadamente de \$9.897.175.206, lo cual evidenciaba un faltante presupuestal estimado del 30% correspondiente a \$4.414.506.794, razón por la cual se requirió aplicar la excepción contemplada en el parágrafo 2° del Artículo 85 de la Ley 142 de 1994, el cual permite adicionar los gastos operativos cuando sean indispensables para cubrir faltantes presupuestales de las Comisiones y de la Superintendencia.

Con base en lo anteriormente planteado, dentro de la base gravable de la contribución especial para la vigencia 2018, se incluyó el concepto contable asociado a los costos operacionales de “servicios personales”, lo que permitiría que esta Unidad Administrativa Especial recaudara el 100% del presupuesto aprobado para la vigencia 2018.

Es pertinente aclarar que, de no hacerlo, dicha situación hubiera llevado a que esta Entidad no pudiera cumplir lo dispuesto en el Plan Anual de Adquisiciones y de esta manera se hubiera puesto en riesgo la estabilidad administrativa, económica y de funcionamiento de la misma.

Dicho lo anterior, se reitera que los rubros contenidos en el concepto adicionado se incluyeron en virtud del faltante presupuestal que se evidenció a través del estudio técnico realizado por la Subdirección Administrativa y Financiera de la CRA, razón por la cual estaba en la facultad de incluir dicho concepto contable.

AL 3.1.8: NO ES CIERTO. La CRA al emitir la liquidación mediante la resolución 1286 de 2018, incluyó la liquidación de la contribución especial, habiéndose dado en esta actuación la oportunidad para discutir el tributo, a tal punto que el interesado hizo uso de los recursos consagrados en la ley 1437 de 2011. Es importante precisar en este hecho, que a la luz del decreto 707 de 1995 se reglamenta el pago de la contribución especial por concepto del servicio de regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, de que trata el artículo 95 de la ley 142 de 1994, asistiéndole en su momento al contribuyente el deber de realizar el trámite de efectuar su propia liquidación de la contribución especial. De otra parte, es de recordar que el presupuesto de las comisiones en este caso el de la CRA está sometido a la ley 38 de 1989 y su decreto modificadorio 111 de 1996.

De igual forma, es importante señalar que la liquidación de la contribución especial encuentra su fundamento normativo en el Artículo 85 de la Ley 142 de 1994 y en su desarrollo reglamentario, se establece un procedimiento especial, en el cual no se instaura como requisito para la liquidación de la contribución especial a cargo de los prestadores, el inicio de un actuación administrativa particular previa que finalice con la expedición de un acto administrativo particular que liquide la contribución.

AL 3.1.9 ES CIERTO. la Resolución UAE-CRA 1286 de 10 de diciembre de 2018, fue notificada por aviso mediante radicado CRA No 20180200279661 de 28 de diciembre de 2018, la cual fue recibida el 31 de diciembre de 2018 de acuerdo al número de guía RA059975767CO de la empresa de servicios postales nacionales S.A 4-72, quedando surtida el 02 de enero de 2019, y confirmada por la Resolución UAE-CRA N.º 156 de 20 de febrero de 2019, notificada por aviso mediante radicado CRA No 20190200054311 de 04 de marzo de 2019, la cual fue recibida en sede de la empresa el día 06 de marzo de 2019

de acuerdo al número de guía RA087004706CO de la empresa de servicios postales nacionales S.A 4-72, quedando surtida el 07 de marzo de 2019 y la Resolución UAE-CRA N.º 357 de 04 de abril de 2019 la cual fue notificada por aviso mediante radicado CRA No 20190120068371 de 15 de abril de 2019, la cual fue recibida en sede de la empresa el día 22 de abril de 2019 de acuerdo al número de guía RA108961642CO de la empresa de servicios postales nacionales S.A 4-72, quedando surtida el 23 de abril de 2019.

AL 3.1.10: NO ES UN HECHO, no amerita pronunciamiento alguno.

AL 3.1.11: NO ES CIERTO, basta con remitirnos al contenido de los actos administrativos demandados para evidenciar el soporte jurisprudencial allí citados, en especial los fallos del Honorable Consejo de Estado referenciado en la Resolución UAE CRA 357 de 2019, por medio de la cual se desató el recurso de apelación.

II. FUNDAMENTACIÓN FÁCTICA Y JURÍDICA DE LA DEFENSA Y EXCEPCIONES

Me permito proponer, las siguientes excepciones de fondo:

1. AUSENCIA DE VIOLACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LA LEY.

No es cierto que la CRA haya violado las normas en las que debía fundarse, ni las reseñadas por la demandante (artículos , 29, 95, numeral 9, 209 , 123, 338, 363 de la Constitución Política de Colombia; artículos 9-6 ; 42; 137; 138 y 237 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; artículo 85 de la Ley 142 de 1994; y artículo 27; 28 y 29 del Código Civil, teniendo en cuenta que los actos administrativos cuestionados se sustentaron en la regla general y en la excepción planteada en artículo 85 de la Ley 142 de 1994, como pasa a exponerse.

No le asiste razón a la demandante al afirmar que la CRA “*de manera discrecional, amplió la base gravable de la contribución especial*”, por las siguientes razones:

El artículo 338 de la Constitución Política prevé:

“ARTICULO 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

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.” Subrayas fuera de texto.

De acuerdo con lo anterior, si bien la creación de las tasas y contribuciones compete a las leyes, estas normas pueden permitir que las tarifas de dichos tributos sean fijadas por las autoridades administrativas, y que dichas tarifas deben cobrarse a los contribuyentes para recuperar los costos de los servicios que tales autoridades presten, si es una tasa, o como participación en los beneficios que les proporcionan, si se trata de una contribución.

Con fundamento en la potestad impositiva otorgada por la Constitución Política, el legislador expidió la Ley 142 de 1994. En el artículo 85 *ibídem* se creó la contribución especial, con el fin de “**recuperar los costos del servicio de regulación que preste cada comisión, y los de control y vigilancia que preste el Superintendente**” (negrilla fuera de texto), y señaló los elementos esenciales del tributo así:

- ✓ Sujeto activo: la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.
- ✓ Sujeto pasivo: las entidades sometidas a regulación, es decir, las personas prestadoras de los servicios públicos.
- ✓ Hecho generador: el servicio de regulación que presta la Unidad Administrativa Especial Comisión de Regulación.
- ✓ Tarifa: máximo del 1%.
- ✓ Base gravable: el valor de los gastos de funcionamiento asociados al servicio sometido a regulación en el año anterior a aquel en el que se haga el cobro (art. 85.2 inciso segundo).

El párrafo 2 del artículo 85 de la referida Ley dispone la manera de conformar la base gravable, pues señala que *“al fijar las contribuciones especiales se eliminarán, de los gastos de funcionamiento, los gastos operativos; en las empresas del sector eléctrico, las compras de electricidad, las compras de combustibles y los peajes, cuando hubiere lugar a ello; y en las empresas de otros sectores los gastos de naturaleza similar a éstos”*.

No obstante, lo anterior, el párrafo 2 del artículo 85, en la parte final, consagra una excepción a esta regla, al disponer que *“Estos rubros [gastos operativos] podrán ser adicionados en la misma proporción en que sean indispensables para cubrir faltantes presupuestales de las comisiones y la superintendencia”*.

Sobre el alcance del párrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, el Consejo de Estado, en auto del 29 de octubre de 2019, decidió una solicitud de suspensión de los efectos de los actos administrativos expedidos por la CRA (actos administrativos de carácter general y particular), en el que precisó lo siguiente:

“Según lo anterior, el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 contempla una regla general y una excepción en la determinación de la base gravable de la contribución especial: la base gravable está conformada por los gastos de funcionamiento asociados al servicio regulado, detrayendo los gastos operativos, y en el sector energético, las compras de energía; pero si hay faltantes presupuestales, la base del tributo podrá incluir gastos de funcionamiento y gastos operativos en la proporción necesaria para cubrir tales faltantes¹.

En el caso concreto, se encuentra que la Resolución CRA 847 del 30 de julio de 2018 fijó la tarifa y la base de liquidación de la contribución especial para el año 2018a favor de la CRA en los siguientes términos (...)

Es claro que la resolución demandada fijó la tarifa de la contribución especial a favor de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico sobre una base gravable que incluye gastos por servicios personales, que por disposición legal pueden ser incluidos en la base gravable, siempre que exista un faltante presupuestal de la Comisión que deba cubrirse mediante una mayor contribución a cargo de los vigilados.

De la lectura de los motivos expuestos en los actos demandados y en el estudio técnico de la CRA que establece los lineamientos generales para la liquidación y el cobro de la contribución del año 2018, este Despacho encuentra una sustentación suficiente sobre la existencia del faltante presupuestal a que se refiere el párrafo 2o del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, que a su vez justifica la inclusión de los gastos personales en la base gravable de la contribución especial para el año 2018.

La Resolución CRA 847 del 30 de julio de 2018 es explícita al mencionar la existencia de un faltante presupuestal, que, según la ley, autoriza a las entidades beneficiarias de la contribución a incluir otros rubros de gastos en la base gravable de la contribución para cubrir su faltante presupuestal. Por tanto, es claro que la resolución mencionada se ajusta a los parámetros excepcionales de fijación de la contribución señalados en la Ley 142 de 1994.

Se concluye entonces que no le asiste razón a la demandante al solicitar la suspensión provisional de la Resolución CRA 847 de 2018, por modificar la base gravable de la contribución especial a favor de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento

¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencias del 10 de mayo de 2018, exp. 22972, M. P. Milton Chaves García, y del 26 de septiembre de 2018, exp. 22481, M.P. Milton Chaves García. En el mismo sentido, ver Autos del 15 de junio de 2017, exp. 22873, M. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, y del 30 de julio de 2019, exp. 24498, M.P. Milton Chaves García

Básico, al incluir conceptos relativos a gastos de funcionamiento, en tanto existe fundamento legal para ello.”

Por lo anterior, la CRA una vez evidenció que al incluir solo los gastos de funcionamiento para el cálculo de la contribución especial para la vigencia 2018, existía un faltante presupuestal del 30%, tal como se indicó en el acto administrativo de carácter general (Resolución CRA 847 de 2018) y como se demostró en el documento de trabajo - estudio técnico (memorando interno CRA 20183210068182 del 10 de julio de 2018), para la determinación de la tarifa para la vigencia 2018 se aplicó la excepción contemplada en el parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, e incluyó otros rubros con la finalidad de suplir dicho faltante presupuestal. Por ende, la base gravable de la contribución especial a cargo de los sujetos pasivos del tributo estuvo liquidada acorde a lo dispuesto por el legislador, respetando el principio de legalidad.

Con fundamento en lo expuesto, la liquidación de la contribución especial a cargo de AGUAS DE MANIZALEZ S.A. ESP, para la vigencia fiscal 2018, se encuentra ajustada a lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, como quiera que contiene los elementos esenciales del tributo, en cuanto a la determinación de la base gravable, tuvo en cuenta el presupuesto debidamente aprobado para la vigencia 2018, así como el valor proyectado de ingresos para dicha vigencia, y tomó como base la información financiera cargada por la persona prestadora en el SUI.

Ahora bien, es válido traer a colación la Sentencia C-455 de 1994 de la Corte Constitucional, por tratarse del análisis de la contribución especial; donde se declararon INEXEQUIBLES, por ser contrarios a la Constitución, los incisos 2 y 3 del artículo 34 de la Ley 62 de 1993 y el numeral 24 del artículo 4; el numeral 9 del artículo 6°; los numerales 8 y 11 del artículo 22 y, el artículo 28, en su totalidad, del Decreto 2453 de 1993. Para el efecto, es pertinente precisar algunos aspectos del referido pronunciamiento judicial.

Las normas citadas, las cuales fueron declaradas inexequibles, son las siguientes:

(...)

ARTICULO 34. Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Créase la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada adscrita al Ministerio de Defensa. Con el objeto de atender los gastos necesarios para el manejo y funcionamiento de esta Superintendencia, se establece una contribución a cargo de las entidades vigiladas, la cual deberá ser exigida por el Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada el 1° de febrero y el 1° de agosto de cada año o antes y depositada por los vigilados en la Dirección General del Tesoro a su favor.

La contribución guardará proporción respecto de los activos de la empresa, utilidades, número de puestos vigilados y costo de la vigilancia, de acuerdo con las modalidades de los servicios prestados y según éste se destine a terceros o a la seguridad interna de una empresa". (Se subraya lo demandado).

"DECRETO No. 2453 DE 1993

(Diciembre 7)

Por el cual se determina la estructura orgánica, objetivos, funciones y régimen de sanciones de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 7°, artículo 35 de la Ley No. 62 de 1993 y teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión Especial de que trata el artículo 36 de la misma,

DECRETA:

(...)

ARTICULO 4. Funciones de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada desarrollará sus objetivos mediante el ejercicio de las siguientes funciones:

(...)

24. Liquidar y cobrar la contribución establecida por la Ley a cargo de los vigilados".

(...)

"ARTICULO 6. Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada. Al Superintendente, como Jefe del organismo le corresponde el ejercicio de las siguientes funciones:

(...)

9. Fijar a los vigilados, con la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las contribuciones de que trata el artículo 34 de la Ley 62 de 1993".

(...)

"ARTICULO 22. Dirección Financiera. Corresponde a la Dirección Financiera el desarrollo de las siguientes funciones:

(...)

8. Tramitar los recursos de reposición interpuestos contra las contribuciones fijadas por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada a las entidades vigiladas.

(...)

11. Recaudar las contribuciones que por concepto de vigilancia y control la Superintendencia cobre a los vigilados de acuerdo con los criterios señalados a través de las resoluciones elaboradas semestralmente por esta oficina y aprobadas por el Ministerio de Hacienda".

(...)

"ARTICULO 28. Pago de Contribuciones. Todos los gastos necesarios para el manejo de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada serán pagados de la contribución impuesta con tal fin a las entidades vigiladas, la cual será exigida por el Superintendente con aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para estos efectos, el Superintendente deberá el 1º de febrero y el 1º de agosto de cada año, o antes, exigir a las entidades vigiladas la contribución la cual deberá ser depositada por éstos en la Dirección General del Tesoro a su favor.

La contribución guardará proporción respecto de los activos de la empresa, utilidades, número de puestos vigilados, y costo de la vigilancia, de acuerdo con las modalidades de los servicios prestados y según éste se dirija a terceros o a la seguridad interna de una empresa".

De la lectura de las normas transcritas, puede evidenciarse que si bien el legislador dispuso la base gravable de la contribución que se debía pagar a favor de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada a cargo de los sujetos pasivos (vigilados), no estableció el método y sistema para definir los costos y beneficios con base en los cuales se llega a la determinación de las tarifas sujetas al pago de contribución.

Lo anterior, fue la razón que sustentó la Corte para declarar la vulneración de los artículos 150, numeral 10, y 338 de la Constitución Política, razón por la que la demandante se equivoca al aducir los argumentos de presuntas violaciones del artículo 338 y 363 de la C.N. y del artículo 85 de la ley 142 de 1994, en el caso que nos ocupa, en tanto la norma que sustenta la contribución especial de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico es el artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

Así las cosas, resultan impertinentes las razones aducidas por la demandante respecto del caso que se estudia, pues la contribución dispuesta en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, contrario a lo que consideró la Corte respecto de las normas de la Superintendencia de

Vigilancia y Seguridad, sí cumple los requisitos establecidos por el artículo 338 de la Constitución Política, pues define, de manera precisa, el sujeto pasivo, el sujeto activo, el hecho generador, la tarifa y la base gravable, como ya se indicó anteriormente, y a ellos se tuvo mi representada.

Así pues, la CRA respetó el principio de legalidad contemplado en el artículo 338 de la Constitución Política, al incluir conceptos contables diferentes a los “*gastos de funcionamiento*” en la base gravable del tributo contemplado en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, toda vez que, como se reitera, dicha decisión se adoptó habida consideración que existía un faltante presupuestal e incluyendo únicamente los conceptos contables asociados a los “*gastos de funcionamiento*”, en aplicación del párrafo segundo del artículo 85 de la Ley 142 de 1994. Por lo tanto, no le asiste razón a la demandante al señalar que la base gravable fue adicionada por la CRA de manera ilegal y arbitraria.

Finalmente, al fijar la tarifa y la base gravable para la vigencia 2018, la Unidad Administrativa Especial - CRA, no desconoció ni violó la Constitución Política, ni el Artículo 85 de la Ley 142 de 1994 el cual corresponde al fundamento legal de la contribución especial, en razón a) el acto administrativo que fijó la base gravable y la tarifa de la contribución especial, cumple con los requisitos establecidos en el artículo 388 de la Constitución Política, por las razones antes planteadas, b) la adición de otro tipo de conceptos contables en la base gravable de la contribución especial, utilización de cuentas diferentes a los gastos de funcionamiento, que para el caso en concreto es el concepto de costos operacionales de “*servicios personales*”, se hizo con fundamento en el párrafo 2 del Artículo 85 ya indicado, teniendo en cuenta el faltante presupuestal para la vigencia 2018, toda vez que en caso de que esta Unidad Administrativa Especial hubiese incluido únicamente las cuentas asociadas a los gastos de funcionamiento existiría un faltante presupuestal del 30% respecto de la proyección de ingresos realizados para la vigencia 2018.

Por lo expuesto, se concluye que la liquidación de la contribución especial a cargo de AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P. para la vigencia fiscal 2018, se encuentra ajustada a lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, comoquiera que contiene los elementos esenciales del tributo. En cuanto a la determinación de la base gravable, tuvo en cuenta el presupuesto debidamente aprobado para la vigencia 2018, así como el valor proyectado de ingresos para dicha vigencia, y tomó como base la información financiera cargada por la persona prestadora en el SUI.

El acto administrativo general que fijó la base gravable y la tarifa de la contribución especial que hoy se cuestiona, esto es, la Resolución CRA 847 de 2018, cumplió los requisitos establecidos en el artículo 388 de la Constitución Política, en otras palabras, se ajustó a los elementos señalados en la norma constitucional y goza de presunción de legalidad.

2. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y PLANEACIÓN POR PARTE DE LA CRA.

El artículo 85 de la ley 142 de 1994, dispone:

“ARTÍCULO 85. CONTRIBUCIONES ESPECIALES. Con el fin de recuperar los costos del servicio de regulación que preste cada comisión, y los de control y vigilancia que preste el Superintendente, las entidades sometidas a su regulación, control y vigilancia, estarán sujetas a dos contribuciones, que se liquidarán y pagarán cada año conforme a las siguientes reglas:

*85.1. Para definir los costos de los servicios que presten las Comisiones y la Superintendencia, se tendrán en cuenta **todos los gastos de funcionamiento, y la depreciación, amortización u obsolescencia de sus activos, en el período anual respectivo.***

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, 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.

85.3. Numeral derogado

85.4. El cálculo de la suma a cargo de cada contribuyente, en cuanto a los costos de regulación, se hará teniendo en cuenta los costos de la comisión que regula el sector en el cual se desempeña; y el de los costos de vigilancia, atendiendo a los de la Superintendencia.

85.5. La liquidación y recaudo de las contribuciones correspondientes al servicio de regulación se efectuará por las comisiones respectivas y las correspondientes al servicio de inspección, control y vigilancia estarán a cargo de la Superintendencia.

85.6. Una vez en firme las liquidaciones deberán ser canceladas dentro del mes siguiente. Se aplicará el mismo régimen de sanción por mora aplicable al impuesto sobre la renta y complementarios, sin perjuicio de las demás sanciones de que trata esta Ley.

PARÁGRAFO 1o. Las Comisiones y la Superintendencia se financiarán exclusivamente con las contribuciones a las que se refiere este artículo y con la venta de sus publicaciones. Sin embargo, el gobierno incluirá en el presupuesto de la Nación apropiaciones suficientes para el funcionamiento de las Comisiones y de la Superintendencia durante los dos primeros años.

PARÁGRAFO 2o. Al fijar las contribuciones especiales se eliminarán, de los gastos de funcionamiento, los gastos operativos; en las empresas del sector eléctrico, las compras de electricidad, las compras de combustibles y los peajes, cuando hubiere lugar a ello; y en las empresas de otros sectores los gastos de naturaleza similar a éstos. Estos rubros podrán ser adicionados en la misma proporción en que sean indispensables para cubrir faltantes presupuestales de las comisiones y la superintendencia. (negrilla y subrayado fuera de texto)

Del artículo 85 transcrito se desprende una excepción a la regla general de liquidación de la contribución especial, consistente en poder adicionar los gastos operativos, en las empresas del sector eléctrico, las compras de electricidad, las compras de combustibles y los peajes, cuando hubiere lugar a ello, y en las empresas de otros sectores los gastos de naturaleza similar a estos cuando exista un faltante presupuestal en la entidad.

De conformidad con el Decreto 2236 del 27 de diciembre de 2017, "Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2018, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos", expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se aprobó el presupuesto de la vigencia 2018 para la Comisión de Regulación de Agua potable y Saneamiento Básico - CRA, de la siguiente manera:

- + Gastos de Funcionamiento
- + Gastos de Inversión
- = Total presupuesto

CONCEPTOS	PRESUPUESTO 2018
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	13.044.046.000
GASTOS DE INVERSION	4.008.000.000
TOTAL (FUNC.+INVERSION)	17.052.046.000

En razón a lo anterior, se determinó que por concepto de contribución especial se debía recaudar la suma de \$14.311.682.000, la cual sería la fuente de financiación necesaria para cubrir el 100% del presupuesto aprobado.

Para el estudio de proyección de la tarifa de la contribución especial de la vigencia 2018, realizada en el mes de julio de 2018, se tomó como base la información financiera de las empresas cargada en el Sistema Único de Información – SUI, así:

- Para aquellos prestadores que para el mes de junio de 2018 habían cumplido con la obligación de cargar los estados financieros al Sistema Único de Información – SUI, a 31 de diciembre de 2017, se les aplicó los conceptos contables, de acuerdo con el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, así:

(+) Gastos de Administración:

- Beneficios a empleados
- Honorarios
- Generales

(-) Impuestos, tasas y contribuciones

- Para aquellos prestadores que para el mes de junio de 2018 no habían cumplido con la obligación de cargar los estados financieros al Sistema Único de Información – SUI, a 31 de diciembre de 2017, se les realizó el cálculo del incremento del IPC para el año 2017, con base en la información financiera del año 2016, y se tomó como base gravable los conceptos contables, de acuerdo con el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, así:

(+) Gastos de Administración:

- Beneficios a empleados
- Honorarios
- Generales

(-) Impuestos, tasas y contribuciones

El estudio arrojó que para la vigencia 2018, utilizando la tarifa máxima permitida por la norma del 1%, el valor recaudado sería aproximadamente de \$9.897.175.206, lo cual evidenciaba un faltante presupuestal estimado de \$4.414.506.794, razón por la cual se requirió aplicar la excepción contemplada en el parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, el cual permite adicionar los gastos operativos cuando sean indispensables para cubrir faltantes presupuestales de las Comisiones y la Superintendencia².

Así, el rubro correspondiente a los gastos operativos de “servicios personales”, que se incluyó en la base gravable de la contribución especial para la vigencia 2018, se ampara en la excepción contenida en el parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, razón por la cual, la CRA estaba facultada para incluir dicho concepto contable.

Es por ello que, en aplicación de dicha disposición (excepción), la CRA actuó en cumplimiento de los principios de legalidad y planeación presupuestal, al incluir otro concepto contable en la base gravable de la contribución especial, pues, de no hacerlo, no se habría recaudado el valor del presupuesto aprobado para la vigencia 2018, lo que hubiera llevado a que esta entidad no pudiera cumplir lo dispuesto en el Plan Anual de Adquisiciones y el presupuesto debidamente aprobado mediante las normas orgánicas de presupuesto general de la Nación expedida para la vigencia 2018 (Decreto 2236 del 27 de diciembre de 2017).

La demandante alegó que las resoluciones demandadas son ilegales, entre otras, por dos razones, en primer lugar, manifestó que al incluir en la base gravable rubros contables que no corresponden con el concepto de gastos de funcionamiento, desbordó las facultades legales y constitucionales, tales como “Sentencias y conciliaciones” e “Inversión” así como el concepto contable de “servicios personales” se cometió un error, porque dicho concepto pertenece al grupo de costos de producción y no de gastos de

² Es importante mencionar que dicho estudio se encuentra publicado en la página web de esta entidad, y puede ser consultado a través del siguiente link: <https://www.cra.gov.co/seccion/documentos-de-contribuciones-2018.html>

funcionamiento, y, en segundo lugar, consideró que vía interpretación se conformó la base gravable con una cuenta que se estimó similar a las señaladas por el legislador en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

Vale la pena en este punto traer a colación la sentencia C-130/2018, de la Corte Constitucional, en la que se indicó que el tributo denominado tasa se caracteriza porque: (i) es creado por una ley; (ii) hace parte del presupuesto correspondiente; (iii) tiene destinación específica; (iv) es obligatoria su contribución por razones de orden público y de beneficio social y económico; (v) constituye una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado mediante el suministro de alumbrado público a los ciudadanos; (vi) su finalidad es la de recuperar el costo de lo ofrecido, es decir el servicio de alumbrado público y, (vii) es un ejemplo típico de las tarifas de los servicios públicos.

Ahora bien, el tributo que debe ser pagado a la CRA de conformidad con el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, es por la contraprestación del servicio de regulación que presta esta Comisión, de igual forma, dicha disposición indica que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y las Comisiones se financian **EXCLUSIVAMENTE** de las contribuciones especiales y con la venta de sus publicaciones.

En ese orden, la CRA luego de realizar un estudio (memorando interno CRA 20183210068182 del 10 de julio de 2018), respecto de la determinación de la tarifa de la contribución especial para cada vigencia, para el caso en concreto, 2018, como se explicó previamente y con fundamento en lo señalado por la jurisprudencia del Consejo de Estado respecto a lo que debe entenderse por “*gastos de funcionamiento*”, determinó cuáles eran los conceptos contables que se incluirían en la base gravable del tributo, con la finalidad de recaudar el valor del presupuesto aprobado la vigencia 2018, dentro del marco legal aplicable.

En dicho ejercicio, al tomar conceptos contables referentes a los “*gastos de funcionamiento*” y aplicar la tarifa máxima del 1%, se evidenció que no era posible recaudar el valor del presupuesto para la vigencia 2018. Por tal razón, fue necesario acudir a lo consagrado en la parte final del parágrafo segundo del artículo 85 de la Ley 142, para incluir otro concepto contable diferente a los gastos de funcionamiento, con la finalidad de suplir dicho faltante presupuestal.

Es importante mencionar que el legislador dispuso qué tipo de conceptos contables no podían ser incluidos en la base gravable de la contribución, donde dispuso, de forma general, los gastos operativos y para el sector eléctrico, las compras de electricidad, las compras de combustibles y los peajes, sin embargo, indicó que podían ser incluidos únicamente cuando fueran **INDISPENSABLES** para cubrir faltantes presupuestales.

Por tal motivo, no le asiste la razón al demandante, toda vez que la inclusión del concepto contable dentro de la base gravable de la contribución especial para la vigencia 2018, se sustentó en la especial situación financiera del faltante presupuestal, cuyo estudio y análisis detallado se encuentra en el estudio técnico (documento de trabajo) realizado por la Subdirección Administrativa y Financiera de la entidad, que se anexa.

3. AUSENCIA DE VIOLACIÓN AL PRECEDENTE JUDICIAL.

El precedente judicial se ha entendido, por regla general, como aquella sentencia o conjunto de sentencias que presentan similitudes con un caso nuevo objeto de escrutinio en materia de (i) patrones fácticos y (ii) problemas jurídicos, y en las que en su *ratio decidendi* se fijó una regla para resolver la controversia, que sirve también para solucionar el nuevo caso.

La Corte Constitucional ha diferenciado dos clases de precedentes, teniendo en cuenta la autoridad que profiere la providencia previa: el horizontal y el vertical. El primero hace referencia a aquellas sentencias fijadas por autoridades de la misma jerarquía o el mismo

operador judicial. El segundo, se relaciona con los lineamientos sentados por las instancias superiores encargadas de unificar jurisprudencia dentro de la respectiva jurisdicción o a nivel constitucional. Así, para la mayoría de los asuntos, el precedente vertical que deben seguir los funcionarios judiciales lo determina la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, como órganos de cierre dentro de su respectiva jurisdicción. En los casos en los que no son susceptibles de ser revisados por las autoridades mencionadas, son los tribunales los encargados de establecer criterios hermenéuticos para los operadores judiciales inferiores.

Ahora bien, para el caso en concreto, es importante indicar que la jurisprudencia ha sido precisa en señalar que la inclusión de los costos de producción (grupo 75 del Plan de Contabilidad para Entes Prestadores de Servicios), dentro de los gastos de funcionamiento asociados a la prestación del servicio regulado, es contraria al artículo 85.2 de la Ley 142 de 1994, dado que amplía la base gravable del impuesto con erogaciones que no hacen parte de los gastos de funcionamiento de las entidades vigiladas.

Sin embargo, la jurisprudencia también ha indicado que la finalidad del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 es que la contribución especial grave los gastos de funcionamiento cuando estos resulten suficientes para cubrir el presupuesto. Además, se ha indicado que la norma plantea una regla general que consiste en que *"se eliminará, de los gastos de funcionamiento, los gastos operativos; en las empresas del sector eléctrico, las compras de electricidad las compras de combustibles y los peajes, cuando hubiere lugar a ello; y en las empresas de otros sectores los gastos de naturaleza similar a estos"* y plantea una excepción a esta norma y es *"estos rubros podrán ser adicionados en la misma proporción en que sean indispensables para cubrir faltantes presupuestales de las comisiones y la superintendencia"*.

Para concluir, debe precisarse que el estudio de la jurisprudencia transcrita por la demandante recae en casos disímiles. En este orden, la sentencia citada por la parte actora no tiene relación con los hechos que dieron origen a los actos administrativos acusados, luego, resulta insostenible afirmar un desconocimiento del precedente por parte de la UAE-CRA.

En cambio, resultan aplicables, y respetuosamente solicito que sean tenidas en cuenta para el análisis de este caso, las siguientes providencias del Consejo de Estado:

- Sentencia del 10 de mayo de 2018, MP. Milton Chaves García

"Entonces, cuando la SSPD necesita cubrir faltantes presupuestales, la ley permite que los gastos operativos puedan ser adicionados a los gastos de funcionamiento, en la misma proporción en que sean indispensables para cubrir el faltante presupuestal de la superintendencia."

Tratándose de empresas del sector eléctrico, la base gravable se conforma de la siguiente manera: (i) Según la regla general: De los gastos de funcionamiento, asociados al servicio sometido a regulación se excluyen los gastos operativos, las compras de electricidad, las compras de combustibles y los peajes, cuando hubiere lugar a ello¹¹. (ii) conforme a la regla exceptiva, configurado el supuesto de hecho –el faltante presupuestal- la ley permite adicionar a esos rubros los gastos operativos en la misma proporción en que sean indispensables para cubrir el faltante presupuestal de la superintendencia."

La regla general y la excepción previstas por el legislador son concordantes con el fin mismo de la contribución especial, que es recuperar los costos de los servicios de control y vigilancia, y guarda armonía con el artículo 338 de la Constitución Política, que prevé que la tarifa es para la recuperación de costos de los servicios que presta la autoridad administrativa."

Lo anterior desvirtúa la alegada violación del principio de la legalidad, pues fue el legislador el que consagró expresamente la excepción a la norma general. Además, no se desconocen los lineamientos jurisprudenciales sobre el alcance de la expresión "gastos de funcionamiento" que constituye la regla general de determinación de la base gravable, en los que se reitera que las cuentas del grupo 75 - costos de producción y del Grupo 53 - Provisiones,

agotamiento, depreciaciones y amortizaciones, no hacen parte de la base gravable de la contribución especial.

En efecto, en este caso la SSPD aduce la existencia de un faltante presupuestal que constituye el supuesto de hecho previsto en la ley como excepción a la regla general, que permite aplicar la regla contenida en la parte final del parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, situación distinta a las analizadas en esas oportunidades.”

- Sentencia de 26 de septiembre de 2018 MP. Milton Chaves García

“(…) para que las cuentas antes referenciadas hagan parte de la base gravable de la contribución especial de la SSPD, es necesario que la demandada demuestre los faltantes presupuestales y motive el acto administrativo que determina la base gravable de la contribución especial.

(…)

(…) en el acto demandado se exponen las razones que sustentan la decisión en el que se identifica claramente las faltantes presupuestales y las razones del cobro a las empresas de energía.

(…)

Así, ante la existencia del faltante presupuestal para la vigencia 2015, la SSPD aplicó el parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, que faculta a la entidad para incluir en la base gravable de la contribución especial a cargo de las empresas prestadoras de servicios públicos del sector eléctrico “los gastos operativos, las compras de electricidad, las compras de combustibles y los peajes”, en la misma proporción en que sean indispensables para cubrir el faltante presupuestal de la Superintendencia.

Además, explicó que para calcular la base gravable de gastos operativos necesaria para cubrir dicho faltante, sobre el total de los gastos operativos, que ascienden a \$22.404.948.544.721 se calculó la proporción necesaria que debe ser incluida en la base gravable de liquidación para cubrir el faltante presupuestal, cuyo resultado fue del 29.16% para los prestadores de servicios públicos sujetos a contribución especial.

El artículo 338 de la Constitución Política prevé que, si bien la creación de las tasas y contribuciones compete a las leyes, estas normas pueden permitir que las tarifas de dichos tributos sean fijadas por las autoridades administrativas, y que dichas tarifas deben cobrarse a los contribuyentes para recuperar los costos de los servicios que tales autoridades presten, si es una tasa, o como participación en los beneficios que les proporcionan, si se trata de una contribución.

La Sala precisa que en la parte motiva de la citada resolución, arriba transcrita, puede leerse la explicación de cómo se determinó el faltante presupuestal en el estudio técnico, explicación que confrontada con el estudio técnico allegado al expediente es coincidente.

Adicionalmente, no se desconocen los lineamientos jurisprudenciales sobre el alcance de la expresión “gastos de funcionamiento” que constituye la regla general de determinación de la base gravable, en los que se reitera que las cuentas del grupo 75 - costos de producción y del Grupo 53 - Provisiones, agotamiento, depreciaciones y amortizaciones, no hacen parte de la base gravable de la contribución especial.

Por lo expuesto, la Sala advierte que no se desvirtuó la presunción de legalidad de la que fijó la tarifa y la base de liquidación de la contribución especial, debido a que a pesar que las cuentas 753001 (Compras en bloque y/o a largo plazo) y 753002 (Compras en bolsa y/o a corto plazo), 753005 (Uso de Líneas, Redes y Ductos), 753702 (Gas Combustible), 753703 (Carbón Mineral) y 753705 ACP, Fuel y Oil) son gastos operativos, se encuentran permitidos a hacer parte de la base de liquidación de la contribución especial, por la excepción del parágrafo 2 del artículo 82 de la Ley 142 de 1994.

Adicionalmente, al no desvirtuarse la legalidad de la Resolución 20151300019495 de 2015 no se encuentra probada la violación de los artículos 363 y 95 de la Constitución Política, alegada por la actora.”

De igual forma es de indicar que el Artículo 85 de la Ley 142 de 1994 aduce una interpretación restrictiva, como quiera que se trata de una norma de carácter imperativo en cuanto que en la misma se utiliza la expresión “se *eliminarán*”; pero de igual manera, la misma plantea una única excepción para utilizar otro tipo de rubros que no correspondan a los gastos de funcionamiento, la cual se presenta cuando es indispensable su inclusión con la finalidad de cubrir faltantes presupuestales en los sujetos activos del tributo, siendo estos las Comisiones o Superintendencia.

Es así como el legislador dispuso, al tenor de la aludida norma, que los montos por gastos operativos excluidos, en principio, sólo podrán tomarse como un concepto en la fórmula del cálculo de la base gravable de la contribución especial a cargo de las personas sujetas a regulación excepcionalmente (para el caso en concreto) en el evento en que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA llegare a tener faltantes presupuestales para la vigencia a la cual vaya a realizar el cobro, luego, contrario *sensu*, cuando no se acredite dicha situación presupuestal, tales rubros deben excluirse del cálculo de la contribución especial.

Así las cosas, la aplicación del parágrafo 2° en mención, específicamente para ampliar la base gravable del tributo de tasa incluyendo conceptos contables diferentes a los gastos de funcionamiento, exige dos (2) condiciones: i) Que exista un faltante presupuestal y ii) que dichos rubros sean adicionados en la misma proporción en que sean indispensables para cubrir el faltante presupuestal de la entidad, las cuales se cumplieron para la determinación de dicho elemento en la contribución especial de la vigencia 2018.

En segundo lugar, el precedente judicial se ha entendido, por regla general, como aquella sentencia o conjunto de sentencias que presentan similitudes con un caso nuevo objeto de escrutinio en materia de (i) patrones fácticos y (ii) problemas jurídicos, y en las que en su *ratio decidendi* se ha fijado una regla para resolver la controversia, que sirve también para solucionar el nuevo caso.

En sentencia SU 113 de 2018, del Magistrado Ponente, Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez, la Corte Constitucional, frente al precedente judicial, señaló: *“La jurisprudencia constitucional ha diferenciado dos (2) clases de precedentes teniendo en cuenta la autoridad que profiere la providencia previa: el horizontal y el vertical. El primero hace referencia a aquellas sentencias fijadas por autoridades de la misma jerarquía o el mismo operador judicial. El segundo se relaciona con los lineamientos fijados por las instancias superiores encargadas de unificar jurisprudencia dentro de la respectiva jurisdicción o a nivel constitucional. Así, para la mayoría de asuntos, el precedente vertical que deben seguir los funcionarios judiciales lo determina la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, como órganos de cierre dentro de su respectiva jurisdicción. En los casos en los que no son susceptibles de ser revisados por las autoridades mencionadas, son los tribunales los encargados de establecer criterios hermenéuticos para los operadores judiciales inferiores”*

- Auto del 15 de junio de 2017, CP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez:

“De tal manera que, la base gravable de la contribución especial está conformada con los gastos de funcionamiento de las entidades vigiladas que estén relacionados con el servicio sometido a regulación, detrayéndose de estos: los gastos operativos, y en el caso particular de las empresas del sector eléctrico como las demandantes, las compras de electricidad, las compras de combustibles y los peajes, cuando hubiere lugar a ello.

Pero, la ley contempló una excepción cuando la SSPD necesite cubrir faltantes presupuestales, en el sentido de permitir que esos rubros –gastos operativos, compras de energía, de combustibles y peajes se adicionen a la base gravable de la contribución especial.

A estos efectos, debe tenerse en cuenta que cuando la ley autoriza la inclusión de las compras de energía en la base gravable para cubrir los faltantes presupuestales, lo hace de manera general sin distinguir si se trata de un gasto o un costo. Por tanto, debe entenderse

que refiere a todas las compras de energía que hubiere realizado las empresas de energía en el respectivo período gravable y, es sobre esas mismas, que debe determinarse la proporción necesaria para cubrir el faltante presupuestal.

Todo lo anterior, se encuentra en concordancia con el fin mismo de la contribución especial, que es recuperar los costos de los servicios de control y vigilancia, y guarda armonía también con el artículo 338 de la Constitución Política, que prevé que la tarifa es para la recuperación de costos de los servicios que presta la autoridad administrativa.

2.3. En ese contexto, la Sala concluye que en el Artículo 85 de la Ley 142 de 1994 en la determinación de la base gravable de la contribución especial contempla una regla general y una excepción: Regla general: La base gravable está conformada por los gastos de funcionamiento asociados al servicio regulado, detrayendo los gastos operativos y, en el sector energético, las compras de energía. Excepción: Solo en los casos de faltantes presupuestales de la SSPD, la base del tributo podrá conformarse con los rubros de funcionamiento, y con la proporción necesaria para cubrir tales faltantes, de los rubros por gastos operativos y, las compras de energía que hubieren realizado las empresas del sector energético en el respectivo año gravable.

(...)

• Auto del 29 de octubre de 2019, sobre una solicitud de suspensión de los efectos de actos administrativos expedidos por esta Unidad Administrativa Especial – Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, (acto administrativo de carácter general y particular para la vigencia 2018), en el que se indicó:

“El artículo 238 de la Constitución Política dispone que la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede suspender provisionalmente los efectos de cualquier acto administrativo susceptible de ser impugnado por vía judicial, por lo motivos y por los requisitos que establece la ley.

Esta medida cautelar procede cuando la transgresión de las normas invocadas como violadas surja: i) del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas superiores que se alegan como violadas o ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Por tanto, corresponde establecer si la entidad demandada, al fijar la tarifa y liquidar la contribución especial establecida en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 a cargo de la demandante, transgredió las normas superiores que fijaron los límites de la base gravable del tributo.

(...)

Según lo anterior, el artículo 85 de la Ley 142 contempla una regla general y una excepción en la determinación de la base gravable de la contribución especial: la base gravable está conformada por los gastos de funcionamiento asociados al servicio regulado, detrayendo los gastos operativos, y en el sector energético, las compras de energía; pero si hay faltantes presupuestales, la base gravable del tributo podrá incluir gastos de funcionamiento y gastos operativos en la proporción necesaria para cubrir tales faltantes.

(...)

Es claro que la resolución demandada fijo la tarifa de la contribución especial a favor de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico sobre una base gravable que incluye gastos por servicios personales, que por disposición legal pueden ser incluidos en la base gravable, siempre que exista un faltante presupuestal de la Comisión que deba cubrirse mediante una mayor contribución a cargo de los vigilados.

De la lectura de los motivos expuestos en los actos demandados y en el estudio técnico de la CRA que establece los lineamientos generales para la liquidación y el cobro de la contribución del año 2018, este despacho encuentra que una sustentación suficiente sobre la existencia del faltante presupuestal a que se reviere el parágrafo 2° del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, que a su vez justifica la inclusión de los gastos personales en la base gravable de la contribución especial para el año 2018”

Así las cosas, de la lectura de los argumentos transcritos, es claro que la CRA no violó el precedente judicial habida consideración de que para el Consejo de Estado y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, las Comisiones y la Superintendencia pueden adicionar y ampliar la base gravable de la contribución especial, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 2° de la Ley 142 de 1994, siempre que el acto administrativo de determinación del tributo indique de manera específica la motivación del por qué se amplía la base gravable acudiendo a otro tipo de conceptos contables diferentes a los “gastos de funcionamiento”, de lo contrario, dicha ampliación violaría el principio de legalidad.

Por lo anterior, existiendo faltante presupuestal, tal como se indicó en el acto administrativo de carácter general, la Resolución CRA 847 de 2018 y como se demuestra en el documento de trabajo - estudio técnico para la determinación de la tarifa para la vigencia 2018, la determinación del tributo a cargo de AGUAS DE MANIZALES S.A E.S.P. se encuentra acorde y conforme a lo dispuesto por el legislador y a la reiterada jurisprudencia.

De igual manera, El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia del 22 de enero de 2015³, precisó lo siguiente:

*“Aunado a lo anterior, si la SSPD pretendía incluir en la base gravable de la Contribución Especial para el año 2012 componentes (Cuentas del Grupo 75 - Costos) que por vía jurisprudencial fueron excluidos por el Consejo de Estado, **debía tal como lo indica el parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, justificar la inclusión por faltantes en el presupuesto del ente de control,** no obstante, en los considerandos de los actos acusados no hay motivación al respecto, por lo que la ampliación de la base gravable efectuada por la demandada no resulta procedente.”* (negrilla y subrayado fuera de texto)

Es claro que, para el Consejo de Estado, se puede adicionar y ampliar la base gravable de la contribución especial con fundamento en el parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, cuando haya motivación para ello, de conformidad con la excepción planteada en dicho artículo, como lo es el faltante presupuestal.

Así, de conformidad con los pronunciamientos del Consejo de Estado, dentro de la base gravable de la contribución especial establecida en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 solo se pueden incluir las cuentas de gastos de funcionamiento, pero, en la medida en que exista un faltante presupuestal, por disposición del parágrafo 2 *ibídem*, la base gravable podrá ser ampliada, siempre y cuando esta medida sea para suplir dicho déficit presupuestal.

De manera que si por ley, a pesar de la exclusión de cuentas que no estén relacionadas con la prestación de los servicios públicos domiciliarios, las mismas cuentas pueden ser tenidas en cuenta frente a situaciones deficitarias, ningún reproche procede frente a las resoluciones demandadas.

De lo anterior de nuevo, es posible concluir que la utilización de cuentas diferentes a los gastos de funcionamiento, que para el caso en concreto es el concepto de costos operacionales de “servicios personales” dentro de la base gravable del tributo para la vigencia 2018, no son violatorios de las normas constitucionales y se acogen a lo dispuesto por el legislador en la Ley 142 de 1994. Adicionalmente, de conformidad con las jurisprudencias citadas, se ha preceptuado que la inclusión de otros tipos de conceptos diferentes a los gastos de funcionamiento, deberán estar debidamente justificadas por razones presupuestales, tal y como lo efectuó la CRA.

4. LEGALIDAD DE LA ACTUACIÓN DE LA CRA

De la lectura de los motivos expuestos en los actos demandados y el estudio técnico de la CRA para la contribución vigencia 2018, es posible concluir que existe una sustentación y razón suficiente sobre la existencia de faltante presupuestal al que se refiere el parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, justificándose la inclusión de los gastos personales.

³ Subsección A, Sección cuarta, C.P. Gloria Isabel Cáceres Martínez, que decidió la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho de la empresa de Energía de Bogotá S.A E.S.P. en contra de la SSPD.

Se reitera que la motivación de la CRA estuvo sustentada en el cumplimiento de su deber. De lo anterior se colige que no es cierto que “la CRA amplió de manera discrecional la base gravable”. Entonces, la sola mención de un vicio de nulidad del acto administrativo no es suficiente para que proceda su anulación, ya que se desconocería la carga probatoria en cabeza de quien lo alega, así como la presunción de legalidad que cobija al acto.

Jurisprudencialmente⁴ se pueden deducir las siguientes características del principio de legalidad: a) es expresión del principio de representación popular y del principio democrático, derivado de los postulados del Estado liberal; b) materializa el principio de predeterminación del tributo, según el cual una lex previa y certa debe señalar los elementos de la obligación fiscal; c) brinda seguridad a los ciudadanos respecto a sus obligaciones fiscales; d) responde a la necesidad de promover una política fiscal coherente, inspirada en el principio de unidad económica, especialmente cuando existen competencias concurrentes donde confluye la voluntad del Congreso, de las asambleas o de los concejos; e) no se predica solamente de los impuestos, sino que es exigible respecto de cualquier tributo o contribución (sentido amplio), aunque de la naturaleza del gravamen depende el rigor con el que la ley debe señalar sus componentes; f) no sólo el legislador sino también las asambleas y los concejos están facultados para fijar los elementos constitutivos del tributo; g) la ley, las ordenanzas y los acuerdos, sin resignar sus atribuciones constitucionales, pueden autorizar a las autoridades de los distintos niveles territoriales, dentro de los límites establecidos, para fijar las tarifas de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes; empero, el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

En igual sentido, con fundamento en el principio de legalidad en materia tributaria, en sentencia C-891 de 2012, la Corte Constitucional afirmó, que al establecer una obligación tributaria, la ley debe suministrar con certeza los elementos mínimos que la definen, donde los órganos de representación popular están obligados a determinar, de manera clara y precisa, los elementos estructurales del tributo, con la finalidad de hacer efectivo, entre otros, la eficacia en su recaudo, entonces las normas que establezcas tributos deben fijar: i) el sujeto activo, ii) el sujeto pasivo, iii) el hecho generador iv) base gravable y v) la tarifa.

En resumen, dicha decisión concluyó que: (i) son los órganos de elección popular quienes directamente deben señalar los sujetos activo y pasivo, el hecho y la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias; (ii) al establecer los elementos del tributo, es necesario que la ley, las ordenanzas o los acuerdos determinen con suficiente claridad y precisión todos y cada uno de los elementos esenciales del mismo; (iii) solo cuando la falta de claridad sea insuperable se origina la inconstitucionalidad de la norma que determina los elementos de la obligación tributaria; (iv) el requisito de precisión y claridad de las normas que señalan los elementos de la obligación tributaria no se opone a su carácter general; (v) no se violan los principios de legalidad y certeza del tributo cuando uno de los elementos del mismo no está determinado expresamente en la norma, pero es determinable a partir de ella.

Por lo antes expuesto, se procede a esbozar uno a uno los elementos esenciales de la contribución especial en relación con lo dispuesto en la norma de creación, es decir, el Artículo 85 de la Ley 142 de 1994, la resolución de carácter general emitida por esta entidad, Resolución CRA 847 de 2018 “*Por la cual se fija la tarifa de la contribución especial para la vigencia 2018 por concepto del servicio de regulación de agua potable y saneamiento básico y se dictan otras disposiciones*”, y la resolución de carácter particular liquidando la contribución especial a cargo de AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P. Resolución UAE - CRA No. 1286 de 10 de diciembre de 2018, así:

	Ley 142 de 1994	Resolución CRA 847 de 2018	Resolución UAE - CRA No. 1286
--	------------------------	-----------------------------------	--------------------------------------

⁴ Sentencia C-891/12 M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

			de 2018
Sujeto activo	Comisiones de Regulación y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	Comisión de Regulación de Agua potable y Saneamiento básico – CRA.	Comisión de Regulación de Agua potable y Saneamiento básico – CRA.
Sujeto pasivo	Las entidades sometidas regulación control y vigilancia por parte de las Comisiones y la SSPD	Las entidades sometidas regulación por parte de la CRA	AGUAS DE MANIZALEZ S.A E.S.P.
Hecho Generador	Prestación de los servicios públicos sometidos a regulación control y vigilancia por parte de las Comisiones y la SSPD	Personas prestadoras de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo y actividades complementarias.	Prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado
Base Gravable	Regla general: Gastos de funcionamiento. Excepción: En caso de faltante presupuestal podrán ser incluidos los gastos operativos.	De los gastos Administrativos: ▪ Beneficios empleados a ▪ Honorarios ▪ Generales De los gastos operativos ▪ Beneficios empleados a	TOTALIZADO: \$ 18.220.850.578
Tarifa:	1%	0.80%	0.80%

Teniendo en cuenta que el elemento esencial del tributo, objeto de controversia, es la base gravable, es importante mencionar que el artículo 85 *ibídem* aduce una interpretación restrictiva, comoquiera que se trata de una norma de carácter imperativo, en cuanto en la misma se utiliza la expresión “se eliminarán”; pero de igual manera, plantea una única excepción para utilizar otro tipo de rubros que no correspondan a los gastos de funcionamiento, la cual se presenta cuando es indispensable su inclusión con la finalidad de cubrir faltantes presupuestales de las comisiones o de la SSPD.

Es decir, el legislador dispuso, al tenor de la aludida norma, que los montos por gastos operativos excluidos, en principio, sólo podrán tomarse como un concepto en la liquidación de la base gravable de la contribución especial, a cargo de las personas prestadoras sujetas a regulación, excepcionalmente, en el evento en que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA llegare a tener faltantes presupuestales para la vigencia a la cual vaya a realizar el cobro. Luego, *contrario sensu*, cuando no se acredite dicha situación presupuestal, tales rubros deben excluirse del cálculo de la contribución especial.

En ese sentido, la contribución se liquida con base en los costos de los servicios de regulación de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA, para lo cual se tienen en cuenta los gastos de funcionamiento y la depreciación, amortización u obsolescencia de los activos en el respectivo periodo anual.

Por lo tanto, la aplicación del parágrafo 2 en mención, específicamente para ampliar la base gravable del tributo, incluyendo conceptos contables diferentes a los gastos de funcionamiento, exige dos condiciones: i) Que exista un faltante presupuestal y ii) que dichos rubros sean adicionados en la misma proporción en que sean indispensables para cubrir el faltante presupuestal de la entidad.

Se reitera, pues, que al fijar la tarifa y la base gravable para la vigencia 2018, la CRA acató la Constitución Política y el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, los cuales corresponden al fundamento legal de la contribución especial, en razón a que: i) el acto administrativo que fijó la base gravable y la tarifa de la contribución especial (Resolución CRA 847 de 2018) cumple los requisitos establecidos en el artículo 388 de la Constitución Política, por las razones antes planteadas y, ii) la adición de otro tipo de conceptos contables en la base gravable de la contribución especial, se hizo con fundamento en el parágrafo 2 del artículo 85 ya indicado, teniendo en cuenta el faltante presupuestal para la vigencia 2018, toda vez que en caso de que esta Unidad Administrativa Especial hubiese incluido únicamente las cuentas asociadas a los gastos de funcionamiento, existiría un faltante presupuestal del 30 % respecto de la proyección de ingresos realizados para la vigencia 2018.

Finalmente, frente al principio de legalidad en materia tributaria, resulta útil el pronunciamiento de la Corte Constitucional, efectuado en la sentencia C-891 de 2012, magistrado ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, que señaló:

“El principio de legalidad en materia tributaria se encuentra consagrado en el numeral 12 del artículo 150 y en el artículo 338 de la Constitución Política: el primero consagra una reserva en el Congreso para “establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”, mientras que el segundo exige a la Ley, en algunos casos en concurrencia con las ordenanzas y los acuerdos, la determinación de los elementos de los tributos. Este principio se funda en el aforismo “nullum tributum sine lege” que exige un acto del legislador para la creación de gravámenes, el cual se deriva a su vez de la máxima según la cual no hay tributo sin representación, en virtud del carácter democrático del sistema constitucional colombiano e implica que solo los organismos de representación popular podrán imponer tributos. Históricamente este principio surgió a la vida jurídica como garantía política con la inclusión en la Carta Magna inglesa de 1215 del principio “no taxation without representation”, el cual es universalmente reconocido y constituye uno de los pilares del Estado democrático.”

Adicionalmente, dicha corporación precisó:

“El principio de legalidad tiene como objetivo primordial fortalecer la seguridad jurídica y evitar los abusos impositivos de los gobernantes, puesto que el acto jurídico que impone la contribución debe establecer previamente, y con base en una discusión democrática, sus elementos esenciales para ser válido. En este sentido, el principio de legalidad, como requisito para la creación de un tributo, tiene diversas funciones dentro de las cuales se destacan las siguientes: (i) materializa la exigencia de representación popular, (ii) corresponde a la necesidad de garantizar un reducto mínimo de seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones, y (iii) representa la importancia de un diseño coherente en la política fiscal de un Estado.”

Por todo lo anteriormente planteado en la oposición a los cargos indicados por la demandante, es claro que el acto administrativo que liquidó la contribución especial para la vigencia 2018 a AGUAS DE MANIZALEZ S.A E.S.P., contenida en la resolución UAE – CRA 1286 de 10 de diciembre 2018 y los actos administrativos que resolvieron los recursos de reposición y apelación (156 del 20 de febrero de 2018 por la cual se resuelve recurso de reposición y de la UAE-CRA No. 357 del 4 de abril de 2019) interpuestos en contra de dicha resolución, se encuentran debidamente motivados, acordes al principio de legalidad, reserva de ley y planeación en materia tributaria. Por tal razón, los actos demandados no son violatorios del precedente judicial y de las normas constitucionales y reglamentarias.

5.- EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Aunando en lo anterior, es importante recordar que el artículo 4 de la Constitución Política, establece:

“La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.”

Lo anterior cobra relevancia en un caso como el que se examina, incluso, en caso de que se determine que la excepción del parágrafo 2 del artículo 85.2 de la Ley 142 de 1994, relativa a que cuando haya déficit solo se pueden incluir como base gravable los gastos de funcionamiento, entendidos exclusivamente bajo el amparo de la categorización del Catálogo General de Cuentas, tal premisa sería contraria a la Constitución Política por no permitir el cumplimiento de los artículos 338 y 370 de la Constitución, hipótesis en la cual, el juez debe de oficio inaplicarla bajo la excepción de inconstitucionalidad.

No es cierto que sea ilegal la liquidación de la contribución de AGUAS DE MANIZALES S.A. ESP vigencia 2018 por parte de la CRA. Consecuente con lo expresado en los títulos anteriores y en la contestación de la demanda, es pertinente recordar que el Consejo de Estado ha aceptado que en caso de faltantes presupuestales pueden incluirse en la base gravable de la contribución especial *“cuentas relacionadas con gastos o costos operativos”*.

Ahora bien, para el caso en concreto, es importante indicar que la jurisprudencia ha indicado que la finalidad del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 es que la contribución especial grave los gastos de funcionamiento cuando estos resulten suficientes para cubrir el presupuesto; además la excepción que plantea la misma norma señala: ***“estos rubros podrán ser adicionados en la misma proporción en que sean indispensables para cubrir faltantes presupuestales de las comisiones y la superintendencia”***.

No es cierto, que la CRA haya vulnerado el principio de legalidad, pues en la liquidación de la contribución especial no se tomó el valor de todas las cuentas que conforman el grupo 75-Costos de producción, sino únicamente los correspondientes a la cuenta 7505-Gastos Personales, cuya naturaleza es la de un gasto operativo asociado al servicio sometido a regulación, que excepcionalmente, puede ser adicionado a la base gravable en aplicación del parágrafo 2º del artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

Para concluir, es la misma Ley 142 de 1994 la que impone el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado. Por ello, las empresas prestadoras de servicios públicos deben pagar la contribución de que trata el artículo 85 Ibídem, la CRA respetó los conceptos de justicia y equidad, tal como consta en el estudio de la contribución especial radicado CRA 20183210068182 de 10 de julio de 2018, anexo al expediente.

6.- AUSENCIA DE VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO.

No se encuentra respaldo de los argumentos esgrimidos por AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P. por lo siguiente:

El artículo 42 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA se encuentra dentro del acápite referido a la Actuación Administrativa. Pues bien, es esta la oportunidad para señalar que la actuación administrativa tendiente a recaudar la contribución especial referida en el Artículo 85 de la Ley 142 de 1994 en favor de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y cuyo sujeto pasivo es AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P. inició con la expedición de la Resolución UAE - CRA 1286 de 2018 “Por la cual se liquida la Contribución Especial de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 para la vigencia 2018 a AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P”.

En ese sentido, resulta indispensable tener en cuenta que el mencionado acto administrativo estableció en su artículo quinto la procedencia de los recursos de reposición y apelación en contra de este, como garantía del debido proceso y con el fin de que el sujeto pasivo pudiese expresar sus opiniones y aportar los elementos que considere pertinentes a efectos de impugnar la decisión tomada tal y como lo ha realizado el prestador.

Es importante señalar que la liquidación de la contribución especial encuentra su fundamento normativo en el Artículo 85 de la Ley 142 de 1994, normatividad que da cuenta

de un procedimiento especial, en el cual no se establece como requisito para la liquidación de la contribución especial a cargo de los prestadores, el inicio de una actuación administrativa particular previo que finalice con la expedición de un acto administrativo particular que liquide la contribución.

Que en relación con el concepto del debido proceso en sede administrativa la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-034 de 2014 expresó: *“La jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre las garantías previas y posteriores que implica el derecho al debido proceso en materia administrativa. Las garantías mínimas previas se relacionan con aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras. De otro lado, las garantías mínimas posteriores se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa.*

La extensión de las garantías del debido proceso al ámbito administrativo no implica, sin embargo, que su alcance sea idéntico en la administración de justicia y en el ejercicio de la función pública. A pesar de la importancia que tiene para el orden constitucional la vigencia del debido proceso en todos los escenarios en los que el ciudadano puede ver afectados sus derechos por actuaciones públicas (sin importar de qué rama provienen), es necesario que la interpretación de las garantías que lo componen tome en consideración los principios que caracterizan cada escenario, así como las diferencias que existen entre ellos.”

En este orden de ideas, no es procedente el argumento endilgado en relación con alguna violación o desconocimiento de alguna de las manifestaciones del principio del debido proceso que rige las actuaciones a cargo de las entidades estatales en el trámite de liquidación de la contribución especial a cargo del prestador sujeto pasivo AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P.

7.- COSA JUZGADA.

El artículo 189 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece:

“Artículo 189. Efectos de la sentencia. La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero solo en relación con la causa petendi juzgada. Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen.

(...)

Las sentencias ejecutoriadas serán obligatorias y quedan sometidas a la formalidad del registro de acuerdo con la ley.”

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, con ponencia del Consejero, doctor Milton Chaves García, en sentencia proferida dentro del proceso con radicación: 11001-03-27-000-2019-00035-00 (24755) Demandante: Servigenerales Ciudad de Tunja S.A., E.S.P., fechada el 25 de febrero de 2021, notificada el 8 de marzo del mismo año; se pronunció expresamente sobre la legalidad de la Resolución CRA 847 de 2018, por la misma causa petendi que se controvierte en los actos particulares demandados por Aguas de Manizalez, en el proceso que conoce su despacho.

Es importante resaltar que la sentencia antes referenciada, se pronuncia particularmente sobre la Resolución CRA 847 de 2018, su conformidad con el ordenamiento jurídico superior y sobre la posibilidad de incluir los rubros indicados en la resolución CRA 847 de 2018 en caso de faltante presupuestal, como ocurrió en el caso que nos ocupa.

Revisada la sentencia del Consejo de Estado, se encuentra que resuelve tanto la nulidad simple, sobre el acto general (Resolución CRA 847 de 2018), como la nulidad y restablecimiento de los actos particulares que realizan la liquidación (en ese caso a cargo de Servitunja S.A. ESP). La causa petendi en la acción de nulidad simple fue la inclusión en la base gravable de los rubros adicionales, incluido servicios personales y por tanto sobre este punto existe cosa juzgada erga omnes para la determinación y liquidación de la contribución especial de la CRA vigencia 2018, y para todos los actos particulares que de ella deriven, la sentencia expresamente señala:

“(...) Según lo anterior, el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 contempla una regla general y una excepción en la determinación de la base gravable de la contribución especial: la base gravable está conformada por los gastos de funcionamiento asociados al servicio regulado, menos los gastos operativos, y en el sector energético, las compras de energía; pero si hay faltantes presupuestales, la base del tributo podrá incluir gastos de funcionamiento y gastos operativos en la proporción necesaria para cubrir tales faltantes.

Así lo ha precisado esta Sección en ocasiones anteriores⁵:

“2.4. Para la Sala, la finalidad de la norma [artículo 85 de la Ley 142 de 1994] es que la contribución especial grave los gastos de funcionamiento cuando estos resulten suficientes para cubrir el presupuesto de la SSPD y, en los casos de faltantes presupuestales, además recaiga sobre las compras de energía de las empresas del sector eléctrico, para cubrir en la proporción necesaria el costo de servicio de dicha entidad”. (Negrillas fuera de texto).

Entonces, cuando la SSPD necesita cubrir faltantes presupuestales, la ley permite que los gastos operativos puedan ser adicionados a los gastos de funcionamiento, en la misma proporción en que sean indispensables para cubrir el faltante presupuestal de la superintendencia.

Tratándose de empresas del sector eléctrico, la base gravable se conforma de la siguiente manera: (i) Según la regla general: De los gastos de funcionamiento, asociados al servicio sometido a regulación se excluyen los gastos operativos, las compras de electricidad, las compras de combustibles y los peajes, cuando hubiere lugar a ello. (ii) conforme a la regla exceptiva, configurado el supuesto de hecho –el faltante presupuestal– la ley permite adicionar a esos rubros los gastos operativos en la misma proporción en que sean indispensables para cubrir el faltante presupuestal de la superintendencia.

La regla general y la excepción previstas por el legislador son concordantes con el fin mismo de la contribución especial, que es recuperar los costos de los servicios de control y vigilancia, y guarda armonía con el artículo 338 de la Constitución Política, que prevé que la tarifa es para la recuperación de costos de los servicios que presta la autoridad administrativa.

*Lo anterior desvirtúa la alegada violación del principio de la legalidad, pues fue el legislador el que consagró expresamente la excepción a la norma general. **Además, no se desconocen los lineamientos jurisprudenciales sobre el alcance de la expresión “gastos de funcionamiento” que constituye la regla general de determinación de la base gravable, en los que se reitera que las cuentas del grupo 75 - costos de producción y del Grupo 53 - Provisiones, agotamiento, depreciaciones y amortizaciones, no hacen parte de la base gravable de la contribución especial.***

En efecto, en este caso la SSPD aduce la existencia de un faltante presupuestal que constituye el supuesto de hecho previsto en la ley como excepción a la regla general, que permite aplicar la regla contenida en la parte final del párrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, situación distinta a las analizadas en esas oportunidades. [...]

(...)

*Es claro que la resolución demandada fijó la tarifa de la contribución especial a favor de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico **sobre una base gravable***

⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 10 de mayo de 2018, exp. 22972, M.P. Milton Chaves García. En el mismo sentido, ver sentencias del 10 de octubre de 2019, exp. 22394, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, y del 26 de septiembre de 2018, exp. 22481, M.P. Milton Chaves García.

que incluye gastos por servicios personales, que por disposición legal pueden ser incluidos en dicha base, siempre que exista un faltante presupuestal de la Comisión que deba cubrirse mediante una mayor contribución a cargo de los vigilados.

De la lectura de los motivos expuestos en los actos demandados y en el estudio técnico de la CRA que establece los lineamientos generales para la liquidación y el cobro de la contribución del año 2018, la Sala encuentra una sustentación suficiente sobre la existencia del faltante presupuestal a que se refiere el parágrafo 2. ° del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, **que a su vez permite la inclusión de los gastos personales en la base gravable de la contribución especial para el año 2018.**

La Resolución CRA 847 del 30 de julio de 2018 es explícita al mencionar la existencia de un faltante presupuestal, que según la ley, autoriza a las entidades beneficiarias de la contribución a incluir otros rubros de gastos en la base gravable de la contribución para cubrir su faltante presupuestal. Por tanto, es claro que la resolución mencionada se ajusta a los parámetros excepcionales de fijación de la contribución señalados en la Ley 142 de 1994. **En este caso, no se vulnera la distinción legal entre “gastos de funcionamiento” y “gastos de funcionamiento asociados al servicio sometido a regulación”, ya que el rubro correspondiente a los gastos de servicios personales corresponde a un gasto operativo o similar, que puede incluirse en la base gravable de la contribución para el año 2018, conforme a la excepción legal mencionada.**

Es claro que la resolución mencionada no desconoce los lineamientos jurisprudenciales sobre el alcance de la expresión “gastos de funcionamiento” que constituye la regla general de determinación de la base gravable, en los que se reitera que las cuentas del grupo 75 (Costos de producción) y del Grupo 53 (Provisiones, agotamiento, depreciaciones y amortizaciones) no pueden ser parte de la base gravable de la contribución especial, salvo que exista un faltante presupuestal en la entidad que deba cubrirse.

Por lo expuesto, **la Resolución CRA 847 del 30 de julio de 2018 no desconoció el principio de legalidad en la determinación de la base gravable de la contribución especial de servicios públicos a favor de la CRA por el año 2018**, por lo que no se encuentra probada la violación de los artículos 363 y 95 de la Constitución Política alegada por la sociedad demandante.⁶

Igualmente, en la medida en que los actos administrativos de carácter particular demandados liquidaron la contribución especial correspondiente al año 2018 conforme a lo dispuesto en la resolución que estableció la base gravable de manera general ya examinada, se concluye que no hay lugar a declarar su nulidad⁷. Cabe añadir que la demandante no demostró el detrimento patrimonial alegado en la demanda, derivado de la cuantificación de la contribución establecida en tales actos particulares.

Así, la Sala no encuentra fundamento para anular los actos demandados, por lo que negará las pretensiones de la demanda.”

De acuerdo con el texto literal de la sentencia 24755 “**el rubro correspondiente a los gastos de servicios personales corresponde a un gasto operativo o similar, que puede incluirse en la base gravable de la contribución para el año 2018 (...)**”. De esta manera, para los fines del artículo 189 del CPACA, la causa petendi en la acción de nulidad simple es la inclusión del rubro “servicios personales” en la liquidación de la contribución especial de la CRA de la vigencia 2018.

El efecto erga omnes respecto de la causa petendi (“servicios personales - 2018”) tiene en este caso una doble implicación: (i) respecto del acto general, durante el período 2018 los servicios personales forman parte de la base gravable porque existe cosa juzgada; (ii) todos los actos particulares que se relacionen con el punto anterior se someten al mismo criterio, por las mismas razones y durante el mismo período.

⁶ El Consejo de Estado resuelve la petición de nulidad sobre el acto general y lo declara ajustado a derecho, de manera definitiva e incondicional.

⁷ El Consejo de Estado concluye, coherentemente, que los actos particulares que liquiden la contribución de acuerdo con el acto general siempre estarán ajustados a derecho.

Ahora bien, la demanda que conoce su despacho decide una acción de nulidad y restablecimiento de derecho contra algunos actos particulares (derivados de la Resolución CRA 847 de 2018). Las pretensiones, los argumentos de hecho y de derecho están directamente relacionados con la Resolución CRA 847 de 2018, imponiéndose la necesidad de respetar la cosa juzgada con respecto a la causa petendí ya decidida.

Resulta que, en relación con la incorporación de los rubros en la base gravable de la contribución especial de la CRA, que discute la accionante Aguas de Manizales, existe cosa juzgada erga omnes, material e intangible, no solo porque el asunto ya fue resuelto de manera definitiva, sino también porque la decisión proviene del Tribunal de cierre (Consejo de Estado) y es precedente obligatorio para todos los casos similares.

De lo anterior, es posible colegir que a partir de la sentencia 24755 proferida por el Consejo de Estado, sección cuarta, todas las acciones particulares de nulidad y restablecimiento que versen sobre la causa petendi antes mencionada (inclusión del rubro de “servicios personales” en base a la resolución CRA 847 de 2018) deben resolverse de acuerdo con el mismo criterio, conforme el principio de seguridad jurídica.

Así las cosas, es evidente que el pronunciamiento sobre la legalidad del acto general - Resolución CRA 847 de 2018-) que implica a las partes y al juez, que no se puede desconocer ni modificar lo ya decidido, ya que los actos administrativos acusados en este proceso fueron liquidados conforme la Resolución CRA 847 de 2018, la cual fue declarada legal en proceso de nulidad con argumentos idénticos a los que alega el accionante Aguas de Manizales.

El no acceder a las pretensiones de la accionante, en el caso que conoce su Despacho es la afirmación del respeto de la situación consolidada, de la cosa juzgada. La sentencia 24755 decidió de forma general y abstracta la inclusión del rubro de servicios personales en la contribución especial de la CRA para la vigencia 2018, es dable aplicar el principio general de derecho “*accessorium non ducit, sed sequitur suum principale*”⁸.

Es importante señalar que el Decreto 707 de 1995⁹, y las Resoluciones CRA 819 de 2017¹⁰, CRA 847 de 2018¹¹ (tiene sentencia de última instancia, en firme, que ratifica su legalidad), son actos administrativos generales que gozan de presunción de legalidad pues no han sido anulados; con fundamento en los referidos actos y al artículo 85 de la Ley 142 de 1994, se expidieron las resoluciones que acá se demandan.

III. OPOSICIÓN A LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA.

Como apoderada del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, entidad vinculada como demandada, **me opongo de plano** a todas y cada una de las pretensiones invocadas en el medio de control de la referencia, teniendo en cuenta que los fundamentos fácticos y legales en que la accionante basa su acción no son suficientes para deducir de ellos un vicio de formación o de fondo, con respecto a los actos administrativos demandados, y, por ende, desvirtuar su presunción de legalidad.

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

⁸ Lo accesorio sigue la suerte de lo principal

⁹ “Por el cual se reglamenta el pago de la contribución especial por concepto del servicio de regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994.”

¹⁰ “Por la cual se establecen los criterios para el pago de la Contribución Especial por concepto del servicio de regulación de agua potable y saneamiento básico”

¹¹ “Por la cual se fija la tarifa de la Contribución Especial para la vigencia 2018 por concepto del servicio de regulación de agua potable y saneamiento básico y se dictan otras disposiciones”

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

Aunado a lo anterior, me opongo al restablecimiento del derecho solicitado, toda vez que no existen argumentos fácticos, ni jurídicos para la devolución. La demandante no demostró la existencia del perjuicio alegado.

IV. PETICIÓN

Respetada H. Magistrada, solicito efectuar las siguientes declaraciones:

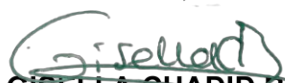
1. Denegar todas y cada una de las pretensiones de la parte actora, en tanto no se han demostrado los elementos suficientes para que la misma sea procedente, ni se ha acreditado causal de nulidad alguna. Los actos administrativos demandados encuentran pleno respaldo constitucional y legal dentro de la jerarquía normativa colombiana, reseñada en el presente escrito.
2. Declarar probadas las excepciones propuestas.
3. Condenar en costas y agencias en derecho al demandante.

V. PRUEBAS Y ANEXOS

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

1. Copia del memorando interno CRA 20183210068182 del 10 de julio de 2018.
2. Los antecedentes administrativos de los actos administrativos demandados, los cuales se anexan, dando cumplimiento al parágrafo 1 del artículo 175 del CPACA.
3. Información presupuestal de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA, para la vigencia 2018, que esta publicada en la página web de esta entidad, a través del siguiente link: <http://www.cra.gov.co/seccion/ejecucion-presupuestal-2017.html>
4. Copia del Decreto 2882 de 2007 “Por el cual se aprueban los estatutos y el Reglamento de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA” y del Decreto 2883 de 2007 “Por el cual se modifica la estructura de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA”.
5. Copia del Decreto 3571 de 2011 “Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio”.
6. Copia del poder y sus anexos.

Cordialmente,



GISELLA CHADID BONILLA

C.C. 52.863.976 Expedida en Bogotá

Tarjeta Profesional No. 183.286 del C.S. de la J.

Elaboró: Gisella Chadid Bonilla
Fecha: 7/12/2023
2023ER0132854

Bogotá, D. C., 7 de Diciembre de 2023

Doctora
AMPARO NAVARRO LÓPEZ
MAGISTRADA PONENTE
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA. SECCIÓN CUARTA. SUBSECCIÓN A
<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8087/>
jcarvajd@cendoj.ramajudicial.gov.co
Ciudad

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
EXPEDIENTE No.: 25000-23-37-000-2019-00563-00
DEMANDANTE: AGUAS DE MANIZALEZ S.A. E.S.P
DEMANDADO: MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO – COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO – CRA
Asunto: Poder

NELSON ALIRIO MUÑOZ LEGUIZAMON, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.600.155 expedida en Bogotá, obrando en calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, según Resolución No. 1124 del 18 de octubre de 2022 y Acta de Posesión No. 0224 de la misma fecha, y en uso de las facultades delegadas en Resolución No.54 del 4 de noviembre de 2011 de este Ministerio, (de la cual se anexa copia) concordante con las establecidas en el numeral 5° del artículo 7° del Decreto 3571 de 2011, respetuosamente manifiesto a usted que confiero **PODER ESPECIAL, AMPLIO Y SUFICIENTE** a la abogada **GISELLA CHADID BONILLA**, igualmente mayor de edad y vecina de esta ciudad, identificada con la cédula de ciudadanía No. 52.863.976 expedida en Bogotá, y Tarjeta Profesional No. 183286 del Consejo Superior de la Judicatura, para que en nombre y representación del **MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO**, intervenga en el proceso de la referencia en pro de la defensa de los intereses de la entidad.

La apoderada cuenta con todas las facultades inherentes para el ejercicio del presente poder, en especial las de: contestar, sustituir, reasumir, renunciar, conciliar, pactar, recibir, transigir, interponer recursos, ejercer la representación judicial y todas aquellas que tiendan al buen cumplimiento de su gestión, conforme al artículo 77 del Código General del Proceso.

Solicito, reconocerle a la apoderada del Ministerio la personería para actuar en los términos del presente poder.

Atentamente,



NELSON ALIRIO MUÑOZ LEGUIZAMON
Jefe Oficina Asesora Jurídica
C. C. No. 79.600.155 expedida en Bogotá

ACEPTO,



GISELLA CHADID BONILLA
C. C. No. 52.863.976 de Bogotá
T. P. 183286 del C. S. de la J.
Correo Electrónico: gchadid@minvivienda.gov.co y notificacionesjudici@minvivienda.gov.co
Teléfono - WhatsApp: 3176586789

Proyecto: Gisella Chadid
Fecha: 7/12/2023



Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
República de Colombia

RESOLUCIÓN NÚMERO

(**1124**) 18 OCT 2022

"Por la cual se efectúa un nombramiento ordinario"

LA MINISTRA DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 208 de la Constitución Política, el literal g) del artículo 61 de la Ley 489 de 1998, el artículo 23 de la Ley 909 de 2004, el artículo 2.2.5.3.1 del Decreto 1083 de 2015 y el artículo 1 del Decreto 1338 de 2015,

RESUELVE

Artículo 1. Nombrar a partir de la fecha, con carácter ordinario al señor **NELSON ALIRIO MUÑOZ LEGUIZAMON**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.600.155 de Bogotá, D.C., en el cargo denominado **Jefe de Oficina Asesora, Código 1045, Grado 16 de la Oficina Asesora Jurídica**, empleo de libre nombramiento y remoción de la planta del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Artículo 2. La presente resolución se comunicará a través del Grupo de Talento Humano.

Artículo 3. La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición, surte efectos fiscales a partir de la posesión y se debe publicar en el Diario Oficial en virtud de lo establecido en el parágrafo del artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 18 OCT 2022

CATALINA VELASCO CAMPUZANO
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

Elaboró: Johana Carolina Bustamante - Contratista GTH

Revisó: Rodolfo Martínez Quintero – Coordinador Grupo de Talento Humano / Diana Carolina Clavijo Jaimes – Asesora
Secretaría General / Ana María Meléndez Julio-Profesional Especializado GTH.

Aprobó: Rodolfo Martínez Quintero - Secretario General (E)



MINISTERIO DE VIVIENDA,
CIUDAD Y TERRITORIO

FORMATO: ACTA DE POSESIÓN

**PROCESO: GESTIÓN ESTRATÉGICA DEL
TALENTO HUMANO**

Versión: 6.0

Fecha: 05/08/2020

Código: GTH-F-02

No. 0224

Fecha: 18 de octubre de 2022

En la ciudad de Bogotá D.C., de la República de Colombia, se presentó ante la Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio, el doctor **NELSON ALIRIO MUÑOZ LEGUIZAMON**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.600.155 de Bogotá, D.C., con el fin de tomar posesión del empleo de Jefe de Oficina Asesora, Código 1045, Grado 16 de la Oficina Asesora Jurídica, empleo de libre nombramiento y remoción de la planta global del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, para el cual fue nombrado con carácter ORDINARIO mediante la Resolución No. 1124 del 18 de octubre de 2022.

Manifestó bajo la gravedad de juramento, no estar incurso en causal alguna de inhabilidad general o especial, de incompatibilidad o prohibición de las establecidas por los Decretos 2400 de 1968, 1083 de 2015, Ley 4ª de 1992, Ley 1952 de 2019 y demás disposiciones vigentes para el desempeño de empleos públicos.

Prestó el juramento de cumplir y defender la Constitución Política y desempeñar las funciones y deberes que le incumben.

Para constancia se firma esta diligencia por quienes en ella intervinieron.



FIRMA DEL POSESIONADO



FIRMA DE QUIEN POSESIONA

Nota: En cumplimiento de la Ley 1581 de 2012 y el Decreto 1377 de 2013 y las demás normas que los modifiquen, adicionen o complementen, le informamos que usted puede conocer la Política de Tratamiento de los Datos Personales del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través del siguiente link: <http://portal.minvivienda.local/ProcesosCorporativos/GPT-L-01%20Lineamiento%20tratamiento%20datos%20personales%201.0.pdf>



Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
República de Colombia

RESOLUCIÓN NÚMERO

0054

04 NOV 2011

"Por la cual se delegan unas funciones"

LA MINISTRA DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en los artículos 209 y 211 de la Constitución Política de Colombia, los artículos 9 y 10 de la Ley 489 de 1998 y el artículo 150 del Código Contencioso Administrativo y,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 209 de la Constitución Política preceptúa, que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Que el artículo 211 de la Constitución Política señala que la ley fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar sus funciones en sus subalternos o en otras autoridades administrativas.

Que el artículo 9 de la Ley 489 de 1998, estatuye que las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia y en la ley, podrán mediante acto de delegación transferir el ejercicio de sus funciones en los empleos públicos de los niveles directivo y asesor, con el propósito de desarrollar los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política.

Que el artículo 149 del Código Contencioso Administrativo modificado por el artículo 49 de la Ley 446 de 1998 establece que las entidades públicas y las privadas que cumplan funciones públicas podrán obrar como demandantes, demandadas o intervinientes en los procesos Contencioso Administrativos, por medio de sus representantes, debidamente acreditados. Ellas podrán incoar todas las acciones previstas en dicho Código si las circunstancias lo ameritan.

Que el artículo 150 del Código Contencioso Administrativo establece que las entidades públicas y las privadas que ejerzan funciones públicas son parte en todos los procesos contencioso administrativos que se adelanten contra ellas o contra los actos que expidan. Por consiguiente, el auto admisorio de la demanda se debe notificar personalmente a sus representantes legales o a quien éstos hayan delegado la facultad de recibir notificaciones.

SECRETARÍA GENERAL
CIUDAD DE BOGOTÁ
BOGOTÁ, D.C. 27 DE OCTUBRE DE 2011
SECRETARÍA GENERAL
CIUDAD DE BOGOTÁ
BOGOTÁ, D.C. 27 DE OCTUBRE DE 2011

Que el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, relativa al procedimiento que debe surtir en acciones populares, establece "(...) que el juez, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citará a las partes y al Ministerio Público a una audiencia especial en la cual el juez escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatoria.

La inasistencia a esta audiencia por parte de los funcionarios competentes, hará que incurran en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo."

Que de conformidad con el Artículo 3° del Decreto 1795 de 2007. Responsables de la información. "El representante legal de cada una de las entidades de las que trata el artículo anterior, deberá designar a la persona responsable de vigilar el registro oportuno y la constante actualización de la información que debe reposar en el Sistema de Información Litigob. Dentro de los dos meses siguientes a la fecha de publicación del presente decreto, las entidades destinatarias de la norma deberán enviar comunicación al Ministerio de Interior y de Justicia informando el funcionario designado. Mientras se hace esta designación, el responsable será el jefe de la oficina jurídica, o quien haga sus veces.

Los apoderados de las entidades públicas que actúan dentro de cada proceso judicial, o que la representan dentro de un trámite conciliatorio, son responsables directos del reporte oportuno y de la actualización de la información de los procesos judiciales y de las conciliaciones en trámite.

Parágrafo. Los jefes de control interno de cada entidad verificarán el cumplimiento de esta obligación a través de los procedimientos internos que establezcan, y que puede ser por muestreo selectivo, ordenando los ajustes pertinentes, y enviarán semestralmente al Ministerio del Interior y de Justicia certificación sobre el resultado de la verificación."

Que el Ministerio del Interior y de Justicia, mediante Circular Externa No. CIR 11-67-DIL-0352 de junio 17 de 2011, solicita que el representante legal del Ministerio, deberá designar a la persona responsable de vigilar el registro oportuno y constante en el Sistema LITIGOB, que dentro del Sistema se encuentra denominado como "Administrador de Entidad".

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Delegar en el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica el ejercicio de las siguientes funciones:

- a) Notificarse personalmente de los autos admisorios de las demandas que se profieran dentro de los procesos adelantados por la Jurisdicción Contencioso Administrativa donde sea parte la Nación- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- b) Notificarse personalmente de los autos admisorios de las demandas que se profieran dentro de los procesos adelantados por la Jurisdicción Ordinaria donde sea parte la Nación - Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- c) Notificarse personalmente de todos los actos, providencias y actuaciones que se requieran; instaurar acciones ante los distintos despachos judiciales y adelantar diligencias a nombre del Ministerio ante las entidades públicas y privadas cuando sea

"Por la cual se delegan unas funciones"

necesario en defensa de los intereses de la Nación- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

- d) Notificarse personalmente de las providencias y actuaciones proferidas en la vía gubernativa, donde sea parte la Nación- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- e) Intervenir e interponer los recursos ordinarios y extraordinarios que sean procedentes dentro de los procesos referidos en los literales anteriores.
- f) Presentar las denuncias penales ante la Fiscalía General de la Nación y constituirse en parte civil dentro de los procesos penales.
- g) Actuar como apoderado y conferir poder a los abogados de la planta de personal del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, así como a los Asesores y Abogados externos contratados por el Ministerio para que lo representen en todos los procesos, audiencias de conciliación, pactos de cumplimiento y demás actuaciones judiciales, extrajudiciales y administrativas.
- h) Asumir la defensa de la Nación- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ante la Corte Constitucional y ante los despachos judiciales en las acciones populares, de grupo, cumplimiento y tutelas.

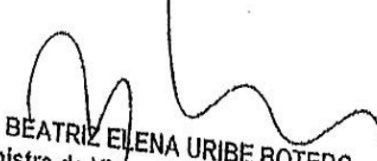
ARTÍCULO SEGUNDO. En los casos en que los apoderados judiciales asistan en representación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a la audiencia obligatoria de conciliación, de decisión de excepciones previas, de saneamiento y fijación del litigio, en los procesos laborales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 77 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social modificado por el artículo 11 de la Ley 1149 de 2007, a la audiencia obligatoria especial de pacto de cumplimiento, en las diferentes acciones populares, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998 y en las demás audiencias de conciliación previstas en la ley y que señalen los diferentes despachos judiciales, deben presentar un informe por escrito de la actuación adelantada al Coordinador del Grupo de Procesos Judiciales y al Jefe de la Oficina Asesora Jurídica.

ARTÍCULO TERCERO. Delegar en el Coordinador del Grupo de Procesos Judiciales de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la vigilancia, el registro oportuno y la constante actualización de la información que debe reposar en el Sistema de Información Litigob en los términos y para los efectos de que trata el artículo 3 del Decreto 1795 de 2007, quien para estos efectos se denomina "Administrador de Entidad".

ARTÍCULO CUARTO. La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNIQUESE Y CÚMPLASE
Dada en Bogotá, D.C., a los

04 NOV. 2011


BEATRIZ ELENA URIBE BOTERO
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio