Bogotá, 28 de junio de 2023

Señor
JUEZ ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ (REPARTO)
Ciudad

Asunto:	Demanda en ejercicio del medio de control de "Nulidad y Restablecimiento del Derecho" (Artículo 138 CPACA)
Demandante:	COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P
Demandado:	LA NACIÓN – SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS
Referencia:	Liquidación Contribución Adicional No. 20210000025846 del 19 de octubre de 2021.

ÁNGEL CASTAÑEDA MANRIQUE, abogado, domiciliado en Bogotá D.C., identificado como aparece al pie de mi firma, inscrito en el certificado de existencia y representación legal de **X100 LEGAL S.A.S.**, sociedad dedicada a la prestación de servicios jurídicos e identificada con el NIT No. 901552621-0, quien obra como apoderada especial de la sociedad **COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA E.S.P.** (en adelante "**CLC**"), lo cual acredito con el poder que otorgó el representante legal de esa sociedad (Anexo 1a) y su certificado de existencia y representación legal (Anexo 2), que adjunto, así como el certificado de existencia y representación legal de **X100 LEGAL S.A.S.** (Anexo 1 d).

En ejercicio de los derechos que confieren el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011, en adelante "CPACA"), presento demanda de "nulidad y restablecimiento del derecho", contra La Nación – Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, para que se declare la nulidad de los actos administrativos de la Superintendencia por medio de los cuales se liquidó la Contribución Adicional No. 20210000025846, Expediente No. 2021534260106762E, a cargo de **COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA E.S.P.**, así como el restablecimiento del derecho y la reparación del daño causado. Los actos administrativos que demando constan en los siguientes documentos:

i. Liquidación de la Contribución Adicional SSPD No. 20210000025846 del 19 de octubre de 2021 mediante el cual se liquida la contribución adicional de la empresa COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA E.S.P. para la vigencia del año 2021, en su integridad (Anexo 3).

ii. Resolución SSPD No. 20225300826435 del 12 de septiembre 2022 "Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la empresa COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA E.S.P contra la Liquidación SSPD No.

20210000025846 del 19 de octubre de 2021, contribución adicional vigencia 2021 (Anexo 6).

iii. Resolución SSPD No. 20235000146555 del 21 de febrero de 2023, por la cual se resuelve el recurso de apelación contra la Liquidación Adicional SSPD No. 20210000025846 del 19 de octubre de 2021, contribución adicional vigencia 2021 (Anexo 7).

Todo según los términos y las razones que expondré adelante.

I.- PARTES

1. DEMANDANTE

COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA E.S.P., sociedad constituida de conformidad con las leyes de la República de Colombia, con domicilio principal en Bogotá D.C., constituida por medio de Escritura Pública No. 0004101, otorgada en la Notaría 36 de Bogotá D.C., inscrita en la Cámara de Comercio de Bogotá D.C., identificada con el N.I.T. 900.175.830-2 y matricula mercantil 01739914, cuyo representante legal es **Fernando Goyeneche Sánchez**, mayor de edad, vecino y domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C, identificado con la cédula de ciudadanía No. 16.354.531. Todo ello consta en el certificado de existencia y representación legal de **CLC S.A. E.S.P.**, expedido por la Cámara de Comercio de Barranquilla (Anexo 2), que acompaño.

2. DEMANDADO

LA NACIÓN – SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS , entidad de derecho público creada en los términos del artículo 76 y ss de la Ley 142 de 1994 como un organismo de carácter técnico, adscrito al Departamento Nacional de Planeación, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial, con domicilio en Bogotá D.C., identificada con el NIT 800.250.984-6, y representada en los términos del artículo 159 del CPACA por la Superintendente, Dr. Dagoberto Quiroga Collazos, residente y domiciliado en Bogotá, identificado con cédula de ciudadanía No. 3.226.621, nombrado como tal mediante Decreto No. 1957 de 27 de septiembre de 2022 según consta en el Acta de Posesión (Anexo 11); o quien haga sus veces. En adelante también me referiré a la entidad como la "SSPD" o la "Superintendencia".

II.- PRETENSIONES

1. PRETENSIONES PRINCIPALES

Solicito que el H. Juzgado profiera las siguientes o similares declaraciones y condenas:

PRIMERA: Que se declare la nulidad de:

i. Liquidación de la Contribución Adicional 2021 con radicado No. 20210000025846 del 19 de octubre de 2021 mediante el cual se liquida la contribución adicional de la empresa COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA E.S.P para la vigencia del año 2021, en su integridad;

ii. Resolución No. 20225300826435 del 12 de septiembre 2022 "Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la empresa COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA E.S.P contra la Liquidación SSPD No. 20210000025846 del 19 de octubre de 2021, por el servicio público de Gas Licuado de Petróleo, en su integridad; y

iii. Resolución SSPD No. 20235000146555 del 21 de febrero de 2023, por la cual se resuelve el recurso de apelación, en su integridad, con base en los argumentos de hecho y de derecho que se exponen en la presente demanda.

La pretensión se funda en la infracción de las normas en las que la Liquidación de la Contribución Adicional 2021 con radicado No. 20210000025846 debían fundarse y en su expedición irregular.

Como anexos 3, 6 y 7 de este documento presento en copia simple el texto íntegro de la Liquidación Oficial Contribución Adicional 2021 con radicado No. 20210000025846 aludida, de la Resolución No. SSPD 20225300826435 de 2022 y de la Resolución No. SSPD 20235000146555 de 2023 que, por su extensión y economía procesal, no reproduzco aquí.

SEGUNDA: Que se declare que al resolver los recursos interpuestos contra la Liquidación Oficial SSPD No. 20210000025846 del 19 de octubre de 2021, mediante las Resoluciones No. SSPD No. 20225300826435 de 2022 y de la Resolución No. SSPD 20235000146555 de 2023, la SSPD debió acceder a la petición que hizo CLC, de que, vía excepción de inconstitucionalidad, se inaplicara el artículo 314 de la ley 1955 de 2019 y la Resolución 20201000033335 del 20 de agosto de 2020, por ser contrarios a la Constitución desde cuando fueron expedidos.

TERCERA: Que, como consecuencia de la prosperidad de la PRETENSIÓN PRIMERA y/o SEGUNDA, y para restablecer el derecho lesionado de CLC y reparar el daño, se ordene a la SSPD abstenerse de cobrar a CLC la Contribución Adicional de que trata el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, correspondiente al año 2021 y a los años siguientes y en caso de que CLC haya efectuado algún pago por este concepto se ordene devolver el dinero pagado.

CUARTA: Que se condene a **LA NACIÓN – SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS** al pago de todas las costas y agencias en derecho del proceso, si se llega a oponer a esta demanda.

III.- ASPECTOS GENERALES

El asunto que ocupa la atención del presente medio de control, busca defender la primacía de la Constitución Política como norma de normas, el derecho del ciudadano para que el Estado no abuse de su misma demora en la corrección de normas contrarias al ordenamiento público y, finalmente, para impedir que los costos de una gestión ineficaz e ineficiente del Estado en el ejercicio de la función oportuna de control y vigilancia, se traslade vía impuestos (en este caso a través de contribución), a las empresas prestadoras del servicio público domiciliario.

En efecto, mediante la expedición de la Ley 1955 de 2019, que estableció el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2018-2022, se introdujeron dos tributos con diferentes sujetos pasivos: De un lado, el artículo 313 en el cual se creó una tasa a los usuarios de los servicios públicos, sobre el cual la Corte Constitucional se pronunció la Sentencia C-504 de 2020 declarándolo inexequible, y el artículo 314, en cual se creó una tasa contributiva para las empresas de servicios públicos, también declarado inexequible mediante Sentencia C-147 de 2021.

Los tributos creados en los artículos 313 y 314 del PND tenían como propósito la financiación del Fondo Empresarial, creado para ayudar con el pago y la financiación de las empresas de servicios públicos que hubiesen sido objeto de un proceso de toma de posesión, para liquidación o para administración, creado a partir de la intervención que hizo la Superintendencia de Servicios Públicos en Electricaribe.

Como resulta obvio, las empresas que no requieren ser intervenidas, de hecho, es su obligación evitar ser intervenidas, no reciben ningún beneficio del Fondo Empresarial, y en ese sentido, no generan un gasto excepcional al Estado, no son beneficiarias de un servicio particular del mismo, ni el Estado estaría recuperando los costos de su prestación.

Este tributo fue una iniciativa del Gobierno Nacional que conocía de las implicaciones del mismo y aun así lo tramito ante el legislativo, quien finalmente lo aprobó. Esta aprobación resulta completamente extraña si se tiene en cuenta el funcionamiento de todos los trámites de ley que cursan en el Congreso, donde se analiza muy especialmente la constitucionalidad de los nuevos tributos que se pretenden incluir en el ordenamiento colombiano.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional es extensa y muy clara respecto de los requisitos que deben tener este tipo de tributos, y de alguna manera resultaba obvio que el tributo sería declarado inexequible, tarde o temprano por la Corte Constitucional.

¿Por qué entonces se propone y se aprueba?

Porque en virtud del principio de certeza tributaria, y de confianza legítima que la Corte Constitucional ha desarrollado, con el fin de darle estabilidad a las finanzas del Estado, le daba la posibilidad al Gobierno Nacional de conservar los ingresos obtenidos, de aquellos

usuarios que hubiese procedido con el pago y, como en el caso que nos ocupa, tratar de lograr que aquellos que se opusieron, lo paguen por lo menos por una vigencia.

Resulta obvio que tales comportamientos no deben ser permitidos en un Estado de Derecho, y mucho más en uno donde la Constitución Política sea la norma preponderante; En consecuencia, mi poderdante, consciente de la contradicción evidente entre la liquidación de la Contribución adicional y la Constitución en sus parámetros más básicos, interpuso los recursos contra el acto administrativo correspondientes, impidiendo que la situación jurídica se consolidara y una vez resueltos los mismos, procede con el presente medio de control en defensa, se insiste, de sus derechos constitucionales.

La estrategia del Gobierno que seguramente será puesta de presente en la contestación a esta demanda, implicaría la validación de un procedimiento indebido, y constituiría la formalización de un incentivo perverso según el cual, no importaría si el tributo se ajusta a no a la Constitución, sino el tiempo en que se logre aplicar, para recaudar ingresos que contrarían la Carta Política.

Esa ha sido la posición de la SSPD para el cobro de la Contribución, la cual implica negar la prevalencia de la Constitución Política como norma de normas, para darle cabida a una teoría según la cual, incluso, para los administrados que actuaron de manera diligente frente a la administración no dejando que la situación jurídica se consolidara, se vean abocados al pago de un tributo que contraría la Constitución y, por ende, los derechos más básicos de los asociados.

En ese sentido, se presenta el presente medio de control cuyos fundamentos de derecho se dividen en cinco apartes. En un **primer cargo**, desarrollo los vicios del acto administrativo por violación directa de la Constitución. En este acápite sostengo que la liquidación de la Contribución Adicional es incompatible con el numeral 95.9 del artículo 95 y el artículo 363 de la Constitución Política por violar los principios de justicia y equidad tributaria al realizar una doble imposición por gravar dos veces el mismo hecho económico de la empresa demandante.

Acto seguido, demuestro que el acto demandado viola el inciso artículo 338 de la Constitución, en concordancia con la decisión de la Corte Constitucional, toda vez que, del análisis de la naturaleza y objeto de las Contribuciones Especiales, del tratamiento que la ley le ha dado al fondo empresarial de la SSPD y de las funciones de la entidad demandada, se evidencia que la Contribución Adicional no representa un beneficio para los prestadores de servicios que no están en toma de posesión.

Adicionalmente, en el primer cargo, señalo que la Contribución Adicional a cargo de la demandante es incompatible con el artículo 365 de la Constitución Política, en lo referente al deber constitucional del Estado de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos, y es contrario a la Ley 142, por violar los principios de eficiencia económica y suficiencia financiera, ya que la Contribución Adicional no es reconocida a la empresa vía tarifa.

En un **segundo cargo**, señalo que la SSPD vulneró el principio de legalidad por aplicar leyes contrarias a la Constitución, esta afirmación teniendo en cuenta la inconformidad de los actos demandados con el ordenamiento jurídico general.

En un **cargo tercero,** manifiesto que el acto administrativo proferido por la SSPD por medio del cual liquido la contribución adicional está viciado por aplicación del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 en su versión original de forma retroactiva en el año 2020.

En un **cuarto aparte,** explico porque la SSPD debió dar aplicación a la excepción de inconstitucionalidad.

Todos estos fundamentos, dan elementos al juzgador para determinar que la liquidación de la Contribución Adicional y los actos administrativos por medio de los cuales se resuelven los recursos en la actuación administrativa, adolecen de vicios y que, por consiguiente, deben ser anulados.

I. FUNDAMENTOS DE HECHO

1. COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P es una empresa de servicios públicos domiciliarios que se dedica a las actividades de comercialización mayorista de gas licuado de petróleo GLP.

2. La Ley 1955 de 2019 "por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022" (en adelante "Ley 1955") estableció mediante el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 una Contribución Adicional a la Contribución Especial del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, para el fortalecimiento del fondo empresarial (en adelante la "Contribución Adicional"), a saber:

> "**ARTÍCULO 314. CONTRIBUCIÓN ADICIONAL A LA CONTRIBUCIÓN DEFINIDA EN EL ARTÍCULO 85 DE LA LEY 142 DE 1994 PARA EL FORTALECIMIENTO DEL FONDO EMPRESARIAL.** A partir del 1 de enero de 2020 y hasta el 31 de diciembre de 2022 se autoriza el cobro de una contribución adicional a la regulada en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994. Dicha contribución se cobrará a favor del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Las reglas aplicables a esta contribución serán las siguientes:
>
> 1. La base gravable es exactamente la misma que la base de la contribución de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, o cuando corresponda las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen.
> 2. Los sujetos pasivos son todas las personas vigiladas por la SSPD.
> 3. El sujeto activo de esta contribución será la SSPD.
> 4. La tarifa será del 1%.
> 5. El hecho generador es el estar sometido a la vigilancia de la SSPD.
>
> El recaudo obtenido por esta contribución adicional se destinará en su totalidad al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. El traslado de los recursos de las cuentas de la Superintendencia al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios estará exento del gravamen a los movimientos financieros."

3. Adicionalmente, mediante el artículo 18 de la Ley 1955 se modificó el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, el cual contiene la contribución especial a favor de la CREG, la CRA y la SSPD (en adelante "Contribución Especial"), el cual establece específicamente para la base gravable lo siguiente:

> "(…) 1. Base gravable: La base gravable de cada sujeto pasivo se determinará con base en los costos y gastos totales devengados de acuerdo con la técnica contable menos los impuestos, tasas, contribuciones y los intereses devengados a favor de terceros independientes, del año inmediatamente anterior al de la fecha de liquidación, este resultado se denomina costos y gastos totales depurados. Este valor se multiplicará por la división de los ingresos por actividades ordinarias reguladas y el total de ingresos por actividades ordinarias, conforme a los estados financieros de la vigencia fiscal anterior a la cual se haga su cobro. La base gravable descrita se calculará para cada sujeto pasivo así:
> Base gravable = (Costos y Gastos totales depurados) * (Total ingresos actividades ordinarias y sus actividades complementarias de servicios sujetas a inspección vigilancia, control y regulación devengados en el período) / (Total de ingresos de actividades ordinarias devengados en el período).
> Se entenderá que es un tercero independiente siempre que no cumpla con alguno de los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 del Estatuto Tributario. (…)."

4. Los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019 son contrarios a la Constitución Política, en los términos que se exponen en los argumentos de derecho.

5. La Corte Constitucional, con ponencia del magistrado Alejandro Linares declaró inexequibles los artículos 18 y 314 de la Ley 1955, con efectos a partir del 1 de enero de 2023. En ese sentido, profirió la Sentencia C-464 de 2020 del 28 de octubre de 2020 (Anexo 8).

6. Posteriormente, la Corte Constitucional, en Sala Plena del 19 de noviembre de 2020, decidió declarar inexequible el artículo 18 de la Ley 1955, con efectos inmediatos. En ese sentido, en la Sentencia C-484 del 19 de noviembre de 2020 señaló que la base gravable del artículo 314 es inconstitucional. (Anexo 9).

7. El 20 de mayo de 2021, La Corte Constitucional, con ponencia del Magistrado Alejandro Linares Cantillo, mediante sentencia C-147 de 2021, declaró la inexequibilidad con efectos inmediatos el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019. (Anexo 10). Dicha sentencia fue notificada por edicto el 16 de julio de 2021.

8. Por otra parte, mediante Resolución 20211000566545 del 8 de octubre 2021 (Anexo 12), la SSPD establece disposiciones referentes a la liquidación de la contribución adicional para el Fortalecimiento del Fondo Empresarial establecida en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, para la vigencia 2021. En los considerandos de dicha resolución expresamente se señala:

> *"Que, de conformidad con lo establecido por la Corte Constitucional**, la contribución adicional del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 (i) para la vigencia 2020, se causó el 1 de enero de 2020 con la base gravable prevista en el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 y (ii) para la vigencia 2021, se causó el***

***1 de enero de 2021 con la base gravable prevista en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, en su versión anterior a la modificación introducida por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019**."*

9. Pese a los evidentes vicios de inconstitucionalidad de los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 y a su declaratorio de inexequibilidad por parte de la Corte mediante las sentencias previamente reseñadas, la SSPD liquidó mediante acto administrativo contenido en el oficio No 20210000025846, la Contribución Adicional del año 2021 para la empresa **CLC** en la suma de $67.162.000 (Anexo 3).

10. Al respecto, es de anotar que la SSPD tomó la base gravable del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 en su versión original para liquidar la Contribución Adicional (Anexo 3).

11. El acto administrativo contenido en el oficio No. 20210000025846 fue notificado personalmente a CLC mediante correo electrónico el día 25 de octubre de 2021(Anexo 4).

12. La empresa CLC, teniendo en cuenta los evidentes vicios de inconstitucionalidad de los artículos 18 y 314 de la Ley 1955, normas en la que se fundamenta la liquidación de la Contribución Adicional contenida en el oficio No. 20210000025846, procedió a interponer recurso de reposición y en subsidio apelación contra dicho acto administrativo (Anexo 5), el día 9 de noviembre de 2021, el cual fue radicado bajo el número 20215293478432.

13. Mediante Resolución SSPD No. 20225300826435 del 19 de septiembre de 2022, la Dirección Financiera de la SSPD resolvió el recurso de reposición interpuesto oportunamente por CLC, negando las pretensiones que pedían la revocatoria y la modificación del acto. (Anexo 6).

14. Por su parte, mediante Resolución SSPD No. 20235000146555 del 21 de febrero de 2023, la Secretaría General de la SSPD resolvió el recurso de apelación, en el sentido de confirmar la Liquidación Oficial SSPD No. 20210000025846 del 19 de octubre de 2021. (Anexo 7). Esta resolución fue notificada el 28 de febrero de 2023 (anexo 12).

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. CARGO PRIMERO: VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR VIOLACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN

El acto administrativo objeto del presente medio de control, que liquida la Contribución Adicional con fundamento en lo estipulado en el artículo 314 de la Ley 1955 y en algunos aspectos por los parámetros establecidos en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, viola preceptos constitucionales, conforme a lo establecido por la Corte Constitucional.

A primera vista, si se hace una evaluación estrictamente formalista, y se considera los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 que sirvieron como fundamento para liquidar la contribución adicional, fueron declarados inconstitucionales, tendría que concluirse necesariamente la nulidad del acto administrativo demandado. El pronunciamiento de inconstitucionalidad se adoptó mediante sentencias C-464 del 28 de octubre de 2020, C-484 del 19 de noviembre de 2020 y C-147 de 2021.

La sola declaratoria de inconstitucionalidad de la ley en la cual se fundamenta el acto administrativo demandado, por parte de la Corte Constitucional, debería determinar *per se* la nulidad de dicha actuación, por el simple argumento que el acto administrativo tendría fundamento en normas que dejaron de existir dentro del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, procedo a anunciar los argumentos que desarrollaré en el primer cargo, son los siguientes:

El acto administrativo viola la constitución por cuatro consideraciones importantes:

En primer lugar, existe una incompatibilidad entre el acto administrativo que se demanda con el numeral 95.9 del artículo 95 y el artículo 363 de la Constitución Política, por cuanto éste vulnera los principios de justicia y equidad tributaria. Además, por su destinación, el acto que se demanda viola el artículo 338 de la Constitución Política.

Por otra parte, el acto que se demanda es inconstitucional, dado que la base gravable con la cual se liquidó el tributo fue declarada inconstitucional.

Adicionalmente, el acto objeto de esta demanda viola el artículo 365 de la Constitución por desconocimiento de los principios de eficiencia económica y el deber del estado de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos.

A continuación, procederé a desarrollar en detalle los argumentos planteados:

1.1. Contradicción absoluta del acto administrativo con el principio de primacía de la Constitución

Dentro del Estado de social y de derecho que caracteriza a Colombia, la importancia del principio de la primacía de la Constitución resulta sin duda alguna, la columna vertebral a partir de la cual el mismo Estado se sostiene, en la medida que la Carta representa los parámetros objetivos y verdaderamente legítimos, a partir de los cuales debe evaluarse el accionar del Estado.

En ese sentido, si se considera que la Constitución Política determina los acuerdos a los cuales llegó el constituyente primario para controlar fundamentalmente el poder del Estado, y el relacionamiento de éste con los particulares, la conducta que despliega la Superintendencia a través del acto administrativo que se demanda, constituye de manera real y verdadera, una extralimitación de la actuación del Estado, en contra del principio de la supremacía de la constitución, para reemplazarlo por otra fuente jurídica, que no está contemplada como válida dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

Así entonces, pretender liquidar un impuesto, con fundamento en una norma inexistente, y a partir de interpretaciones que claramente tienen como objetivo evadir la aplicación real y verdadera de la Constitución política, no es una conducta que se espera dentro de las instituciones del Estado, quiebra de manera evidente el principio de confianza legítima del particular frente a las instituciones, y afecta la certeza jurídica que se desprende de supuesto de que Estado funciona dentro del Estado de Derecho.

En efecto, el acto administrativo demandado fue expedido el 19 de octubre de 2021, fecha en la cual el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 ya había sido declarado inexequible mediante la sentencia C-147 del 20 de mayo de 2021, la cual fue notificada el 16 de julio del mismo año.

Si a lo anterior se le agrega que los recursos a recaudar, tienen como objetivo la financiación de una situación que se derivó precisamente de una falla en el servicio de vigilancia que el Estado debe hacer respecto de las empresas, para evitar situaciones como las que ocurrieron con la empresa Electricaribe, se hace más evidente el desvío funcional que toma la Superintendencia, al procurar el cobro de una contribución sin ley que la soporte, y claramente contrario a la Carta Política.

Solo por esto, la Superintendencia debería proceder a revocar el acto, y abstenerse de insistir en el mismo.

1.2. Incompatibilidad entre el numeral 95.9 del artículo 95 y del artículo 363 de la Constitución Política con el acto administrativo que se demanda. El acto administrativo que liquida la contribución adicional vulnera los principios de justicia y equidad tributaria.

El numeral 95.9 del artículo 95 constitucional señala que son deberes de las personas y del ciudadano, entre otros:

> "Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos **de justicia y equidad**" (El resaltado es mío)

Por su parte, el Artículo 363 de la Carta Política dispone:

> "El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad."

Aun cuando la Constitución política señala que la financiación de los gastos e inversiones del Estado debe darse bajo los principios de justicia y equidad, el acto administrativo demandado pretende liquidar un segundo tributo, adicional al del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 (modificado por el Artículo 18 de la Ley 1955), que grava un mismo hecho económico, sobre una base gravable que es inconstitucional.

Si se comparan de forma detallada el artículo 18 y el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, podemos encontrar que:

1. Tienen el mismo hecho generador: mientras que el artículo 18 establece que el hecho generador será "la prestación de los servicios sometidos a inspección, control y

vigilancia", el artículo 314 establece que el hecho generador es "el estar **sometido a la vigilancia** de la SSPD".

2. Tienen la misma base gravable: el artículo 18 establece que la base gravable se determina "con base a los costos y gastos totales devengados", mientras que el artículo 314, de forma abierta dispone que "la base **gravable es exactamente la misma** que la base de la contribución de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994".

3. El destinatario de la contribución es el mismo: en esencia, el sujeto activo de ambos tributos es el mismo, esto es, la SSPD.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-147 de 2021 señala que "*a la luz de los principios constitucionales de justicia y equidad tributaria, los cuales constituyen un límite a la amplia potestad de configuración del Legislador en materia tributaria, se evidencia que de la norma demandada (i) se superponen bases gravables; (ii) por el mismo hecho generador; y (iii) recae sobre los mismos sujetos pasivos. Por lo que, los sujetos vigilados por la SSPD resultan pagando más de una vez por la recuperación de costos por la prestación del servicio de inspección y vigilancia, lo cual acarrea sin duda alguna un aumento en los costos*".

De la comparación hecha entre los artículos 18 y 314, resulta claro que la Ley 1955 estableció una doble imposición, hecho que está prohibido según las disposiciones constitucionales y jurisprudenciales en Colombia. Lo anterior, indica que el acto administrativo que se demanda viola la Constitución, ya que la liquidación de la contribución adicional implica una doble imposición sobre un mismo hecho económico.

En pacífica y reiterada jurisprudencia, tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional han reconocido que la doble imposición atenta contra los principios de justicia y equidad tributaria previstos en los artículos 95 y 363 de la Constitución.

El principio de justicia tributaria resalta que la carga que se impone al contribuyente debe ser el resultado de un análisis de la capacidad económica del mismo. Sobre la justicia tributaria, la Corte Constitucional ha manifestado:

> "El principio de justicia tributaria, por su parte, ha sido interpretado como una síntesis de todas las exigencias constitucionales que enmarcan el ejercicio del poder Impositivo del Estado (CP art 95-9). Además de incorporar las exigencias de equidad y progresividad antes mencionadas, también reclama un sistema tributario eficiente, capaz de asegurar un efectivo control de la recaudación de los dineros públicos. Así pues, al lado de la equidad y la progresividad, la eficiencia también constituye un componente medular de la justicia tributaria, dado que la ineficiencia en el recaudo de los tributos puede generar una injusta distribución de la carga fiscal, en tanto el incumplimiento de sus obligaciones impositivas por parte de algunos contribuyentes conduce a que el sostenimiento de los gastos e inversiones públicas sólo se haga a costa de los contribuyentes cumplidos"[1]

[1] Corte Constitucional, ponente: Gloria Stella Ortíz Delgado, "Sentencia C-056 del 13 de febrero de 2019", Exp. D-12418.

Frente al principio de equidad, la misma corporación ha señalado:

> "En líneas generales, el contenido de ese principio refiere a **la prohibición que el orden jurídico imponga obligaciones excesivas o beneficios desbordados al contribuyente**. En términos de la jurisprudencia, la equidad tributaria consiste en "un criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado **cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos** en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión"[2]

En estos términos, es evidente que el acto administrativo que liquida la contribución adicional estableció una carga impositiva excesiva a la empresa demandante, sin tener en cuenta la capacidad económica del contribuyente imponiendo de forma indiscriminada dos contribuciones con base a un mismo hecho económico, donde confluyen el mismo hecho generador, la misma base gravable, los mismos sujetos pasivos y el mismo sujeto activo destinatario del tributo.

Sobre la doble imposición, el Consejo de Estado ha señalado:

> "(…) **no puede haber doble tributación con base en un mismo hecho económico**, so pena de desconocer que la capacidad contributiva de los contribuyentes establece una correlación entre la obligación tributaria y su capacidad económica, de modo que dicha capacidad económica es la que sirve de parámetro para cumplir con su deber de contribuir con el financiamiento de las cargas públicas del Estado, consagrado en el artículo 95 de la Constitución Política. En consecuencia, quienes teniendo la calidad de contribuyentes realicen con mayor frecuencia el hecho generador de la obligación tributaria, deberán pagar en la misma proporción el impuesto correspondiente, **pero de ninguna manera deberán pagar varias veces el impuesto por la realización de un mismo hecho económico, descrito legalmente como generador del impuesto**"[3] (El resaltado es mío)

Es claro que, bajo lo establecido por el Consejo de Estado, los contribuyentes que realicen con mayor frecuencia el hecho generador del tributo deben pagar proporcionalmente por este. Sin embargo, está prohibido que, por la realización de un mismo hecho económico, se pague varias veces un tributo. Hecho económico que, además, es inconstitucional.

Como lo hemos indicado, el hecho generador del tributo, tanto en el artículo 18 como en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, es estar sometido a la vigilancia de la SSPD. En ese sentido, es evidente que se está imponiendo dos contribuciones por el mismo hecho de estar sometido a la vigilancia de la SSPD, lo cual constituye una doble imposición sobre un mismo hecho económico.

Por ende, el acto administrativo demandado realizó una doble imposición al gravar dos veces el mismo hecho económico de la empresa demandante, lo cual atenta contra los principios de equidad y justicia tributaria contenidos en la Constitución Política (numeral 95.9, artículo 95 y 363).

---

[2] Corte Constitucional, ponente: Gloria Stella Ortíz Delgado, "Sentencia C-278 del 19 de junio de 2019", Exp. 12699.
[3] Consejo de Estado, ponente: Juan Ángel Palacio Hincapié, "Sentencia del 16 de agosto de 2007", Exp. 14972.

No siendo suficiente con incurrir en la prohibición de doble imposición, el acto administrativo demandado violó el principio de no confiscatoriedad. Este principio tiene como fundamento constitucional la protección a la propiedad y la iniciativa privada y los principios de justicia y equidad tributaria. Sobre los tributos confiscatorios, la Corte Constitucional ha señalado:

> "La prohibición de los impuestos confiscatorios tiene fundamentos constitucionales, como la protección de la propiedad y la iniciativa privadas y **los principios de justicia y equidad tributarias**. Si el Estado reconoce la propiedad privada y la legitimidad de la actividad de los particulares **encaminada a obtener ganancias económicas**, **mal podría admitirse la existencia de tributos que impliquen una verdadera expropiación de facto de la propiedad o de los beneficios de la iniciativa económica de los particulares.** Tales impuestos no respetarían la equidad ni la justicia fiscales, por lo cual es necesario admitir que existen límites materiales cuantitativos al poder impositivo del Estado."[4] (El resaltado es mío)

> "El tercer supuesto de afectación del principio de equidad, identificado por la jurisprudencia constitucional, **es cuando el tributo es o tiene implicaciones confiscatorias**. Ello sucede en el caso que la obligación fiscal implique una expropiación de facto de la propiedad privada o de los beneficios de la iniciativa económica de los particulares. Esto en razón a que dicha actividad productiva deba destinarse exclusivamente al pago del tributo, impidiéndose el logro de ganancia para el sujeto pasivo del mismo. **A este respecto, debe tenerse en cuenta que el efecto confiscatorio en mención opera cuando el impuesto genera un impacto desproporcionado en el patrimonio del contribuyente**, con efectos claramente expropiatorios."[5] (El resaltado es mío)

Cabe recordar que antes de la Ley 1955, el Fondo Empresarial se financiaba a través de los excedentes generados por autoridades como la SSPD, la CRA y la CREG, el producto de las multas que imponía la SSPD, los rendimientos que generaba el patrimonio autónomo, entre otros. Sin embargo, con la expedición de la Ley 1955, ahora el fondo pretende ser financiado por el recaudo que se haga de la contribución adicional.

El resultado de lo anterior es un tributo que significa una carga absolutamente desproporcionada para los contribuyentes, que es claramente confiscatorio y que implica una expropiación de facto de los beneficios de la actividad económica de la empresa. Hay que tener en cuenta que la base gravable sobre la cual la SSPD procedió a liquidar la contribución en el acto administrativo demandado, como ya se ha señalado, no tiene en cuenta la capacidad económica del contribuyente y contraviene la Constitución, conforme lo dispuso la Corte Constitucional. Al desconocer este elemento, se omite el hecho de que las empresas, en el año fiscal, hayan tenido un corto margen de utilidad, o que estas incluso hayan incurrido en pérdidas. Lo anterior puede implicar que la capacidad de pago del contribuyente sea incluso menor a lo que implica la liquidación de la contribución adicional.

---

[4] Corte Constitucional, ponente: Alejandro Martínez Caballero, "Sentencia C-409 del 4 de septiembre de 1996", Exp. D-1197.

[5] Ibidem p. 13.

En un caso similar, el Consejo de Estado analizó el principio de no confiscatoriedad de la siguiente manera:

> "(ii) El no considerar la compensación de pérdidas fiscales con rentas líquidas obtenidas en años posteriores para definir la base gravable del CREE **presenta rasgos confiscatorios, pues al no tomar en cuenta las pérdidas del sujeto obligado para efectos de tributar, podría impedir que su negocio genere ganancias, además hace imposible que las empresas se recuperen de sus pérdidas, pues la detracción que implica la obligación tributaria puede ser superior a la capacidad de pago, en contravía con lo establecido por la Constitución en sus artículos 58, 95-9, 333 y 363.** De tal forma, el tributo no asegura de que el monto de la tarifa sea soportable para el sujeto pasivo."[6] (El resaltado es mío)

De esta forma, es claro que el acto administrativo cuya nulidad se pretende contraría el artículo 95 (numeral 9) y el artículo 363 de la Constitución, al realizar la liquidación de un tributo que vulnera el principio de no confiscatoriedad y al desconocer la capacidad contributiva de la empresa, lo cual obliga injustamente al contribuyente a sostener un impacto desproporcionado en su patrimonio, al punto que incluso puede generar una situación en la cual no genere utilidad alguna de su actividad económica.

Adicionalmente, el tributo es efectivamente una expropiación de facto y, por ende, es confiscatorio, pues es evidente que pretende financiar la crisis que ha generado Electricaribe S.A. través de una contribución que cobra la SSPD, se pretende generar recursos destinados al Fondo Empresarial, que al final serán destinados a sanear esta crisis sin que exista un beneficio real para el contribuyente. Es importante señalar que, con el pago de la contribución, la empresa deja de percibir un porcentaje importante de utilidad, para financiar a otra empresa en crisis.

Pretender que las empresas de servicios públicos, a través de una contribución absolutamente desproporcionada, financien la crisis de Electricaribe, es claramente inconstitucional. La lógica en este caso es: se liquida la contribución, los recursos se destinan al fondo, el fondo financia la crisis y así el Estado descarga su responsabilidad en todas las empresas de servicios públicos.

Lo anterior, sin lugar a duda, implica una expropiación de facto de los beneficios económicos que son percibidos por las empresas de servicios públicos debido a su actividad económica. Por esta razón y las expuestas a lo largo de este numeral, se debe considerar que el acto administrativo contraría los principios de equidad y de justicia tributaria, los cuales están consagrados en las normas constitucionales anteriormente citadas, motivo por el cual deben ser anulados.

1.3. Incompatibilidad del acto administrativo con la Constitución Política. Por su destinación, el acto administrativo que liquida la contribución adicional viola el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución.

1.3.1. Naturaleza y objetivos de las contribuciones especiales.

[6] Consejo de Estado, ponente: Milton Chaves García, "Sentencia del 10 de mayo de 2018", Exp. 22572.

Según lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución, las "contribuciones" deben estar destinadas a la recuperación de los costos de los servicios que preste la entidad o por la participación en los beneficios que esta les proporcione. La Corte Constitucional, en jurisprudencia pacífica y reiterada, ha señalado que el dinero recaudado por causa de una contribución tiene la finalidad de recuperar lo invertido en la obra o actividad de la que se derive el beneficio para el sujeto pasivo del tributo.

Sobre el particular, dicha corporación ha establecido lo siguiente:

> "(3) Por último, conforme a un tercer sentido del término, contribución es el tributo que se paga como contraprestación de una actividad, inversión u obra estatal que beneficia al sujeto pasivo del tributo y que tiene como fin compensar dicho beneficio. Este tipo de contribución ha sido denominado contribución especial.
> (…)
> En los anteriores términos, en primer lugar, **las contribuciones especiales son compensaciones que el contribuyente paga, necesariamente, en razón de una ventaja, una utilidad o un beneficio recibido**. Este beneficio se produce gracias a obras públicas o actividades desarrolla (sic) el Estado. En segundo lugar, **los recursos producto del recaudo tienen una destinación específica, consistente en la financiación de esa actividad o inversión**. La finalidad del gravamen es recuperar lo invertido o sostener la actividad que favorece a los obligados.
>
> En tercer lugar, la contribución debe ser equivalente a los beneficios que, en virtud de la actuación estatal, son percibidos por los sujetos pasivos. (…)"[7](El resaltado es mío)

En coherencia con lo anterior, la Corte Constitucional en la Sentencia C-484 de 2020 recordó y ratificó los parámetros que la jurisprudencia constitucional ha establecido para "diferenciar las contribuciones, y establecer la tipología de los tributos que pueden existir en el marco del orden constitucional y legal nacional", para lo cual incluyó un cuadro resumen que se muestra a continuación, respecto de los diferentes tipos de tributos:

Impuesto	(i) Prestación de naturaleza unilateral, por lo cual el contribuyente no recibe ninguna contraprestación por parte del Estado; (ii) Hecho generador que lo sustenta, que observa la capacidad económica del contribuyente, como valoración del principio de justicia y equidad, sin que por ello pierda su vocación de carácter general; (iii) Al ser de carácter general, se cobran sin distinción a todo ciudadano que realice el hecho generador; (iv) Su pago no es opcional ni discrecional, lo que se traduce en la posibilidad de forzar su cumplimiento a través de la jurisdicción coactiva; (v) En cuanto se recaude, conforme al principio de unidad de caja, el Estado puede disponer de dichos recursos de acuerdo con lo previsto en los planes y presupuestos nacionales, por lo cual la disposición del recurso se hace con base en prioridades distintas a las del contribuyente; y (vi) No guarda una relación directa e inmediata con un beneficio específico derivado para el contribuyente.

[7] Corte Constitucional, ponente: Luis Ernesto Vargas Silva, "Sentencia C-272 del 25 de mayo de 2016", Exp. D-11056.

Tasa	(i) El hecho generador se basa en la prestación de un servicio público, o en un beneficio particular al contribuyente, por lo cual es un beneficio individualizable; (ii) Tiene una naturaleza retributiva, por cuanto, las personas que utilizan el servicio público, deben pagar por él, compensando el gasto en que ha incurrido el Estado para prestar dicho servicio; y (iii) Se cobran cuando el contribuyente provoca la prestación del servicio, siendo el cobro de forma general proporcional, aunque en ciertos casos admite criterios distributivos.
Contribución Especial	(i) La compensación atribuible a una persona, por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizado por una entidad pública; (ii) Manifiesta externalidades, al generar un beneficio directo en bienes o actividades económicas del contribuyente; y (iii) Se cobran para evitar un indebido aprovechamiento de externalidades positivas patrimoniales, que se traducen en el beneficio o incremento del valor o de los bienes del sujeto pasivo, o en un beneficio potencial como por ejemplo, seguridad.

Adicionalmente, la Corte, en la Sentencia citada determina que la Contribución Especial del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 corresponde a una tasa contributiva[8] y con base a ello estableció que esta Contribución no se encontraba ajustada a los criterios constitucionales haciendo hincapié que la definición de ese tributo como "tasa contributiva" no impacta en el hecho de que tanto las tasas como las contribuciones deben ajustarse a la finalidad prevista en el artículo 338 de la Constitución Política.

Conforme a lo anterior, es pertinente analizar la Contribución Adicional y del Fondo al cual estarán destinados los recursos objeto de este tributo, para verificar que se ajuste a los parámetros establecidos por la Jurisprudencia Constitucional.

1.3.2. La contribución adicional del artículo 314.

El artículo 314 de la Ley 1955 creó una contribución adicional a la que contempla el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, cuyo propósito es fortalecer el Fondo Empresarial de la SSPD. El sujeto activo de dicha contribución es la SSPD, mientras que el sujeto pasivo son todas las entidades que se encuentran bajo su vigilancia.

El inciso final del artículo 314 dispone:

> "**El recaudo obtenido por esta contribución adicional se destinará en su totalidad al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios**. El traslado de los recursos de las cuentas de la Superintendencia al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios estará exento del gravamen a los movimientos financieros." (El resaltado es mío)

En este sentido, el único propósito y objetivo de la Contribución Adicional es financiar el fondo empresarial.

[8] Corte Constitucional, ponente: Carlos Bernal Pulido. Sentencia C-269 de 2019, citada en la Sentencia C-484 de 2020.

1.3.3. El Fondo empresarial de la SSPD.

El Fondo Empresarial de la SSPD fue creado por la Ley 812 de 2003[9] como un patrimonio autónomo con el objetivo de garantizar la viabilidad y la continuidad en la prestación del servicio. En el artículo 2.2.9.4.2. del Decreto 1082 de 2015 adicionado por el Decreto 1924 de 2016, se señaló que mediante los recursos del fondo se podrá financiar a las empresas en toma de posesión, así:

> "ARTÍCULO 2.2.9.4.2. Objeto y uso de los recursos. Con el objeto de garantizar la viabilidad y la continuidad en la prestación del servicio, así como para asegurar que esta prestación sea eficiente, y sin perjuicio de las demás disposiciones señaladas por la ley respecto del Fondo Empresarial, **este podrá financiar a las empresas en toma de posesión para**: i) Pagos para la satisfacción de los derechos de los trabajadores que se acojan a los planes de retiro voluntario y en general para el pago de las obligaciones laborales y, ji) apoyo para salvaguardar la prestación del servicio a cargo de la empresa en toma de posesión." (Negrilla mía)

En coherencia con lo anterior, el artículo 227 de la Ley 1955 de 2019, precisó la forma en que se pueden emplear los recursos del fondo, de la siguiente manera:

> **"ARTÍCULO 227. FORTALECIMIENTO DEL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**. En la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios seguirá funcionando, con vocación de permanencia, el Fondo Empresarial creado por la Ley 812 del 2003, a través de un patrimonio autónomo cuyo ordenador del gasto será el Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios.
>
> **Este Fondo podrá financiar a las empresas en toma de posesión para**: 1) pagos para la satisfacción de los derechos de los trabajadores que se acojan a los planes de retiro voluntario y en general las obligaciones laborales y, 2) apoyo para salvaguardar la prestación del servicio.
>
> Igualmente, podrá contratar y/o apoyar el pago de las actividades profesionales requeridas en áreas financieras, técnicas, legales y logísticas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios **y a la empresa objeto de toma de posesión**, así como los estudios necesarios para determinar la procedencia de dicha medida y las medidas preventivas de acuerdo con lo establecido en la Ley 142 de 1994.
>
> Así mismo, de forma excepcional el Fondo podrá apoyar con recursos a **las empresas prestadoras de servicios públicos objeto de la medida de toma de posesión** para asegurar la viabilidad de los respetivos esquemas de solución a largo plazo sin importar el resultado en el balance del Fondo de la respectiva operación, siempre y cuando así lo soliciten ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y acrediten:

[9] Respecto del Fondo Empresarial, la Corte Constitucional en sentencia C-504-20 Corte Constitucional de Colombia, señala con acierto la evolución de la figura de la siguiente manera "Es necesario señalar que el artículo 132 de la Ley 812 de 2003 facultó a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para constituir un patrimonio autónomo, con vocación de permanencia, denominado "Fondo Empresarial". La finalidad de dicho fondo es la de "apoyar a la salvaguarda de la prestación del servicio y la financiación de las empresas en toma de posesión" [37]. Otras leyes aprobatorias de planes de desarrollo repitieron las autorizaciones del Fondo Empresarial de la SSPD: el artículo 247 de la Ley 1450 de 2011, el artículo 227 de la Ley 1753 de 2015 y el artículo 16 de la Ley 1955 de 2019".

1. Incapacidad presente y futura de pago de los recursos entregados previamente a título de financiación, con cargo a los recursos del Fondo Empresarial soportada con las modelaciones financieras y demás elementos que lo demuestren,

2. Contar con un esquema de solución de largo plazo que cumpla con los criterios que para el efecto establezca la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, y

3. El esquema de solución de largo plazo a que hace referencia el numeral anterior solo pueda ser cumplible con la entrega de los recursos mencionados por parte del Fondo, los cuales se considerarán como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional para las empresas en toma de posesión.

Lo anteriormente señalado también será aplicable a las empresas que a la entrada en vigencia de la presente Ley se encuentren en toma de posesión." (negrilla mía)

En este orden de ideas, el Fondo Empresarial se da como una herramienta de financiación destinada exclusivamente para las empresas que son objeto de toma de posesión, con el fin de garantizar la prestación continua, ininterrumpida y eficiente del servicio público que ellas prestan, mediante el pago de pasivos que solo le corresponde a esa empresa intervenida, el cubrimiento de las obligaciones de carácter laboral de las mismas, o como mecanismo de financiación incluso a pérdida.

1.3.4. La toma de posesión como función de la SSPD

Toda vez que el objeto del fondo empresarial es la financiación de las empresas en toma de posesión, es importante analizar la figura, en razón de las funciones de la entidad, las cuales se encuentran consagradas en el artículo 79 de la Ley 142 de 1994, entre ellas resalto las siguientes:

"10. Tomar posesión de las empresas de servicios públicos, en los casos y para los propósitos que contemplan el artículo 59 de la Ley 142 de 1994 y las disposiciones concordantes.
(…)
27. Pedir a las autoridades competentes, en el evento de toma de posesión, que declaren la caducidad de los contratos de concesión, en los términos del artículo 121 de la Ley 142 de 1994.
28. Designar o contratar al liquidador de las empresas de servicios públicos."

Por otro lado, el artículo 59 de mencionada Ley establece:

"ARTÍCULO 59. CAUSALES, MODALIDAD Y DURACIÓN. El Superintendente de servicios públicos podrá tomar posesión de una empresa, en los siguientes casos:

59.1. Cuando la empresa no quiera o no pueda prestar el servicio público con la continuidad y calidad debidas, y la prestación sea indispensable para preservar el orden público o el orden económico, o para evitar perjuicios graves e indebidos a los usuarios o a terceros.

59.2. Cuando sus administradores persistan en violar en forma grave las normas a las que deben estar sujetos, o en incumplir sus contratos.

59.3. Cuando sus administradores hayan rehusado dar información veraz, completa y oportuna a una comisión reguladora o a la Superintendencia, o a las personas a quienes éstas hayan confiado la responsabilidad de obtenerla.

59.4. Cuando se declare la caducidad de uno de los permisos, licencias o concesiones que la empresa de servicios públicos haya obtenido para adelantar sus actividades, si ello constituye indicio serio de que no está en capacidad o en ánimo de cumplir los demás y de acatar las leyes y normas aplicables.

59.5. En casos de calamidad o de perturbación del orden público;

59.6. Cuando, sin razones técnicas, legales o económicas de consideración sus administradores no quisieren colaborar para evitar a los usuarios graves problemas derivados de la imposibilidad de otra empresa de servicios públicos para desempeñarse normalmente.

59.7. Si, en forma grave, la empresa ha suspendido o se teme que pueda suspender el pago de sus obligaciones mercantiles.

59.8. Cuando la empresa entre en proceso de liquidación."

En relación con las sanciones, la Ley 142 establece:

"ARTÍCULO 81. SANCIONES. La Superintendencia de servicios públicos domiciliarios podrá imponer las siguientes sanciones a quienes violen las normas a las que deben estar sujetas, según la naturaleza y la gravedad de la falta:

81.1. Amonestación.

81.2 <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Multas hasta por el equivalente a 2000 salarios mínimos mensuales. El monto de la multa se graduará atendiendo al impacto de la infracción sobre la buena marcha del servicio público, y al factor de reincidencia. Si la infracción se cometió durante varios años, el monto máximo que arriba se indica se podrá multiplicar por el número de años. Si el infractor no proporciona información suficiente para determinar el monto, dentro de los treinta días siguientes al requerimiento que se le formule, se le aplicarán las otras sanciones que aquí se prevén. Las multas ingresarán al patrimonio de la Nación, para la atención de programas de inversión social en materia de servicios públicos, salvo en el caso al que se refiere el numeral 79.11. Las empresas a las que se multe podrán repetir contra quienes hubieran realizado los actos u omisiones que dieron lugar a la sanción. ~~La repetición será obligatoria cuando se trate de servidores públicos, de conformidad con el artículo 90 de la Constitución.~~

81.3. Orden de suspender de inmediato todas o algunas de las actividades del infractor, y cierre de los inmuebles utilizados para desarrollarlas.
81.4. Orden de separar a los administradores o empleados de una empresa de servicios públicos de los cargos que ocupan; y prohibición a los infractores de trabajar en empresas similares, hasta por diez años.

81.5. Solicitud a las autoridades para que decreten la caducidad de los contratos que haya celebrado el infractor, cuando el régimen de tales contratos lo permita, o la cancelación de licencias, así como la aplicación de las sanciones y multas previstas pertinentes.

81.6. Prohibición al infractor de prestar directa o indirectamente servicios públicos, hasta por diez años.

81.7. Toma de posesión en una empresa de servicios públicos, o la suspensión temporal o definitiva de sus autorizaciones y licencias, cuando las sanciones previstas atrás no sean efectivas o perjudiquen indebidamente a terceros.

Las sanciones que se impongan a personas naturales se harán previo el análisis de la culpa del eventual responsable y no podrán fundarse en criterios de responsabilidad objetiva."

En ese sentido, vemos que las herramientas que tiene la SSPD para ejercer las funciones de control y vigilancia van desde la amonestación, la imposición de multas, la orden de suspender de inmediato todas o algunas de las actividades del infractor y el cierre de los inmuebles utilizados para desarrollarlas, la separación de los administradores, la solicitud del decreto de caducidad de contratos, la prohibición al infractor de prestar directa o indirectamente servicios públicos, hasta la toma de posesión de una empresa, siendo este último el mayor grado de intervención.

En este orden de ideas, para garantizar la continuidad en la prestación de todos los servicios públicos, lo ideal es que la SSPD en cumplimiento de su función de control y vigilancia, tome las medidas necesarias de forma oportuna para evitar la toma de posesión de la empresa y las situaciones asociadas a ésta, por el peligro que ello representa para la prestación del servicio.

Así las cosas, si bien la actividad relacionada con la toma de posesión de las empresas es una actividad misional, esta no se da en todos los casos y mucho menos respecto de las empresas que cumplan con la Ley y las disposiciones reglamentarias.

1.3.5. La Contribución Adicional no representa un beneficio para los prestadores del servicio que no están en toma de posesión.

La Contribución Adicional no representa un beneficio para una empresa que no se encuentra en la situación de toma de posesión. El beneficio, entonces, conforme a la destinación de los recursos del Fondo Empresarial y al alcance de la función de toma de posesión de la SSPD, se da de manera exclusiva para la empresa que es objeto de esta media, pues ellas son las que reciben la financiación por parte del referido fondo y las que son administradas por la SSPD. Las otras empresas no se benefician de dichas operaciones.

Como lo señalé, el sujeto activo de la contribución adicional creada por el artículo 314 de la Ley 1955 es la SSPD. En ese sentido, el tributo debería ser recaudado para destinarlo a recuperar el costo de algún servicio que dicha entidad presta a sus entidades vigiladas, o por determinado beneficio que les proporcione a estos. Sin embargo, este no es el caso. La contribución del artículo 314, sobre el cual se basa el acto administrativo demandado, pretende nutrir un patrimonio autónomo que no ha prestado ningún servicio a CLC como sujeto pasivo y que no le ha reportado ningún beneficio.

En primer lugar, porque el beneficio que una persona - en este caso una empresa de servicios públicos - recibe no puede ser indirecto o eventual, sino que debe ser directo como consecuencia de un servicio realizado por la entidad pública, en esta oportunidad, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. El fondo empresarial en ningún momento representa un beneficio directo para la empresa que debe pagar la contribución adicional, porque para que esto se produzca, debe existir previamente una decisión de intervención por parte de la SSPD y, a partir de esta, una inyección específica del fondo en esa empresa. La sola posibilidad de que todas las empresas de servicios públicos puedan ser objeto de intervención no implica un beneficio directo, sino uno eventual.

En segundo lugar, la intervención propiamente dicha no le genera externalidades que determinen un beneficio directo en actividades al contribuyente, en la medida en que el normal funcionamiento de las empresas busca evitar la intervención, y si ésta no se produce, la externalidad que compensa la Contribución solo se da para la empresa intervenida y no para las demás empresas prestadoras.

En tercer lugar, como requisito de las contribuciones especiales, la Corte estableció que estas se cobran para evitar un indebido aprovechamiento de externalidades positivas patrimoniales, que se traducen en el beneficio o incremento del valor o de los bienes del sujeto pasivo. Sobre este punto, es evidente que la mera existencia del Fondo Empresarial no genera un beneficio o incremento en el valor de los bienes de la empresa demandante, por cuanto no hay beneficio directo por la prestación de este servicio por parte de la SSPD a otras empresas de servicios públicos.

El acto administrativo demandado viola entonces el artículo 338 de la Constitución, pues pretende cobrar una contribución cuando[10]:

1. No hay un beneficio directo que se obtenga como consecuencia de un servicio u obra realizado por la SSPD, a pesar de que así lo exige la Carta.

2. No manifiesta una externalidad, pues no genera un beneficio directo en bienes o actividades económicas de las empresas contribuyentes.

3. No hay un aprovechamiento de externalidades positivas patrimoniales, pues al no haber prestación de un servicio o realización de una obra o actividad por parte de la entidad, no hay una externalidad que incremente el valor o los bienes de los contribuyentes.

En ese sentido, no es posible sostener lo que argumenta la SSPD, al considerar que no se desconoce la destinación establecida en la Constitución.

En un caso similar, la Corte Constitucional[11] al analizar la sobretasa por kilovatio-hora que se impuso al usuario de energía eléctrica, concluyó de manera específica respecto del

[10] Corte Constitucional, ponente: Alejandro Linares Cantillo, "Sentencia C-155 del 31 de marzo de 2016", Exp. D-10911.
[11] Corte Constitucional, ponente: Alejandro Linares Cantillo. Sentencia C-504 de 2020. Exp. D-13622.

tributo, que éste no tiene relación alguna con la prestación del servicio, y que, por lo tanto, el usuario no podría asumir tales cargas, todo lo cual hizo de la siguiente manera:

> "52. Teniendo en cuenta lo anterior, es dado afirmar que este componente adicional de la tarifa en el servicio público de energía es un impuesto con destinación específica (ver supra, numeral 44), por cuanto:
>
> (i) La sobretasa por kilovatio hora de energía eléctrica consumido, establecida en la norma demandada, no corresponde al precio de consumo y disfrute del servicio de energía, por cuanto, no busca recuperar los costos e inversiones divisibles en un los que incurra el prestador del servicio público domiciliario de distribución de energía eléctrica, ni se paga por dicho servicio. En otras palabras, el hecho gravable no está vinculado a la actividad del prestador.
>
> (ii) Se trata de una prestación de naturaleza unilateral, por lo cual su pago no es opcional ni discrecional para el contribuyente.
>
> (iii) El contribuyente no recibe ninguna contraprestación o beneficio adicional por parte del Estado que sea individual, proporcional y directa.
>
> (iv) El hecho generador que sustenta el tributo observa la capacidad económica del contribuyente como valoración del principio de justicia y equidad, sin que por ello pierda su vocación de carácter general."

Así, los presupuestos descritos, son aplicables para el caso particular porque, contrario a lo que establece la SSPD, la empresa demandante no tendría por qué sufragar el fondo empresarial, cuando no recibe ninguna contraprestación o beneficio adicional por parte del Estado que sea individual, proporcional y directa y, al mismo tiempo, tampoco tiene una relación directa con el servicio que presta el obligado al pago de la contribución.

En ese sentido, podemos concluir que los recursos para el fondo empresarial no corresponden a un servicio prestado que deba ser recuperado, ni representan un beneficio para la totalidad de las empresas de servicio público y que, por lo tanto, existe una indebida interpretación, por parte de la SSPD, de los pronunciamientos de la Corte Constitucional y de la naturaleza de la Contribución Adicional y del mismo fondo empresarial, al cual están destinados los recursos objeto de la Contribución.

Mientras que el artículo 338 Superior dispone expresamente que los dineros recaudados de las contribuciones deben ser destinados a recuperar los costos de los servicios que les presten o a compensar la participación en los beneficios que les proporcionen, el acto administrativo liquida una contribución adicional que será destinada al Fondo Empresarial, fondo que en ningún caso comprende una actividad en beneficio de las empresas ni reporta beneficio alguno para los contribuyentes.

Como se observó, el Fondo Empresarial solo puede financiar empresas que están en un estado de toma de posesión, lo cual implica encontrarse en uno de los supuestos del artículo 59 de la Ley 142 de 1994. En ese sentido, el fondo se creó para poder ayudar a las empresas que, por diferentes motivos, se encuentran en una crisis que amenaza la prestación de los servicios públicos.

Sin embargo, las empresas que no se encuentran en toma de posesión, no reportan algún tipo de beneficio o servicio que les preste el Fondo Empresarial. En otras palabras, las Empresas de Servicios Públicos que tienen una buena gestión, y que aseguran una continua prestación del servicio, no se benefician del fondo, y nunca se verán beneficiadas por el fondo empresarial. Por tal motivo, la Contribución Adicional contraviene el artículo 338 de la Constitución.

Por otro lado, es preciso tener en cuenta que la Contribución Especial fue declarada inconstitucional por pretender financiar todos los gastos de funcionamiento de la SSPD y por no discriminar los que en efecto representaban un servicio para el contribuyente. A su turno, la Contribución Adicional presenta los mismos vicios que la Contribución Especial por lo que también va en contravía de lo dispuesto en la Constitución.

1.4. Los efectos de la Sentencia C-147 de 2021 aplican a la contribución Adicional liquidada mediante el acto recurrido

El acto administrativo recurrido se funda en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, el cual fue declarado inexequible por violar la constitución y retirado del ordenamiento jurídico de forma inmediata y con efectos hacia futuro mediante sentencia C-147 del 20 de mayo de 2021, en los siguientes términos:

> *"75. En virtud de lo expuesto (ver supra, numerales 58 a 74), la Sala al encontrar que la norma en su totalidad vulnera la Constitución, por las razones ya señaladas, se encuentra habilitada para retirar la norma del ordenamiento jurídico de forma inmediata y con efectos hacia el futuro sin necesidad de modular sus efectos."*

Adicionalmente, en la referida sentencia la Corte en un obiter dictum, es decir, en una afirmación dicha de paso que no está inescindiblemente ligada con la decisión, señaló que "las contribuciones que ya se hayan causado conforme a la ley, con anterioridad a la fecha de esta sentencia, podrán ser cobradas, independientemente del procedimiento establecido en la ley para su liquidación y pago."

Sobre el particular, es preciso advertir que de acuerdo con el artículo 314 de la Ley 1955 la contribución adicional es un tributo de periodo que se paga anualmente y que se encontraba autorizado para su cobro a partir del 1 de enero de 2020 y hasta el 31 de diciembre de 2022. En este sentido, el referido tributo se causa de forma anual.

Considerando la anterior característica, es preciso preguntarse si la causación del tributo se presenta de forma inmediata o durante el trascurso de un determinado periodo, considerando que al artículo 314 de la Ley 1955 no determina expresamente cuando se causa la contribución adicional.

Ante este vacío, la Corte en la sentencia C-147 de 2021 señala en un obiter dictum que la causación es inmediata el 1º de enero, sin embargo, es preciso tener en cuenta que el hecho generador del tributo, el cual es estar sometido a la vigilancia de la SSPD, se presenta durante todo el periodo del tributo, es decir, desde el 1 de enero al 31 de diciembre.

En efecto, la vigilancia de la SSPD sobre un respectivo sujeto pasivo no se presenta en un solo de día del año. Dicha función está diseñada para que se desarrolle de forma permanente por la SSPD respecto de los sujetos pasivos del tributo a fin de que se cumplan los objetivos previstos en la regulación con la ejecución de la misma.

En consecuencia, dado que la causación del tributo está íntimamente ligada a la ocurrencia del hecho generador, y teniendo en cuenta que, en el presente caso, el hecho generador no se presenta de forma inmediata sino durante un periodo, la causación del tributo debe entenderse que se presenta durante todo ese periodo, es decir entre el 1 de enero y el 31 de diciembre.

Por consiguiente, a la fecha de expedición de la sentencia C-147 de 2021, el 5 de mayo de ese año, la contribución adicional del año 2021 liquidada en el acto que se recurre no se había terminado de causar y, en esa medida, los efectos de la referida sentencia sí afectan a ese tributo para la anualidad 2021, el cual no debió ser liquidado por la SSPD en aplicación del obiter dictum previamente reseñado.

Ahora bien, si en gracia de discusión el tributo liquidado en el acto que se recurre se hubiese causado antes de la expedición de la sentencia C-147 de 2021, los efectos de la inexequibilidad declarada en la sentencia también le afectan por cuanto al momento de la expedición de la referida sentencia el acto administrativo objeto de la presente demanda no se había expedido lo que implica que se trata de una **situación jurídica no consolidada**.

Al respecto, es de recordar que las situaciones jurídicas consolidadas de acuerdo con la jurisprudencia reiterada de la sección cuarta del Consejo de Estado son aquellas "que al momento de producirse el fallo se debatían o eran susceptibles de debatirse ante las autoridades administrativas o ante la jurisdicción contencioso administrativa".[12]

Por lo tanto, como al momento de proferirse el fallo de inconstitucionalidad, el acto recurrido ni siquiera se había expedido, siendo en consecuencia un asunto susceptible de ser debatido por el contribuyente en el momento en que el acto se expidiera, estamos frente a una situación jurídica no consolidada.

Las situaciones jurídicas no consolidadas le permiten al contribuyente abrir una ventana a la presunción de constitucionalidad de las leyes y a la presunción de legalidad de los actos para que pueda ejercer su derecho de defensa y contradicción frente a actos de la administración que considera inconstitucionales y/o ilegales, mientras las leyes y actos en que estos se sustentan son retirados del ordenamiento jurídico, con miras a que les beneficie los efectos de dicho retiro declarado en el futuro.

La Corte Constitucional ha señalado en reiterados fallos que la presunción de constitucionalidad de las leyes se sustenta en la necesidad de proteger principios como la seguridad jurídica o la buena fe ya que mientras la ley estuvo vigente sería legítimo asumir que los ciudadanos orientaron su comportamiento confiados en la validez de aquella.

Sin embargo, como sucede en el presente caso, el demandante identificó desde el momento mismo de la expedición del artículo 314 de la Ley 1955, que dicha norma era inconstitucional ante su flagrante contradicción con la Constitución.

[12] Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 19 de marzo de 1999. C.P. Daniel Manrique Guzmán.

De esta manera, el demandante nunca orientó su comportamiento en el sentido de confiar que el artículo 314 de la Ley 1955 era válido. Por el contrario, siempre se resistió a su aplicación ejerciendo oportunamente todos los recursos y acciones otorgados en la ley impidiendo que la situación jurídica se consolidara con el propósito de que una vez dicho artículo fuera retirado del ordenamiento jurídico, se beneficiaria de esta situación y de que se garantizara la primacía de la Constitución sobre las demás normas previsto en el artículo 4 de la Carta Política.

Por consiguiente, si se permitiese dar aplicación a una norma de carácter legal que es abiertamente inconstitucional después de su declaratoria de inexequibilidad, como está sucediendo en el acto que se demanda, así sea mediante una ficción jurídica, se estaría afrentando contra la Constitución, cuya supremacía no se haría efectiva en la realidad, en aras de proteger una confianza de los ciudadanos que nunca tuvieron, porque desde el principio era evidente que el artículo 314 era abiertamente inconstitucional.

En este orden de ideas, se hace necesario proteger la Constitución y permitir que los contribuyentes que no orientaron su comportamiento asumiendo que el artículo 314 de la Ley 1955 era válido e impidieron que se consolidara la situación jurídica ejerciendo los recursos y acciones de Ley, como sucede en el presente caso, se beneficien de la declaratoria de inconstitucionalidad de dicho artículo proferida mediante sentencia C-147 de 2021. Conforme a lo expuesto, la "presunción de constitucionalidad" de la norma quedaría desvirtuada en el presente caso.

De lo contario, se estaría sentando un incentivo perverso para que el legislador en concurrencia con el ejecutivo promulgue leyes tributarias abiertamente inconstitucionales y se beneficien de su recaudo mientras la Corte Constitucional se pronuncia sobre las mismas, sin que los contribuyentes tengan un medio efectivo de defensa para hacer valer sus derechos y sobre todo para que se imponga la supremacía de la Constitución.

En conclusión, en el momento en que se profirió la sentencia C-147 de 2021 el tributo liquidado no se había causado, sino porque el acto administrativo en cuestión se profirió de forma posterior a la sentencia, tratándose por lo tanto de una situación jurídica no consolidada. De esta forma se realiza el ideal más básico de justicia de dar aplicación prevalente a la Constitución, la cual, el tributo viola conforme se ha explicado a profundidad en los demás apartes del presente recurso.

1.5. El acto administrativo se funda en una norma que fue declarada Inexequible mediante Sentencia C-147 de 2021

Como se señaló previamente, el acto administrativo tiene su fundamento legal en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, el cual fue declarado inexequible y retirado del ordenamiento jurídico mediante sentencia C-147 del 5 de mayo de 2021, de forma previa a su expedición.

En este sentido, el acto administrativo demandado se funda en una norma inexistente en el ordenamiento jurídico al momento de su expedición, lo cual lo vicia de nulidad no solo porque no tiene un sustento legal, sino porque viola la constitución como previamente se señaló.

No puede permitirse que después de una norma sea retirada del ordenamiento jurídico al ser declarada inconstitucional, sirva de fundamento para la expedición de un acto administrativo, ya que ello implica desconocer la primacía de la Constitución establecida en el artículo 4 de la Carta Política.

Toda ficción jurídica tendiente a darle efectos en el futuro a las normas declaradas inconstitucionales viola el artículo 4º de la Constitución, lo cual es inaceptable en un Estado de derecho como el colombiano donde la aplicación de la Carta Política debe siempre prevalecer.

Por lo tanto, el acto administrativo recurrido debe ser revocado para efectos de evitar que en el mismo se incorporen normas que dejaron de existir mucho antes de que fuese proferido.

1.6. Incompatibilidad con el Artículo 365 de la Constitución Política. Vicio del acto administrativo por violación directa de la constitución y la ley – desconocimiento de los principios de eficiencia económica y el deber del estado de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos.

El artículo 365 de la Constitución Política establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y, por lo tanto, este tiene la obligación de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, en los siguientes términos:

> "Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita."

Para ello, el constituyente primario en el artículo citado se abstuvo de reservar la prestación de los servicios públicos exclusivamente al Estado, permitiendo que éstos pudieran ser prestados por particulares, con el fin de mejorar los índices de cobertura y eficiencia, como hasta la fecha ha sucedido desde la expedición de la Constitución Política.

Por otra parte, el artículo 367 de la CP determina que la ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.

De acuerdo con lo anterior, en ejercicio de las facultades otorgadas por la Constitución y los parámetros establecidos en la misma, el Legislador estableció el régimen de los servicios públicos a través de la Ley 142 de 1994, en la cual adoptó un mandato de intervención con el fin de garantizar la prestación eficiente y continua de los servicios

públicos[13], y confió a unos órganos específicos, la responsabilidad de regular la materia y hacer cumplir el régimen legal aplicable.[14]

En este sentido, la ley creó, dentro del título V denominado "Regulación, control y vigilancia del estado en los servicios públicos "la Comisión de Regulación de Energía y Gas "CREG" (Capítulo III) como organismo de regulación en el sector de energía y gas, y la SSPD (Capítulo IV).

Adicionalmente, en el Capítulo V del referido título denominado "presupuesto y contribuciones para las comisiones y la Superintendencia de Servicios Públicos" se estableció en el artículo 85, las contribuciones especiales a favor de la CREG y la SSPD.

Ahora bien, en el título VI de la Ley 142 de 1994 se instituyó el Régimen Tarifario de las Empresas de Servicios Públicos, el cual se encuentra orientado por los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia, definidos en el artículo 87 de la Ley.

En virtud del principio de **eficiencia económica**, el régimen de tarifas debe procurar que éstas se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo; así mismo, las fórmulas tarifarias deben tener en cuenta todos los costos y gastos eficientes en los que incurre la empresa, de modo que las tarifas reflejen siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio, como la demanda por éste[15].

Por su parte, en virtud del principio de **suficiencia financiera**, las fórmulas tarifarias deben garantizar la recuperación de los costos y gastos propios de operación, incluyendo la expansión, la reposición y el mantenimiento; de igual forma, estas fórmulas deben permitir y garantizar que el patrimonio de los accionistas de las empresas de servicios públicos se remunere en la misma forma en la que lo habría remunerado una empresa eficiente en un sector de riesgo comparable.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-150 de 2003, señaló que "el criterio de suficiencia financiera definido por el legislador responde al mandato del artículo 365 constitucional según el cual el régimen tarifario tendrá en cuenta, entre otros, el criterio de costos. Contempla también otros fines mencionados en el mismo artículo de la Carta, a saber, la expansión a todos los habitantes del territorio nacional y la búsqueda de más altos niveles de calidad"

En la referida sentencia, la Corte adicionalmente agregó:

> "… el criterio de suficiencia incorpora un aspecto dinámico en la determinación de la tarifa puesto que busca no sólo que en el largo plazo las empresas prestatarias del servicio sean sostenibles, lo cual asegura el principio de continuidad de los servicios públicos, sino además que el servicio evolucione permanentemente en el sentido de su mejoramiento, no de su deterioro."

[13] Art. 2 de la Ley 142 de 1994.

[14] Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2003.

[15] Ley 142 de 1994, Art. 87, N.87.1

Para la Corte es muy importante que en aplicación del principio de suficiencia financiera se garantice la recuperación de los costos y gastos de la operación y se remunere el patrimonio de los accionistas tal y como se haría en una empresa en un mercado en competencia, ya que de esta forma se asegura la participación de la inversión privada en los servicios públicos domiciliarios. Al respecto, la Corte en la Sentencia C-150 de 2003 señaló:

> "La autorización que contiene la Carta para que los particulares puedan prestar los servicios públicos en desarrollo del derecho a la iniciativa privada, supone la posibilidad de que los particulares obtengan por medio de dicha actividad los efectos que motivan tal iniciativa privada, **uno de los cuales es la obtención de utilidad**, siempre que ésta sea la propia de un mercado competitivo, en los términos previstos en la Constitución, y no la que se genera en condiciones ineficientes, como sucede cuando la provisión monopólica u oligopólica carece de un adecuado ejercicio de la función de regulación. Así pues, las empresas sujetas al régimen de libertad regulada tienen cierto ámbito de libertad para obtener niveles de eficiencia superiores a los que contempla la fórmula -lo cual implica una mayor utilidad- aunque también se encuentran sujetas al riesgo de no alcanzar los parámetros establecidos -con lo cual se reduce la utilidad o, incluso, se genera pérdida.
>
> En este orden de ideas, el criterio que establece el legislador consiste en que la fórmula tarifaria que fijen las respectivas comisiones de regulación, cuente con unas características tales que para un inversionista sea "igualmente" atractivo e "igualmente" riesgoso invertir en una empresa prestadora de servicios públicos sujeta a la regulación estatal o en una de similares características pero en condiciones eficientes de libre competencia.
>
> En el mismo sentido, el criterio que contiene la ley para la remuneración del patrimonio supone que corresponde a los usuarios pagar tarifas iguales a las que les correspondería pagar si el servicio pudiera ser ofrecido en un mercado competitivo, sin perjuicio de los mecanismos que, en concreto, consagra la ley para garantizar el principio de solidaridad.
>
> En este orden de ideas, **si la norma dispusiera un factor de remuneración del patrimonio inferior al del mercado, la empresa privada no se vería motivada a participar de esta actividad, con lo cual la prescripción del artículo 365 de la Carta, en el sentido de que los particulares podrán ser prestar los servicios públicos, carecería de aplicación real**. En sentido contrario, si la norma estipulara que un factor de remuneración del patrimonio para las empresas particulares encargadas de la prestación de los servicios públicos superior a la que tendría una empresa similar en condiciones y bajo riesgos de mercado, se estaría vulnerando el principio de eficiencia respecto de la prestación de los servicios públicos, igualmente consagrado en el artículo 365 de la Carta." (Negrilla fuera del texto original)

Por lo tanto, es claro que el criterio de suficiencia establece condiciones para que la prestación del servicio público domiciliario sea sostenible en el largo plazo viabilizando la recuperación de las inversiones, lo cual, a su vez, garantiza el cumplimiento a la finalidad social del Estado de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política.

Estas condiciones de sostenibilidad determinadas por el principio de suficiencia financiera previsto en la Ley 142 implican que los prestadores del servicio cuenten con los ingresos suficientes vía tarifa para sufragar la carga impositiva establecida por el Estado, que incluye, especialmente el pago de las contribuciones especiales establecidas a favor de la CREG y la SSPD, las cuales, como se vio, fueron creadas por la misma Ley.

Si los prestadores del servicio no cuentan con los recursos suficientes vía tarifa para remunerar los tributos que se le imponen, o si la imposición de estos tributos impide que se remunere adecuadamente el patrimonio de los accionistas, se estaría desincentivando la participación del sector privado en la prestación de los servicios públicos. Esto implicaría que el Estado tuviese que asumir la prestación directa de los servicios, situación que superaría ampliamente sus capacidades, afectándose la continuidad en la prestación del servicio e incumpliéndose el mandato establecido en el artículo 365 de la CP de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Así las cosas, el régimen tarifario debe ser coherente con el ejercicio impositivo del Estado al momento de establecer tributos, evitando imponer gravámenes que impidan que los prestadores del servicio remuneren adecuadamente las inversiones y gastos de AOM necesarios para la prestación del servicio, así como el patrimonio de sus accionistas.

En el presente caso, es necesario advertir que la imposición y el cobro de la Contribución Adicional se debate entre el traslado a los usuarios vía tarifa de los costos de la referida contribución o la asunción de la misma por parte de las empresas sin poderla trasladar a los usuarios, todo lo cual implica una afectación a los principios de eficiencia económica y suficiencia financiera previamente mencionados, que conllevan a la violación del artículo 365 de la CN.

En efecto, si el costo de la contribución lo asumen los usuarios vía tarifa, se les estaría trasladando los costos de la gestión ineficiente de Electricaribe que se pretende solventar vía Contribución Adicional, en abierta violación del artículo 94 de la Ley 142 de 1994, el cual señala:

> "Artículo 94. Tarifas y recuperación de pérdidas. De acuerdo con los principios de eficiencia y suficiencia financiera, y dada la necesidad de lograr un adecuado equilibrio entre ellos, no se permitirán alzas destinadas a recuperar pérdidas patrimoniales. La recuperación patrimonial deberá hacerse, exclusivamente, con nuevos aportes de capital de los socios, o con cargo a las reservas de la empresa o a sus nuevas utilidades."

Por el contrario, si no se puede trasladar este costo a los usuarios y las empresas prestadoras debe asumirlo, se impediría que éstas vía tarifas remuneren adecuadamente los costos, gastos e inversiones requeridos para prestar el servicio y el patrimonio de los accionistas.

La afectación a estos principios se debe a que la metodología tarifaria actualmente vigente que remunera la actividad de la recurrente no permite que la totalidad de los valores asociados al pago de este tributo sean incluidos en el cálculo de la tarifa, a pesar de tratarse de gastos impuestos por el propio Estado para la prestación del servicio y que, por tanto, tendrían que ser incorporados y remunerados en la misma.

Cabe recordar que las actividades de comercialización mayorista de GLP con destino al servicio público domiciliario están reguladas en la Resolución CREG 066 de 2007. En dicha norma se encuentra regulado el precio máximo de suministro de GLP por parte de las empresas que se dedican a la comercialización mayorista. En ese sentido, el artículo 3

señala que dentro de dicho precio solo se contemplan los costos de embarque en puerto y los costos de transporte por propanoducto.

Por su parte, la Resolución CREG 180 de 2009 establece la fórmula tarifaria que deben aplicar las empresas distribuidoras y comercializadoras minoristas del mercado de GLP. Dicha formula tarifaria contempla los costos de compra del GLP, el costo de transporte por ducto, el cargo de comercialización minorista y el cargo de comercialización minorista. Sin embargo, la fórmula para el precio unitario para la venta de GLP en cilindros a domicilio, en expendios, en puntos de venta o en tanques estacionarios permiten que la empresa recupere los costos de la contribución especial o la contribución adicional.

Entonces, si no se puede trasladar este costo a los usuarios y las empresas prestadoras deben asumirlos, se impediría que éstas vía tarifas remuneren adecuadamente los costos, gastos e inversiones requeridos para prestar el servicio y el patrimonio de los accionistas.

Por lo tanto, las tarifas que remuneran las actividades ejecutadas por la empresa recurrente no consideran el impacto del aumento contributivo, lo cual genera un impacto directo en los ingresos y las utilidades de las empresas en contravía de los principios de eficiencia y suficiencia financiera previstos en el artículo 87 de la Ley 142 de 1994.

Por lo tanto, el cobro de la Contribución Adicional está causando un aumento desproporcionado de la carga impositiva de la empresa que impide que a los accionistas de la empresa que recurre se les remunere adecuadamente su patrimonio, obligándolos a recibir utilidades por debajo de los valores que recibiría en una empresa eficiente en competencia en un sector de riesgo comparable.

En consecuencia, el cobro de la Contribución Adicional desincentivan la participación del sector privado en la prestación de los servicios públicos, por no remunerase adecuadamente su patrimonio en la misma forma que lo haría una empresa eficiente en competencia en un sector de riesgo comparable, lo cual no solo implica un incumplimiento del mandato establecido en el artículo 365 de la CP de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional, sino que, además, pone en riesgo la continuidad de su prestación.

Al respecto, es de resaltar que el Estado actualmente no cuenta con la capacidad de prestar sin la ayuda del sector privado los servicios públicos domiciliarios en todo el territorio nacional. En un escenario donde el Estado sea el único prestador de los servicios públicos se presentarían muchas fallas en su prestación, problemas de calidad y ampliación de coberturas, e incluso interrupciones en el servicio que pondrían constituir una violación a los derechos fundamentales de muchos usuarios constitucionalmente protegidos.

Finalmente, se llama la atención que la Contribución Adicional corresponde a un costo ineficiente dado que su liquidación no se adecua a los parámetros del artículo 338 de la Constitución, el cual solo permite que las autoridades recuperen vía contribución los costos en los que hayan incurrido al prestar servicios a los sujetos pasivos de ésta. Como se vio, la contribución adicional excede esa prerrogativa y pretende financiar el Fondo

Empresarial incluido los costos que conlleva rescatar empresas ineficientes como Electricaribe.

2. **<u>CARGO SEGUNDO:</u> VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR VIOLACIÓN DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO – VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD POR APLICAR LEYES CONTRARIAS A LA CONSTITUCIÓN.**

De acuerdo con la Doctrina, en un Estado de derecho el principio de legalidad se consolida como el más característico de sus elementos y por lo tanto resulta inherente al mismo.

El principio de legalidad ha sido entendido como una limitante al poder absoluto del Estado con el fin de ofrecer una garantía de seguridad y convivencia para los administrados. En este sentido, se ha establecido al respecto:

> "En un Estado sujeto a un régimen de supremacía de la ley –Estado de derecho-, el principio de la legalidad se materializa como una cobertura de la ley, previa a la manifestación de cualquiera de los órganos del poder público, sin sujeción a la cual los actos por ellos proferidos se considerarían ilegales y por consiguiente carentes de validez."

Consecuentemente, en relación con la función administrativa, se ha entendido por el principio de legalidad *"la necesaria conformidad de sus actos con el ordenamiento jurídico en general, y con el que le da fundamentación en especial". Así, se considera que se debe observar un doble proceso de sometimiento de la administración al derecho: "el primero implicaría un acatamiento inmediato al conglomerado normativo y principios que rigen de manera amplia y particular el actuar del engranaje estatal"; y el segundo "sería la sumisión, de igual modo inmediata y obligatoria, a las normas y reglas que ella misma ha elaborado en ejercicio de sus competencias"*.

Como se señaló previamente, el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 mediante el cual se establece la Contribución Adicional liquidada en el acto demandado fue declarado inexequible por la Corte Constitucional con efectos inmediatos. Si el tronco se cae, la rama y el fruto necesariamente deben correr la misma suerte. En este sentido, el acto administrativo demandado al reproducir una norma inconstitucional debió correr la misma suerte que la referida norma. Sin embargo, la SSPD insiste en hacer el cobro de la contribución a mi poderdante a través del acto demandado, presentándose una violación al principio de legalidad ya que este trasgrede la Constitución. Al vulnerarse este principio, el poder absoluto del Estado carece de límites y pone en riesgo la garantía y el efectivo ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

Es claro que la SSPD pretende mantener en el ordenamiento jurídico un acto administrativo que vulnera la Constitución con la excusa que está cumpliendo a la letra el artículo 314 de la Ley 1955 que estableció la contribución adicional, el cual, como ya se analizó, fue declarado inexequible por la Corte Constitucional en 2021 con efectos inmediatos. En consecuencia, existe una evidente vulneración al principio de legalidad por parte de la entidad demandada de tal forma que al acto demandado está viciado de nulidad.

3. <u>CARGO TERCERO:</u> VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR APLICACIÓN DEL ARTICULO 85 DE LA LEY 142 DE 1994 EN SU VERSIÓN ORIGINAL DE FORMA RETROACTIVA EN EL AÑO 2020.

3.1. Principio de irretroactividad de la Ley tributaria.

El principio de irretroactividad de las leyes tributarias se encuentra consagrado en los artículos 338 y 363 de la Constitución Política. De acuerdo con este principio, se encuentra prohibido que las leyes en materia tributaria se apliquen de forma retroactiva. Las normas establecen textualmente:

> *"**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.*
>
> ***<u>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.</u>**" (Negrilla y subraya fuera del texto original)*
>
> ***"ARTICULO 363.** El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.*
>
> ***<u>Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.</u>**" (Negrilla y subraya fuera del texto original)*

Los artículos establecen que las normas tributarias no pueden aplicarse retroactivamente a eventos anteriores a su entrada en vigencia. Esta disposición brinda a los contribuyentes la oportunidad de prever los efectos fiscales de sus acciones antes de llevarlas a cabo. Al respecto, la Corte Constitucional ha reafirmado la prohibición de que la administración imponga impuestos periódicos en el mismo período en el que entran en vigor:

> *"La disposición constitucional establece la potestad para el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales, de imponer en tiempo de paz, contribuciones fiscales o parafiscales, dejando a la ley, las ordenanzas y los acuerdos, la atribución para fijar en forma directa los sujetos*

activos y pasivos, así como los hechos, las bases gravables y las tarifas de los impuestos.

Sin embargo, como se ve, el inciso tercero señala la prohibición de cobrar tributos que tengan como resultado actos sucesivos ocurridos antes de la vigencia de la ley o el mismo periodo fiscal en que ésta entra a regir. ***Es decir, fue el propio Constituyente, quien en aras de proteger al contribuyente estableció esta limitación****."*[16] *(Negrilla y subraya fuera del texto original)*

A su vez, el Consejo de Estado ha señalado:

"El marco constitucional de aplicación temporal de normas que regulan impuestos de periodo, se encuentra en el artículo 338 de la CP, norma que, en el contexto del principio de legalidad de los tributos[9] *, dispuso que "las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo." (inc. 3º)*

La disposición constitucional anterior, en principio, muestra una forma de irretroactividad de la ley, concordante con el principio del artículo 363 ib., para salvaguardar las situaciones fiscales en curso al momento de iniciarse la vigencia de la nueva norma."[17]

"Según el principio de irretroactividad la ley rige hacia el futuro y las previsiones contenidas en normas sustanciales se aplican a los hechos o situaciones de hecho ocurridas bajo su vigencia (…)"[18]

"(…) la verdadera finalidad de la norma prevista en el artículo 338 de la Constitución para establecer una regla especial de inicio de la vigencia de las disposiciones tributarias (con el ánimo de proscribir la retroactividad impropia) es la de proteger la seguridad jurídica y la confianza de los sujetos pasivos, principios que no se ven afectados por las nuevas leyes que benefician a los contribuyentes al reducir su carga tributaria, formulación que al día de hoy se acepta generalizadamente"[19]

En ese sentido, es claro que las normas que regulen tributos de periodo, que son aquellos que sus elementos son el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, deben entrar a regir en el periodo siguiente al de su entrada en vigencia, ya que de esta

[16] Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra. "Sentencia C-1006 de 2003". Exp. D-4701.
[17] Consejo de Estado, Consejera Ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto. "Sentencia del 23 de noviembre de 2018". Exp. 11001-03-27-000-2016-00015-00(22392).
[18] Consejo de Estado, Consejero Ponente: Juan Angel Palacio Hincapié. "Sentencia 15 de marzo de 2002". Exp. 76001-23-24-000-1997-3983-01(12439)
[19] Consejo de Estado, Consejero Ponente: Julio Roberto Piza Rodríguez. "Sentencia del 27 de junio de 2019". Exp. 1001-03-27-000-2016-00020-00(22421)

forma se asegura que las normas que rigen los elementos del tributo sean preexistentes al momento de su determinación.

3.2. El artículo 85 de la Ley 142 de 1994 en su versión original se está aplicando de forma retroactiva.

El artículo 85 de la Ley 142 de 1994 en su versión original estuvo vigente desde su expedición hasta el 24 de mayo de 2019, dado que el 25 de mayo de ese año se promulgó la Ley 1955 de 2019 que en su artículo 18 lo modificaba.

A su turno, el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 estuvo vigente desde el 25 de mayo de 2019, fecha de su promulgación, hasta el 19 de noviembre de 2020 fecha en la cual la Corte Constitucional lo declaró inexequible mediante sentencia 484 de 2020.

Al respecto, la Corte Constitucional señaló en la referida sentencia expresamente lo siguiente:

> *"Igualmente, cabe precisar que respecto de los efectos inmediatos y a futuro de esta decisión, a saber, a partir del período o anualidad 2021, los sujetos activos del tributo no se encuentran en un escenario incierto, ya que, ante la declaratoria de inexequibilidad de la modificación de la norma, se impone la consecuencia lógica de la plena vigencia del contenido normativo original del artículo 85 de la Ley 142 de 1994."*

Por consiguiente, el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 entró nuevamente en vigencia el 20 de noviembre de 2020.

Pese a lo anterior, la Contribución Adicional 2021 con radicado No. 20210000025846 del 19 de octubre de 2021 objeto de la presente demanda fue liquidada considerando los gastos de funcionamiento de CLC del año 2020 de acuerdo con lo establecido en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 en su versión original, lo cual implica una aplicación de dicha norma entre el 1 de enero de 2020 y el 19 de enero de 2020, lapso durante el cual no estuvo vigente, ya que lo estaba era el artículo 18 de la ley 1955 de 2019.

Como prueba de que el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 en su versión original fue aplicado para determinar la base gravable de la contribución adicional 2021 aquí demandada, es preciso remitirse a los considerandos de la Resolución 20211000566545 del 8 de octubre 2021, mediante la cual la SSPD establece disposiciones referentes a la liquidación de la contribución adicional para el Fortalecimiento del Fondo Empresarial establecida en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 para la vigencia 2021, en los que se señala expresamente lo siguiente:

> *"Que, de conformidad con lo establecido por la Corte Constitucional**, la contribución adicional del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 (i) para la vigencia 2020, se causó el 1 de enero de 2020 con la base gravable prevista en el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 y (ii) para la vigencia 2021, se causó el***

***1 de enero de 2021 con la base gravable prevista en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, en su versión anterior a la modificación introducida por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019**."*

Adicionalmente, en el acto demandado expresamente se informa que la base gravable tiene en cuenta la información financiera del año 2020 de CLC, en los siguientes términos:

CÁLCULO LIQUIDACIÓN ADICIONAL

Valores estados financieros certificados en SUI 2020

Concepto contable	GAS LICUADO DE PETRÓLEO
Gastos Operativos de Distribución y/o Comercialización de Gas	6,716,183,711
TOTAL BASE GRAVABLE	6,716,183,711
TARIFA CONTRIBUCIÓN ADICIONAL	1.00 %
TOTAL POR CONTRIBUCIÓN ADICIONAL	67,162,000
VALOR PRIMER PAGO CONTRIBUCIÓN ADICIONAL	0
TOTAL A PAGAR POR CONTRIBUCIÓN ADICIONAL	67,162,000

En este sentido, es claro que la SSPD para liquidar la contribución adicional 2021 tomo hechos ocurridos en el año 2020, específicamente entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de ese año, y les aplicó la versión original del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 para determinar la base gravable del tributo, lo cual implica una aplicación de la referida norma entre el 1 de enero y el 19 de noviembre de 2020, tiempo en el cual no se encontraba vigente lo cual viola los artículos 338 y 363 de la Constitución Política.

Con base en lo anterior, es claro que la Resolución demandada adolece de un vicio de nulidad al ser expedida con infracción de las normas que deberían fundarse, esto es el artículo 338 de la Constitución, al aplicar el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 en su versión original de manera retroactiva. En ese sentido, respetuosamente solicito se acceda a las pretensiones de la demanda.

4. FUNDAMENTO DE LA PRETENSIÓN SEGUNDA – APLICACIÓN DE LA EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Sin perjuicio de los argumentos que sustentan la pretensión PRIMERA, el Juez debe declarar, solo con efectos interpartes, que la SSPD debió acceder a la petición que hizo CLC S.A. E.S.P de que se cumpliera con las normas constitucionales para que, vía excepción de inconstitucionalidad, se inaplicara los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019, por ser contrarios a la Constitución desde cuando fueron expedidos; y, en consecuencia, que también por este motivo se acceda a todas las pretensiones de condena que aparecen en la presente demanda, como explico en el presente acápite.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la Constitución Política de Colombia, la Carta es "norma de normas", es decir, es la "norma fundamental", la "Norma suprema", a partir de la cual se sustenta todo el ordenamiento jurídico. Como consecuencia de lo

anterior, el desconocimiento de la Constitución Política sería el vicio más significativo que podría tener un acto administrativo, afectando su validez.[20]

El artículo 4 de la Constitución establece expresamente:

> "**ARTÍCULO 4.** 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**." (Resaltado fuera de texto)

Conforme a esta disposición, existiendo una norma de naturaleza superior enfrentada a otra del mismo ordenamiento, evidentemente la de inferior jerarquía tendría que estar sometida indefectiblemente a los preceptos de la superior. Así, "*las normas constitucionales -tanto las determinantes de principios y garantías como las estipulantes de competencia- deben ser obedecidas y respetada por las autoridades administrativas en todo instante, procurando que sus actuaciones y manifestaciones se adecuen a los mandatos por ellas determinados*"[21].

De esta manera, la jurisprudencia constitucional estableció la excepción de inconstitucionalidad como una herramienta que permita a los operadores jurídicos preservar la primacía de la constitución. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia SU132/13, señaló lo siguiente:

> "La jurisprudencia constitucional ha definido que "la excepción de inconstitucionalidad es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber en tanto las autoridades no puede dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a una caso concreto y las normas constitucionales".

Así mismo, en Sentencia C- 122 de 2011". Exp. D- 8207, la Corte señaló:

> "La excepción de inconstitucionalidad o el control de constitucionalidad por vía de excepción, se fundamenta en la actualidad en el artículo 4º de la Constitución, que establece que "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…". Esta norma hace que nuestro sistema de control de constitucionalidad sea calificado por la doctrina como un sistema mixto ya que combina un control concentrado en cabeza de la Corte Constitucional y un control difuso de constitucionalidad en donde **cualquier autoridad** puede dejar de aplicar la ley u otra norma jurídica por ser contraria a la Constitución. De otra parte hay que tener en cuenta que el control por vía de excepción lo puede realizar **cualquier juez**, autoridad administrativa e incluso particulares que tengan que aplicar una norma jurídica en un caso concreto.
>
> Este tipo de control se realiza a solicitud de parte en un proceso judicial o ex officio por parte de la autoridad o el particular al momento de aplicar una norma jurídica que encuentre contraria a la Constitución".

[20] Jaime Orlando Santofimio: Tratado de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia, 1998. Tercera Edición. Página 343.
[21] Ibid.

Para que el Juzgado proceda a estudiar la excepción de inconstitucionalidad formulada por el demandante, es necesario estudiar los requisitos señalados por el máximo órgano en materia constitucional, reiterados por el Consejo de Estado[22] en el marco de un proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Como elemento esencial de procedencia tenemos que debe existir una **incompatibilidad** entre la Constitución y una norma jurídica de inferior jerarquía. Adicionalmente, la corporación señaló que esta incompatibilidad debe ser **manifiesta, palmaria o flagrante**, así:

> "La inaplicación de una norma de jerarquía inferior con apoyo en el artículo 4 de la Carta supone necesariamente la incompatibilidad entre su contenido y el de los preceptos constitucionales. Si tal incompatibilidad no existe, no cabe la inaplicación y la circunstancia no es otra que la de incumplimiento o violación de los mandatos dejados de aplicar.
>
> Por el contrario, en el supuesto de un palmario enfrentamiento entre la norma y la Constitución, la obligación del funcionario o autoridad que en principio debería aplicar aquélla es la contraria: no darle aplicación.
>
> Al respecto, esta Corte ha señalado:
>
> "El artículo 4º de la Constitución consagra, con mayor amplitud que el derogado artículo 215 de la codificación anterior, la aplicación preferente de las reglas constitucionales sobre cualquier otra norma jurídica. Ello tiene lugar en casos concretos y con efectos únicamente referidos a éstos, cuando quiera que se establezca la incompatibilidad entre la norma de que se trata y la preceptiva constitucional. Aquí no está de por medio la definición por vía general acerca del ajuste de un precepto a la Constitución -lo cual es propio de la providencia que adopte el tribunal competente al decidir sobre el proceso iniciado como consecuencia de acción pública- sino la aplicación de una norma legal o de otro orden a un caso singular".

Estos requisitos son reiterados por la jurisdicción contenciosa en el marco de las demandas de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, así lo desarrolla el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, ponente: Jaime Alberto Galeano Garzón, "Sentencia del 11 de agosto de 2016", Exp. 25000-23-25-000-2012-00122-00:

> "La excepción de inconstitucionalidad supone la **existencia evidente o palmaria** de una incompatibilidad de la norma inaplicada con la Constitución Política o en otras palabras, es necesario que de una primera revisión surja para el intérprete la indubitable conclusión que la norma que se pretende aplicar contraría los principios y mandatos superiores".

Por otro lado, en providencia proferida por el Juzgado Ad Hoc Administrativo del Circuito de Santa Marta, en el marco de una nulidad y restablecimiento del derecho, conjuez: Cecilia Margarita Duran Ujueta. "Sentencia del 6 de febrero de 2017". Exp. 2012-00501, se inaplicó unos decretos por inconstitucionales, así:

> "De lo expuesto en la sentencia up supra, por la cual se declaró la nulidad de muchos de los decretos cuya inaplicación se solicita, tales como Art. 7o del Decreto N° 57 de enero 7 de 1993; Decreto 106 de 1994 art. 6; Decreto 43 de 1995, art. 7; Decreto 36 de 1996, art. 6; Decreto 64

[22] Consejo de Estado, ponente: María Elizabeth García González. Sentencia del 11 de noviembre de 2010.

de 1998 art. 6; Decreto 44 de 1999, art. 6; Decreto 2740 de 2000, art. 6; Decreto 1474 de 2001 .art. 7; Decreto 673 de 2002, art. 7; Decreto 3560 de 2003, art. 6; Decreto 4171 de 2004, art. 7; Decreto 935 de 2005, art. 7; Decreto 389 del 8 de febrero de 2006-Art. 7; 618 del 2 de marzo de 2007 -Art. 6; por interpretación errónea y aplicación indebida de la Ley 4a de 1992, **podemos concluir, con sana lógica y en igualdad de condiciones**, que los artículos 6o del decreto 658 de 2088, 8o del decreto 723 de 20099, 8o del decreto 1388 de 201010, 8o del Decreto 1039 de 201111, 4o del Decreto 1405 de 2010 y 1041 de 2011 se hallan viciados de nulidad, por ser una transcripción textual del primigenio cuya **nulidad ya ha sido declarada**; y en consecuencia deberá declararse su **inaplicabilidad**, por ser contrarios a nuestra Constitución Política, como ya se ha manifestado por la Alta Corporación.

Conforme a los argumentos esbozados, para este Despacho es claro que las normas y actos administrativos demandados, desmejoraron laboralmente los salarios y derechos prestacionales de la accionante, puesto que se desconoció que las primas representan un incremento a la remuneración y no una merma de la misma, contrariando la progresividad en materia laboral. Entonces, en consecuencia, se procederá a ordenar, a título de restablecimiento del derecho, la reliquidación y pago del 30% del salario, con incidencia en la prima y las prestaciones legales devengadas por la Doctora MARGARITA ROSA FERNANDEZ NIEVES".

En relación con los requisitos de procedencia de la inaplicación, en el curso de una Nulidad Restablecimiento del Derecho, el Consejo de Estado, con ponencia de la Dra. María Elizabeth García González (Sentencia del 11 de noviembre de 2010) señaló:

"La figura de la excepción de inconstitucionalidad es un instrumento establecido por el artículo 4° de la Constitución Política, cuya aplicación se alega para que en caso de presentarse contradicción entre una norma de rango legal y otra de rango constitucional, se aplique esta última, con el fin de preservar las garantías constitucionales, que sólo procede para resolver casos o situaciones concretas o subjetivas, de modo que quien la hace efectiva es la autoridad que conoce del correspondiente caso y sus efectos, por consiguiente, son subjetivos o interpartes.
(…)
Ahora bien, para hacer uso de este medio excepcional es necesario que la contradicción sea **manifiesta**, esto es, que la norma constitucional y la legal riñan de tal manera que del simple cotejo resulte absolutamente incompatible su aplicación simultánea".

En el presente caso, la liquidación de la Contribución Adicional y la posterior actuación administrativa violan normas de rango constitucional: el numeral 9 del artículo 95; el artículo 338; el artículo 363 y el artículo 365.

Todo lo anterior, por cuanto los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019, norma en que se funda la liquidación de la base gravable del acto administrativo demandado, es inconstitucional, y así lo declaró la Corte Constitucional que en una primera decisión con efectos diferidos anunciada el 30 de octubre de 2020, a través del Comunicado de Prensa 45 del 28 y 29 de octubre de 2020, el cual se puede consultar aquí, [23]en el cual se anunció el sentido de la sentencia C-464 de 2020. Y en una segunda decisión con efectos inmediatos comunicada mediante el Comunicado de Prensa No. 49 del 19 y 20 de noviembre de 2020, el cual puede ser consultado aquí, por medio del cual se anunció el sentido del fallo C-484 de 2020.

[23] COMUNICADO NO. 45. EXPEDIENTE OG-153 - SENTENCIA C-463/20 (octubre 28) M.P. Alberto Rojas Ríos. link

Ahora bien, la contraposición del acto administrativo demandado a la constitución no debe ser observada por el operador jurídico exclusivamente en el momento en que éste fue proferido, sino también con posterioridad a ello, toda vez que lo que se busca es la protección de la Constitución en todo momento.

Sobre la aplicación prevalente de las normas constitucionales en los actos administrativos, el Consejo de Estado se pronunció de la siguiente manera:

> "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 (…) y consiste en la posibilidad que tiene cualquier autoridad de inaplicar la ley u otra norma jurídica por ser contraria a la Constitución. Así mismo, partiendo de la premisa de que cualquier autoridad debe dar aplicación prevalente a las normas constitucionales sobre cualesquiera otras que resulten contrarias a ellas, de igual manera puede y debe inaplicar disposiciones contenidas en actos administrativos de cualquier índole, cuando contradicen a aquellas otras que les son superiores jerárquicamente."[24]

En este orden de ideas, toda vez que, en el presente caso, el acto administrativo que liquida la Contribución Adicional para el año 2021 a cargo de mi representada es palmariamente inconstitucional, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el Juez debe acceder a la pretensión SEGUNDA formulada, a fin de preservar el ordenamiento jurídico y, sobre todo, la Constitución.

III. SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES DE URGENCIA

Con todo respeto, y con fundamento en los artículos 231, 234 y concordantes de la Ley 1437 de 2011, solicito al Juzgado que decrete, **de modo urgente,** la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo que contiene la Liquidación oficial de la Contribución Adicional para el año 2021 a cargo de la empresa **COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P.** con radicado No. 20210000025846 del 19 de octubre de 2019.

En este caso se cumplen las condiciones que exigen los artículos 231, 234 y concordantes de la Ley 1437 de 2011, para que proceda el otorgamiento de medidas cautelares de urgencia, así:

a.- Violación de las disposiciones invocadas en la demanda.

Como previamente se señaló, el acto administrativo demandado liquida la Contribución Adicional de la SSPD de acuerdo con el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, el cual había sido declarado inexequible por la Corte Constitucional. En este sentido, el referido acto viola abiertamente el artículo 338 de la Constitución al reproducir disposiciones

[24] Consejo de Estado, ponente: Rafael Francisco Suarez Vargas, "Sentencia del 16 de febrero de 2017", Exp. (0296-13)

inconstitucionales tal y como se analizó a profundidad en los argumentos de derecho de la demanda.

Adicionalmente, para liquidar la contribución adicional la SSPD aplica retroactivamente el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 en su versión original a hechos entre el 1 de enero y el 19 de noviembre de 2020, lapso durante el cual no estuvo vigente, como se explicó previamente.

b.- Prueba sumaria de los perjuicios.

Dado que el acto administrativo demandado contiene la Liquidación oficial de la Contribución Adicional para el fondo empresarial año 2021, y su modificación, a cargo de la empresa CLC, mi representada deberá asumir su pago en caso de que este se llegase a ejecutar, infringiéndole por este hecho el perjuicio de tener que pagar una contribución Adicional que viola la Constitución.

c.-Imposibilidad de agotar el trámite previo.

Si la empresa se ve abocada a agotar el trámite del artículo 333 del CPACA, durante el término de tiempo que dicho trámite demande la SSPD podrá ejecutar el acto demandado mediante el procedimiento de cobro coactivo, donde es juez y parte, haciéndose inocua la solicitud de medida cautelar aquí solicitada.

Por lo tanto, la suspensión de los efectos del acto administrativo es urgente, a efectos de impedir su inminente ejecución por parte de la SSPD, garantizándose de esta forma la efectividad de la medida cautelar solicitada y evitándose que se infrinja daños y perjuicios a mi representada al tener que pagar una contribución que viola la Constitución.

IV. PRUEBAS

1. DOCUMENTALES.

Adjunto a esta demanda, como anexos, lo siguientes documentos, con el ruego de que sean decretados como pruebas:

1. (a) Poder que otorgó el Representante Legal de **COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA E.S.P.** a la firma X100 LEGAL S.A.S.
   (b) Como el poder que se me otorgó es por mensaje de datos, se adjunta correo electrónico mediante el cual se me remitió el poder, proveniente del correo electrónico registrado por la empresa demandante ante la Cámara de Comercio, en cumplimiento del artículo 5 del Decreto 806 de 2020.
   (c) Se adjunta copia de la cédula y tarjeta profesional del suscrito.
   (d) Certificado de existencia y representación legal de la firma X100 LEGAL S.A.S.
2. Certificado de Existencia y Representación Legal de la empresa demandante

3. Acto administrativo que contiene la Liquidación de la Contribución Adicional a cargo de la empresa demandante para el año 2021 con radicado 20210000025846.
4. Correo electrónico de notificación de la Contribución Adicional de fecha 25 de octubre de 2021.
5. Recurso de reposición y en subsidio apelación en contra de la Liquidación de la Contribución Adicional.
6. Resolución No. SSPD 20225300826435 de 2022 "Por la cual se resuelve el recurso de reposición presentado por la EMPRESA COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P., contra la Liquidación Oficial SSPD No. 20210000025846 del 19 de octubre de 2021, contribución adicional vigencia 2021".
7. Resolución No. SSPD – 20235000146555 del 21 de febrero de 2023, por la cual se resuelve el recurso de apelación contra la Liquidación Oficial SSPD No. 20210000025846, contribución adicional vigencia 2021.
   (b) Notificación de la Resolución 20235000146555.
8. Sentencia C-464 de 2020, proferida por la Corte Constitucional.
9. Sentencia C-484 de 2020, proferida por la Corte Constitucional.
10. Sentencia C-147 de 2021, proferida por la Corte Constitucional.
11. Acta de posesión de Dagoberto Quiroga Collazos como Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios.
12. Resolución SSPD- 20211000566545 del 8 de octubre 2021.

V. PROCEDIBILIDAD DEL MEDIO DE CONTROL

El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es el procedente en este caso, en los términos del artículo 138 de la Ley 1438 de 2011. En efecto, dentro de las pretensiones de la demanda se solicita declarar la nulidad de un acto administrativo de carácter particular, que ha vulnerado los derechos subjetivos de la empresa **COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P**. Adicionalmente, se solicita el restablecimiento del derecho de la demandante que fue vulnerado a través del acto administrativo demandado.

Cabe resaltar que, por tratarse de un asunto de carácter tributario, no había necesidad de agotar la conciliación como requisito de procedibilidad, en los términos del parágrafo 1° del artículo 2.2.4.3.1.1.2 del Decreto 1069 de 2015, único reglamentario del sector justicia y del derecho.

VI. OPORTUNIDAD

La liquidación oficial No. 20210000025846 de la Contribución Adicional del fondo empresarial fue expedida el día 19 de octubre de 2021 y notificada el 25 de octubre de 2021. El día 9 de noviembre de 2021, **COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P** interpuso el recurso de reposición y en subsidio apelación contra el mencionado acto administrativo. La SSPD resolvió el recurso de apelación el día 21 de febrero de 2023

y notificó a la empresa de la resolución el (28 de febrero de 2023), momento a partir del cual quedó en firme el acto administrativo que liquidó la contribución adicional.

Por ende, se está dentro del término de 4 meses de oportunidad para presentar la demanda, previsto en el literal d, numeral 2 del artículo 164 del CPACA.

VII. COMPETENCIA

El competente para conocer de las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho planteadas en esta demanda es Juez Administrativo del Circuito de Bogotá en, según el numeral 3º del Artículo 152 del CPACA por los factores materia y cuantía, y según los numerales 2º y 7º del artículo del Artículo 156 del CPACA por los factores material (impuestos) y territorial.

El Juez es competente por las siguientes razones:

i. En primer lugar, en razón a la cuantía, tal como se estima en el numeral 7 de la demanda, y según el numeral 4º del Artículo 155 del CPACA.

ii. En cuanto a la competencia por razón del territorio, debe tenerse en cuenta lo previsto en los numerales 2º y 7º del artículo 156 del CPACA, según los cuales la competencia *"se determinará por el lugar donde se expidió el acto" y " En los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, tasas y contribuciones nacionales, departamentales, municipales o distritales, se determinará por el lugar donde se presentó o debió presentarse la declaración, en los casos en que esta proceda; en los demás casos, en el lugar donde se practicó la liquidación."* . El lugar donde se expidió el acto y en donde se liquidó la contribución es la ciudad de Bogotá D.C.

VIII. ESTIMACIÓN RAZONADA DE LA CUANTÍA

Para efectos de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 162 el CPACA, la cuantía conocida hoy de este proceso se estima razonadamente en la suma de $67.162.000, la cual representa el monto liquidado por la SSPD en la Liquidación Oficial de la Contribución Adicional No. 20210000025846 proferida por la SSPD el 19 de octubre de 2021.

IX. ANEXOS

1. Poder
2. Las pruebas enunciadas en el acápite VI.

X. NOTIFICACIONES

Las recibiré en el correo: acastaneda@x100legal.co

Mi oficina es en la Calle 117 No. 6A – 60, Edificio Flormorado Empresarial, Oficina 609B, de Bogotá.

La empresa **COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P.** las recibirá en el correo electrónico clc@clcgas.com.co. La dirección es Carrera 50 No. 18ª - 75 Piso 2 en Bogotá D.C.

La **SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS** recibe notificaciones en la dirección electrónica notificacionesjudiciales@superservicios.gov.co. La dirección física es la Carrera 18 #84-35 de Bogotá D.C.

La **AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO**, las recibirá a través de su director, el Dr. Camilo Gómez Alzate, en la Dirección de correo electrónico para notificaciones judiciales: procesosnacionales@defensajuridica.gov.co o en la Carrera 7 No. 75-66, Pisos 2 y 3 de esta ciudad. Teléfono 2558955.

En cumplimiento del artículo 8 del Decreto 806 de 2020, afirmó que las direcciones electrónicas de notificaciones de la SSPD y la ANDJE se obtuvieron de la información publicada por esas entidades en sus páginas web, las cuales son:

SSPD:

https://www.superservicios.gov.co/

ANDJE:

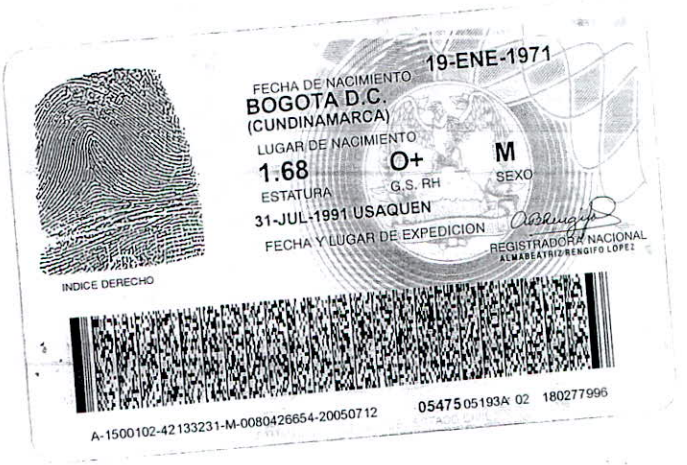
https://www.defensajuridica.gov.co/Paginas/Default.aspx

Además, afirmo que al presentar esta demanda se envió en forma simultánea copia de ella a la SSPD y la ANDJE en cumplimiento del artículo 8 del Decreto 806 de 2020.

Con el debido respeto,

ANGEL CASTAÑEDA MANRIQUE
C.C. No. 80.426.654
T.P. No. 87291 del C.S. de la J.

REPUBLICA DE COLOMBIA
IDENTIFICACION PERSONAL
CEDULA DE CIUDADANIA
NUMERO
80.426.654
APELLIDOS
CASTAÑEDA MANRIQUE
NOMBRES
ANGEL LEOPOLDO
FIRMA


FECHA DE NACIMIENTO
19-ENE-1971
BOGOTA D.C.
(CUNDINAMARCA)
LUGAR DE NACIMIENTO
1.68
ESTATURA
O+
G.S. RH
M
SEXO
31-JUL-1991 USAQUEN
FECHA Y LUGAR DE EXPEDICION
REGISTRADORA NACIONAL
ALMABEATRIZ RENGIFO LOPEZ
INDICE DERECHO
A-1500102-42133231-M-0080426654-20050712
05475 05193A 02 180277996

255108

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

TARJETA PROFESIONAL DE ABOGADO

87291-D1
Tarjeta No.

26/08/1997
Fecha de Expedicion

09/09/1995
Fecha de Grado

ANGEL LEOPOLDO
CASTAÑEDA MANRIQUE

80426654
Cedula

CUNDINAMARCA
Consejo Seccional

DE LOS ANDES
Universidad

Presidente Consejo Superior
de la Judicatura

Bogotá D.C., 27 de junio de 2023

Honorables Magistrados
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA-SECCIÓN CUARTA
Bogotá D.C.

REFERENCIA: **Demanda de "Nulidad y Restablecimiento del derecho" (Artículo 138 CPACA)**

DEMANDANTE: **COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P**

DEMANDADO: **SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

ASUNTO: **Poder Especial.**

FERNANDO GOYENECHE SÁNCHEZ, identificado como aparece al pie de la firma, actuando en mi calidad de Representante Legal para efectos judiciales de la de **COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P.**, identificada con NIT 900.175.830-2 y con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., todo lo cual acredito con el certificado de existencia y representación legal que se anexa; por medio del presente documento confiero PODER ESPECIAL, pero AMPLIO Y SUFICIENTE a la firma **X100LEGAL S.A.S.**, oficina de abogados identificada con NIT 890400869-9, con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., y representada legalmente por **ÁNGEL CASTAÑEDA MANRIQUE**, mayor de edad, domiciliado en Bogotá D.C. e identificado con la cédula de ciudadanía No. 80.426.654 de Bogotá, abogado en ejercicio, portador de la Tarjeta Profesional No. 87.291 del Consejo Superior de la Judicatura, para que cualquiera de los abogados inscritos en su Certificado de Existencia y Representación presente en nombre de la sociedad que represento, demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la **SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**, con la finalidad de que se declare la nulidad de la liquidación adicional No. 20210000025846 del 19 de octubre de 2021 en virtud del cual se liquidó la Contribución Adicional a cargo de **COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P.** para la vigencia del año 2021, creada por el artículo 314 de la ley 1955 de 2019, y de aquellos por medio de los cuales la Superintendencia resolvió los recursos de reposición y apelación interpuestos por COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P. contra dicha liquidación, y el correspondiente restablecimiento del derecho.

Mi apoderado tendrá todas las facultades inherentes a la representación judicial, y queda especialmente facultado para conciliar, transigir, desistir, renunciar, sustituir total o parcialmente este poder, reasumirlo, presentar solicitudes y recursos de toda índole, solicitar pruebas y, en general, para realizar todos los actos, gestiones y diligencias que tiendan al bien cumplimiento de su gestión.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
NOTARIA PRIMERA DE YUMBO(V)
EN BLANCO

REPÚBLICA DE COLOMBIA
NOTARIA PRIMERA DE YUMBO(V)
EN BLANCO

En cumplimiento del artículo 5 del Decreto 806 de 2020, informo que el correo electrónico del Dr. Castañeda acastaneda@x1000legal.co el cual corresponde al correo registrado en el Registro Nacional de Abogados.

De los honorables Magistrados, con el debido respeto,

FERNANDO GOYENECHE SÁNCHEZ
CC. 16.354.531
Representante Legal
COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A.S E.S.P

Acepto,

ÁNGEL CASTAÑEDA MANRIQUE
CC. 80.426.654
T.P. 87.291
X100LEGAL S.A.S.,

REPÚBLICA DE COLOMBIA
DILIGENCIA DE PRESENTACIÓN PERSONAL
Y RECONOCIMIENTO

Al Despacho de la Notaría Primera de Yumbo compareció

El Sr. (a) Fernando Goyeneche Suarez

con C.C. 16 914 531 de Tuluá

27 JUN 2023

y manifestó que el contenido de este documento es cierto y que la firma y la huella en él puestos son suyos.

Declarante Firma y Huella

REPÚBLICA DE COLOMBIA
NOTARÍA PRIMERA DE YUMBO

RAÚL JIMÉNEZ FRANCO
Notario Primero de Yumbo

Poder demanda de Nulidad y Restablecimiento del derecho contra SSPD

Responder | Responder a todos | Reenviar | ...

N

notificacionesjudiciales <notificacionesjudiciales@clcgas.com.co>
Para Angel Castañeda

martes 27/06/2023 4:32 p. m.

Mensaje enviado con importancia Alta.
Si hay problemas con el modo en que se muestra este mensaje, haga clic aquí para verlo en un explorador web.

Certificado de existencia y RL.pdf
6 MB

Poder.pdf
640 KB

Cordial saludo Dr. Angel,

De manera atenta se allega poder para dar inicio al siguiente proceso:

Honorables Magistrados
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA-SECCIÓN CUARTA
Bogotá D.C.

REFERENCIA: Demanda de "Nulidad y Restablecimiento del derecho" (Artículo 138 CPACA)

DEMANDANTE: COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P

DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

ASUNTO: Poder Especial.

Demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS, con la finalidad de que se declare la nulidad de la liquidación adicional No. 20210000025846 del 19 de octubre de 2021 en virtud del cual se liquidó la Contribución Adicional a cargo de COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P. para la vigencia del año 2021, creada por el artículo 314 de la ley 1955 de 2019, y de aquellos por medio de los cuales la Superintendencia resolvió los recursos de reposición y apelación interpuestos por COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P. contra dicha liquidación, y el correspondiente restablecimiento del derecho.

Se adjunta certificado de existencia y representación legal.

COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A E.S.P.
NIT. 900.175.930-2

Sentencia C-464/20

Expediente: D-13482

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019 "*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*"".

Demandante: Ricardo León Restrepo Jaramillo

Magistrado Ponente:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D. C., veintiocho (28) de octubre de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la presente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 40.6 de la Constitución Política, y en armonía con lo dispuesto en los artículos 241.4 y 242 de la misma, el señor Ricardo León Restrepo Jaramillo, obrando en representación de la Asociación Colombiana de Generadores de Energía Eléctrica -Acolgen-, demandó los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019 *"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*, por considerar que ambas disposiciones son contrarias a la Constitución.

2. Mediante auto del 27 de septiembre de 2019, el Magistrado sustanciador (i) aclaró al demandante que la acción pública de inconstitucionalidad sólo puede ser ejercida por personas naturales, quienes, en su calidad de ciudadanos, son titulares de este derecho político[1]; (ii) admitió parcialmente la demanda; (iii) otorgó al demandante el término de tres días para subsanar las inconsistencias evidenciadas; (iv) dispuso que una vez resuelto lo anterior, se corriera traslado al Procurador General de la Nación; (v) que paralelo a ese

[1] Según lo previsto en los artículos 40 y 241 de la Constitución. Por ello, y para todos los efectos, de allí en adelante se entiende que la demanda fue presentada por el ciudadano Restrepo Jaramillo.

término se fijara en lista el proceso para permitir la intervención ciudadana; (vi) ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, el Presidente del Congreso y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que, de considerarlo pertinente conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas; y (vii) invitó a participar a varias organizaciones y universidades del país[2].

3. Dentro del término otorgado para corregir la demanda, el demandante presentó un nuevo escrito para superar las deficiencias argumentativas advertidas inicialmente. En virtud del mismo, mediante auto del 22 de octubre de 2019, se dispuso la admisión parcial de dos nuevos cargos, para un total de cuatro admitidos:

Cargo	Decisión
Primer cargo. Desconocimiento del artículo 338 superior por destinación de los recursos provenientes de las contribuciones especiales a inversión y al Fondo Empresarial administrado por la SuperServicios, a pesar de que la norma superior asigna a las contribuciones especiales fines distintos -arts. 18 y 314 demandados-.	**Admitido**
Segundo cargo. Desconocimiento de los artículos 150-12 y 338 de la Carta por indeterminación de los sujetos pasivos de la contribución especial -art. 18 demandado-.	**Admitido**
Tercer cargo. Desconocimiento del artículo 158 de la Constitución por falta de unidad de materia de las disposiciones demandadas con el PND -arts. 18 y 314 demandados-.	**Admitido**
Cuarto cargo. Desconocimiento del artículo 13 de la Constitución por la concesión de beneficios tributarios a favor de los contribuyentes que ejercen actividades reguladas de combustibles líquidos, en detrimento de las empresas de servicios públicos domiciliarios -art. 18 demandado-.	**Admitido**
Quinto cargo. Desconocimiento de los artículos 363 y 95 de la Constitución por vulneración de los principios de equidad y justicia tributaria con el trato preferencial, exclusivo e injustificado a los agentes de combustibles líquidos sobre las empresas de servicios públicos domiciliarios -art. 18 demandado-.	**Rechazado**

Así mismo, se solicitaron pruebas a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación.

A. NORMAS DEMANDADAS

4. A continuación, se transcriben las normas demandadas, subrayando y resaltando en negrillas las expresiones sobre las cuales se admitió la demanda.

[2] La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, al Departamento Nacional de Planeación, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a las Comisiones de Regulación de Energía y Gas, Agua Potable y Saneamiento Básico, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, y a los Decanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia, de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás sede Tunja, de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena y de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

"*LEY 1955 DE 2019*
(mayo 25)
D.O. 50.964, mayo 25 de 2019
por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

***Artículo 18**. Contribuciones especiales a favor de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Modifíquese el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:*

*Artículo 85. Contribuciones especiales a favor de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Con el fin de financiar los gastos de funcionamiento e **inversión** de la CREG, la CRA y la SSPD, y en general recuperar los costos del servicio, las personas prestadoras y entidades sujetas a la regulación, inspección, vigilancia y control de las respectivas entidades, serán sujetos pasivos del pago de las contribuciones especiales anuales descritas en el presente artículo, cuyas tarifas serán determinadas por las entidades respectivas y las cuales no podrán ser superiores al uno por ciento (1%) de las respectivas bases gravables. Los elementos de las contribuciones a que hace referencia el presente artículo serán:*

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

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

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

*2. Tarifa: La tarifa de cada contribución especial se determinará por cada uno de los sujetos activos de la contribución de manera independiente, tomando el valor del presupuesto neto de la entidad correspondiente en el año a financiar, incluidos la totalidad de gastos de funcionamiento e **inversión**, el cual se dividirá por la suma de las bases gravables determinadas para los sujetos pasivos conforme a los estados financieros de la vigencia fiscal anterior.*

Tarifa de contribución de sujeto activo = (Presupuesto a financiar de sujeto activo) / (Suma de bases gravables de sujetos pasivos).

3. Hecho generador. El hecho generador de cada contribución especial por parte de los sujetos pasivos, será la prestación de los servicios sometidos a inspección, control, vigilancia y la venta de sus bienes vigilados o regulados.

4. Sujetos pasivos. Los sujetos pasivos de la contribución especial son las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, conforme a los artículos 15 y 16 de la Ley 142 de 1994, ***y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios****; las personas prestadoras de la cadena de combustibles líquidos y las personas prestadoras del servicio de alumbrado público. Tratándose de la CREG también lo serán las personas prestadoras a que hace referencia el artículo 61 de la Ley 812 de 2003 y el Decreto número 4299 de 2005, o las normas que lo modifiquen, sustituyan o deroguen, con excepción de los distribuidores minoristas en estación de servicio en un municipio ubicado en zona de frontera.*

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

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

Parágrafo 3°. Los sujetos pasivos objeto de la presente contribución están obligados a reportar a más tardar el 30 de abril de cada vigencia la información requerida para el cálculo de la tarifa y la liquidación de la contribución especial en el formato que para el efecto defina la CRA, la CREG y la SSPD a través del SUI.

El no reporte de información, en las condiciones de oportunidad, calidad e integralidad definidos por la SSPD, generará la imposición de las sanciones a que hubiere lugar.

Parágrafo transitorio. Para la vigencia de 2019 el plazo para el cargue de la información será el 31 de julio.

(...)

Artículo 314. *Contribución adicional a la contribución definida en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 para el fortalecimiento del Fondo Empresarial. A partir del 1° de enero de 2020 y hasta el 31 de diciembre de 2022 se autoriza el cobro de una contribución adicional a la regulada en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994. Dicha contribución se cobrará a favor del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Las reglas aplicables a esta contribución serán las siguientes:*

1. La base gravable es exactamente la misma que la base de la contribución de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, o cuando corresponda las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen.

2. Los sujetos pasivos son todas las personas vigiladas por la SSPD.

3. El sujeto activo de esta contribución será la SSPD.

4. La tarifa será del 1%.

5. El hecho generador es el estar sometido a la vigilancia de la SSPD.

El recaudo obtenido por esta contribución adicional ***se destinará en su totalidad al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios****. El traslado de los recursos de las cuentas de la Superintendencia al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios estará exento del gravamen a los movimientos financieros*".

[…]".

B. LA DEMANDA

5. Para el ciudadano Restrepo Jaramillo, los artículos 18 y 314 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 desconocen lo dispuesto en los artículos 13, 150, 158 y 338 de la Constitución.

6. Refiere que de conformidad con el artículo 338 superior, las contribuciones especiales son un tributo que se cobra a título de (i) *recuperación* por los servicios que presta una autoridad pública a los sujetos pasivos de la obligación; o (ii) por la participación de estos últimos en determinados beneficios que les proporciona la administración. Luego, por su destinación específica, dichos recursos no podrán destinarse, como lo prevén las normas demandadas, a financiar inversiones de la entidad que presta el servicio o proporciona el beneficio -artículo 18-, o a nutrir el Fondo Empresarial que administra la SuperServicios -artículo 314-.

7. De esta manera, expuso que de conformidad con la jurisprudencia constitucional, *"contribución es el tributo que se paga como contraprestación de una actividad, inversión u obra estatal que beneficia al sujeto pasivo del tributo y que tiene como fin compensar dicho beneficio"*. En este orden: *"(…) las contribuciones especiales se distinguen por los siguientes elementos (…) el obligado tributario no tiene la opción de negarse a la inversión, por el contrario, se encuentra comprometido con su pago a raíz del provecho que le reporta (…) los recursos producto del recaudo tienen una destinación específica, consistente en la financiación de esa actividad o inversión. La finalidad del gravamen es recuperar lo invertido o sostener la actividad que favorece a los obligados (…)"*. A su vez, estos recursos *"se distinguen de los impuestos (…) en que los recursos recaudados tienen la finalidad especial de*

financiar o recuperar lo invertido en la obra o actividad de la cual se derivó el beneficio"[3].

8. En este orden de ideas, a juicio del ciudadano Restrepo Jaramillo, las contribuciones especiales de que tratan los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019, únicamente pueden destinarse a recuperar el costo de los servicios o retribuir los beneficios que presten la Comisión de Regulación de Energía y Gas[4], la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios[5] o la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico[6] a sus sujetos regulados o vigilados, sin que sea posible al legislador destinar estos recursos a financiar inversiones y el Fondo Empresarial de la SuperServicios sin desconocer el artículo 338 de la Constitución.

9. Seguido a ello, señala el demandante que (i) el artículo 18, al determinar como sujetos pasivos de la contribución especial allí prevista a *"quienes inciden directa o indirectamente en la prestación de servicios públicos domiciliarios"* desconoce el principio de legalidad tributaria, en la medida en que no se determinó el sujeto pasivo al momento de la creación del tributo, como lo exigen los artículos 150-12 y 338 de la Constitución; y (ii) las disposiciones demandadas son contrarias al artículo 158 superior, en la medida en que la ampliación de la contribución especial a favor de la CREG, la CRA y la SSPD, y el establecimiento de una contribución especial adicional a favor de esta última, no desarrollan ninguno de los objetivos, metas, estrategias y pactos estructurales definidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

10. Finalmente, afirma el ciudadano que el parágrafo 2 del artículo 18 es contrario al derecho a la igualdad, al establecer, sin justificación alguna, una destinación diferente para los excedentes de las contribuciones especiales que pagan las empresas de servicios públicos domiciliarios, y las que pagan los agentes que desarrollan actividades reguladas de combustibles líquidos. Ello, en la medida en que a pesar de que ambos actores son regulados por la CREG, los excedentes de las empresas de combustibles líquidos se abonan a futuros pagos que deban hacer estos contribuyentes por el mismo concepto, mientras que los excedentes de las contribuciones de las empresas de servicios públicos domiciliarios se destinan a financiar el Fondo Empresarial que administra la SSPD.

11. Con fundamento en lo anterior, la demanda plantea en concreto los siguientes cargos:

12. Primer cargo. *Violación del artículo 338 superior, por la destinación de la contribución a inversión*. El ciudadano Restrepo Jaramillo afirma que de conformidad con lo previsto en el artículo 338 de la Constitución, las contribuciones especiales únicamente pueden destinarse a la recuperación de

---

[3] Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=11417. Folios 9 – 13, los apartes citados fueron en su mayoría resaltados en negrita por el demandante.
[4] En adelante, también CREG.
[5] En adelante, también SuperServicios o SSPD.
[6] En adelante, también CRA.

los *costos* de los servicios que el sujeto activo del tributo presta al contribuyente, o la participación en los beneficios que ese organismo les proporcione a los sujetos vigilados o regulados. Sin embargo, en ningún caso, pueden dedicarse a la *inversión* estos recursos, como lo prevé el artículo 18 demandado. En igual sentido, la contribución especial a que se refiere el artículo 314 tampoco puede destinarse a nutrir los recursos del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por desconocer el objeto previsto para las contribuciones especiales en el artículo 338 de la CP[7].

13. Segundo cargo. *Violación de los artículos 150-12 y 338 de la Carta, por indeterminación de los sujetos pasivos de la contribución*. Señala el demandante que de conformidad con lo previsto en el artículo 338 superior, al momento en que se crea una contribución "*deben estar plenamente identificados y determinados los sujetos del tributo*". Sin embargo, el artículo 18 demandado abre espacio a la indeterminación, en la medida en que establece que los sujetos pasivos del tributo pueden ser "*todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios*". Ello, a su juicio, desconoce el principio de legalidad en materia tributaria, y llevaría al absurdo de considerar que cualquier persona o empresa que tenga vínculos laborales o comerciales con las empresas de servicios públicos domiciliarios, incide directa o indirectamente en la prestación de los mismos y por ende es sujeto pasivo del impuesto[8].

14. Tercer cargo. *Violación del artículo 158 superior por desconocimiento del principio de unidad de materia*. A juicio del demandante, las normas acusadas crean una contribución especial adicional en la base de recaudo de los sujetos activos del impuesto sin ser normas de carácter instrumental, esto es, no desarrollan ninguno de los objetivos generales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, de manera que no existen metas, planes o estrategias incorporados en la parte general del PND que tengan conexidad con las normas demandadas. Como sustento de su apreciación, expuso que el PND está compuesto por tres objetivos de política pública denominados pactos: legalidad[9], emprendimiento[10] y equidad[11]. A su vez, según dicho instrumento, para la consecución de estos objetivos se plantearon unos pactos, objetivos y estrategias transversales, entre las que se encuentran la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, y un pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades. Sobre ello, explicó que estos últimos objetivos serían los únicos que podrían

---

[7] Para sustentar su posición, cita en extenso las sentencias C-272 de 2016 y C-155 de 2016.

[8] Como sustento de ello, puso de presente la sentencia C-621 de 2013, que se refirió al principio de legalidad del tributo como una de las concreciones del Estado de Derecho en materia tributaria.

[9] Ley 1955 de 2019, artículo 3º: *"(…) El Plan establece las bases para la protección de las libertades individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la Ley y la garantía de los derechos humanos, para una lucha certera contra la corrupción y para el fortalecimiento de la Rama Judicial"*.

[10] Ley 1955 de 2019, artículo 3º: *"(…) Sobre el sustento de la legalidad, el Plan plantea expandir las oportunidades de los colombianos a través del estímulo al emprendimiento, la formalización del trabajo y las actividades económicas, y el fortalecimiento del tejido empresarial en las ciudades y en el campo."*

[11] Ley 1955 de 2019, artículo 3º: *"(…) Como resultado final, el Plan busca la igualdad de oportunidades para todos, por medio de una política social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y que se centra en las familias como los principales vehículos para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social."*.

relacionarse con las disposiciones contenidas en los artículos 18 y 314 demandados. Sin embargo, ello sería de forma indirecta, toda vez que (i) a su modo de ver no hay conexidad entre las contribuciones especiales de que tratan las disposiciones acusadas y lo previsto en los objetivos antes mencionados; (ii) los proyectos definidos en el plan de inversiones para el cumplimiento de estos objetivos también resultan ajenos a las disposiciones acusadas; y (iii) las medidas previstas en los artículos 312 a 318 del PND, orientadas a garantizar la prestación eficiente del servicio público de energía en la costa caribe tampoco guardan conexidad con las disposiciones acusadas, en tanto lo cierto es que estas últimas disponen el pago de contribuciones especiales a favor de las entidades de regulación y vigilancia, por lo que tampoco guardan conexidad con los objetivos transversales[12].

15. Cuarto cargo. *El parágrafo 2 del artículo 18 desconoce el artículo 13 de la Carta por vulneración del derecho fundamental a la igualdad*. Señaló el demandante que de conformidad con lo establecido en la sentencia C-100 de 2014, el principio de igualdad implica que aquellos que se encuentran en una situación similar reciban el mismo trato, mientras que aquellos que presenten situaciones con diferencias constitucionalmente relevantes, reciban un trato distinto. Con base a ello, y frente al beneficio reconocido a los agentes que ejercen actividades reguladas de combustibles líquidos en el parágrafo 2 del artículo 18, consideró que la Corte debería tener en cuenta el siguiente análisis:

(i) *Tertium comparationis*: tanto las entidades que realizan actividades reguladas de combustibles líquidos, como las entidades que realizan las demás actividades reguladas por la CREG, *se encuentran en un mismo plano fáctico y jurídico, por tratarse de entidades que se encuentran bajo regulación de una misma entidad (CREG)*. Esto es, al igual que los agentes que participan en combustibles líquidos, los agentes que intervienen en la generación, el transporte, la distribución y la comercialización de energía, el transporte y comercialización de gas natural, entre otros, también se encuentran sometidos a los lineamientos regulatorios de la CREG.

(ii) *Trato desigual entre iguales*: se fundamenta en que, de conformidad con lo expuesto en el punto anterior, la norma estableció un trato preferente a favor de los agentes de actividades reguladas de combustibles líquidos, a pesar de que el inciso primero del artículo 18 estableció que son sujetos pasivos de la contribución especial todas las personas y entidades sujetas a la regulación, inspección, vigilancia y control de la CREG.

(iii) *El trato diferencial es injustificado*: para el demandante, no existe fundamento constitucional que habilite al legislador a dar un trato

[12] Como sustento de ello, puso de presente la sentencia C-016 de 2016, en que esta corporación afirmó que *"el legislador no puede incluir cualquier tipo de normas en la ley del Plan, siendo indispensable que las medidas de naturaleza instrumental se encuentren en una relación de conexidad directa con los objetivos y metas del Plan. Si ello no ocurre o si la disposición no incorpora ningún mecanismo para la ejecución de una de las políticas del Plan, se producirá una infracción del artículo 158 de la Carta. Así pues, las exigencias del principio de unidad de materia se predican de las normas de carácter presupuestal y de aquellas que señalan mecanismos para la ejecución de Plan"*.

diferenciado y favorable a las actividades relacionadas con combustibles líquidos.

De conformidad con lo expuesto, el ciudadano Restrepo Jaramillo solicitó a la Corte aplicar un test *leve* de igualdad al momento de controlar las disposiciones demandadas. En virtud de este, considera, que al preguntarse por la legitimidad del *fin* y del *medio*, podrá observarse que el parágrafo 2 del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 "*no es el medio adecuado para brindar un trato preferente y beneficioso* [a] *las actividades de combustibles líquidos*"[13].

C. INFORME RECIBIDO EN VIRTUD DE LOS AUTOS DE FECHA 22[14] Y 28 DE OCTUBRE DE 2019[15]

16. Mediante comunicación de fecha 8 de noviembre de 2019, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentaron un informe en respuesta a los interrogantes planteados por el Magistrado sustanciador. Para ello, pusieron de presente en primer lugar que uno de los pactos transversales contenidos en el PND es el "*Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos*". Señalaron que, en dicho capítulo, y en relación con la necesidad de contar con recursos suficientes para abordar los ejercicios de regulación, vigilancia y control, se estableció como una de las estrategias *la modernización de la institucionalidad hacia una regulación y vigilancia acorde a los nuevos servicios*.

17. En este sentido, explicaron que, como parte de esta modernización institucional, el PND estableció en sus bases los siguientes objetivos:

(i) "(…) *se debe fortalecer el financiamiento, la solidez y la sostenibilidad del Fondo Empresarial de la SSPD, como instancia que respalda y garantiza la continuidad del servicio sin generar exposición fiscal. Lo anterior, en la medida en que, con la participación predominante del sector privado en la prestación de servicios públicos, se debe contar con instancias que mitiguen la afectación de la continuidad del servicio en el evento de que dichos actores, por circunstancias de cualquier tipo,*

---

[13] Ver folio 17 del escrito de corrección de la demanda, disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=11911.

[14] *"DECRETAR la práctica de la siguiente prueba: SOLICITAR a la Secretaría Jurídica de Presidencia de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y al Departamento Nacional de Planeación que, conforme a sus competencias, en el término de cinco (5) días contados a partir del día siguiente a la comunicación del presente auto, se sirvan: a. Remitir el documento oficial contentivo de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 —2022. b. Indicar cuáles son las metas, objetivos y estrategias que se relacionan con los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019, debidamente identificadas en la exposición de motivos, las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 —2022 y en el cuerpo normativo finalmente aprobado"*.

[15] *"ACLARAR lo dispuesto en el resolutivo cuarto literal (b) del auto de fecha 22 de octubre de 2019, proferido en el expediente D-13482, correspondiente a la demanda presentada por el ciudadano Ricardo León Restrepo Jaramillo contra los artículos 18 y 314 (parciales) de la Ley 1955 de 2019 "por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", el cual deberá leerse en adelante así: "b. Indicar cuáles son las metas, objetivos y estrategias que se relacionan con los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019, debidamente identificadas en la exposición de motivos, las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 —2022 y en el cuerpo normativo finalmente aprobado"*.

pierdan la capacidad (entre estas las financieras), o la idoneidad para la prestación del servicio".

(ii) "(…) *la SSPD deberá fortalecer su capacidad técnica, sancionatoria y de vigilancia del desempeño operativo y financiero de las empresas reguladas (…) frente a los cambios en las actividades y roles de agentes en las cadenas de prestación, es preciso extender el ámbito de aplicación de regulación, vigilancia y control a aquellos nuevos agentes que inciden en la prestación de los servicios*".

(iii) "(…) *se asignará a la CREG la regulación económica de los combustibles líquidos. Así mismo, la CREG revisará la metodología de formación de precio de los combustibles líquidos (…) con el fin de establecer una metodología eficiente que garantice la competitividad, el abastecimiento, la mejor señal de consumo para los usuarios y la sostenibilidad de la prestación del servicio (…) para financiar la actividad regulatoria los agentes que participan en la cadena productiva de los combustibles líquidos aportarán una contribución especial*".

(iv) "(…) *en alumbrado público la SSPD ejercerá las funciones de vigilancia y control de la prestación de este servicio. Así mismo, implementará un sistema para la centralización de la información técnica, operativa y financiera del servicio de alumbrado público (…) por otra parte, se deberá hacer el ajuste de la base gravable de la contribución especial para atender las funciones de regulación de la CREG y CRA, y de vigilancia y control de la SSPD a los respetivos agentes sobre los cuales se ejercen tales funciones*".

18. En este orden, para el DNP y el Ministerio de Hacienda, es claro que *"para contar con servicios públicos competitivos y que se ajusten a los nuevos cambios, se requiere contar con los recursos adecuados para que* [las funciones de regulación] *y vigilancia y control* [se realicen de forma oportuna y adecuada]"[16].

19. En igual sentido, los intervinientes hicieron énfasis en (i) la meta de calidad en la prestación del servicio de energía eléctrica, contenida en el pacto transversal, sobre la cual explicaron que su cumplimiento requiere de acciones importantes por parte del ente regulador y la SSPD; y (ii) la necesidad de fortalecer la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico-CRA y la SSPD, para, en general, garantizar una mejor prestación del servicio, incluyendo una mejor regulación y vigilancia. Acciones que, según indican, requieren de los recursos adecuados.

20. Finalmente, con relación a los objetivos y estrategias que conllevaron la adopción del artículo 314, se puso de presente el *"Pacto Región Caribe"* contemplado en el documento de bases del PND. Según explicaron los intervinientes, en este documento se abordó de forma particular la prestación

[16] Ver folio 3, disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12430.

del servicio de energía eléctrica por Electricaribe, y se determinó que las deficiencias en la prestación del servicio de energía agravan las problemáticas socioeconómicas presentes en la Región Caribe. En este orden, señalan, el documento de base hizo alusión al grave déficit financiero de la compañía derivado de sus bajas inversiones en infraestructura eléctrica, sus problemas de flujo de caja y la consecuente imposibilidad de ejecutar los proyectos de inversión necesarios para permitir el funcionamiento de la empresa y garantizar la prestación del servicio de energía, consecuencia de lo cual se consignó la necesidad de que la SSPD tomara las medidas que fueran necesarias para garantizar el suministro del recurso en condiciones óptimas. Acciones que, por su naturaleza, hacen necesario garantizar la sostenibilidad financiera del Fondo Empresarial administrado por la Superintendencia.

21. Anotaron los intervinientes, que estas estrategias y objetivos se consolidaron en los artículos 312 a 318 de la Ley 1955 de 2019, que desarrollan la subsección *"Equidad para la eficiente prestación del servicio público de energía en la costa caribe"*.

22. Así mismo, junto a este escrito se anexó el documento titulado "*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*"[17].

23. Finalmente, cabe advertir que en virtud de los acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11529, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549, PCSJA20-11556, PCSJA20-11567 y PCSJA20-11581, expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura con ocasión de la emergencia sanitaria generada a raíz del Covid-19, los términos del presente proceso estuvieron suspendidos entre el 16 de marzo y el 30 de julio de 2020.

D. INTERVENCIONES

24. Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente[18] seis escritos de intervención[19]. Dos intervinientes solicitaron la declaratoria de **exequibilidad** de las disposiciones acusadas[20], dos presentaron argumentos a favor de la **exequibilidad e inexequibilidad de algunas disposiciones**[21], uno solicitó la **inexequibilidad**[22], y otro interviniente se abstuvo de presentar argumentos orientados a debatir la constitucionalidad de las normas según los

[17] Ver folios 15 – 1.471 de la respuesta. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12430.
[18] El término para que los invitados conceptuaran, así como el término de fijación en lista, transcurrieron entre los días 29 de noviembre a 12 de diciembre de 2019.
[19] Escrito ciudadano firmado por Juan José Fuentes Bernal (18.11.19), Universidad Libre de Colombia (25.11.19), Instituto Colombiano de Derecho Tributario (09.12.19), escrito ciudadano del señor Ricardo Córdoba Acosta (10.12.19), Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG- (11.12.19), e intervención conjunta de MinMinas, MinHacienda, DNP, SSPD, y CRA (12.12.19).
[20] La CREG, y la intervención conjunta del Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.
[21] El ICDT y la Universidad Libre.
[22] El señor Juan José Fuentes Bernal.

cargos planteados[23]. Así mismo, se allegó un memorial extemporáneo que carece de argumentos pertinentes frente a los cargos planteados[24].

25. *Solicitudes de exequibilidad*[25]. Quienes solicitaron declarar la exequibilidad de las normas, adujeron como motivo para ello que:

(i) La expresión "*costos*" contenida en el artículo 338 de la Constitución tiene un sentido *amplio*, esto es, no restringe el concepto a los gastos de funcionamiento de las entidades de vigilancia y regulación. Lo anterior, tiene sustento en las normas orgánicas del presupuesto, pues de conformidad con los artículos 11 y 36 del EOP, el presupuesto de gastos comprende tanto los gastos de funcionamiento como los gastos de *inversión*. Luego, si el Constituyente no estableció una diferenciación en tal sentido, no le es dable al operador jurídico realizar tal distinción. De esta manera, la jurisprudencia ha reconocido que la contribución especial "*se trata de una prestación que reconoce una inversión estatal, por lo que su producto está destinado a su financiación (…) el obligado tributario no tiene la opción de negarse a la inversión, por el contrario, se encuentra comprometido con su pago a raíz del provecho que le reporta*". Luego, una interpretación como la que propone el demandante sería contraproducente, en la medida en que los sujetos activos del impuesto necesitan ambos rubros para el cumplimiento adecuado de sus funciones, pues estas se realizan a través de gastos de funcionamiento e inversión. Como muestra de ello, la CREG informó que en su presupuesto aprobado del año 2018 se reflejan varios proyectos de inversión destinados a cubrir su agenda regulatoria.

(ii) En igual sentido, el tributo previsto en el artículo 314 es una retribución por los servicios que presta el Fondo Empresarial de la SSPD, cuya función es financiar a las empresas de servicios públicos domiciliarios tomadas en posesión, para garantizar la continuidad y calidad en la prestación del servicio. De esta forma, la destinación de la contribución especial al Fondo Empresarial no desconoce su destinación específica prevista en el artículo 338 de la Constitución, en la medida en que de allí se extraen los dineros para garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

(iii) Adicionalmente, la expresión "*que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios*" contenida en el numeral 4 del artículo 18 es exequible, en tanto que tal como lo ha reconocido la jurisprudencia en la materia, *"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*"[26]. De esta manera, de una lectura del artículo 17 de la Ley

[23] El señor Ricardo Córdoba Acosta.
[24] Escrito allegado el 19 de diciembre de 2019, firmado por la señora Nilse Judith Senior y otros.
[25] En este aparte se incluyen los argumentos del ICDT y la Universidad Libre, en los que solicitaron la exequibilidad de las disposiciones, mientras que sus argumentos de inconstitucionalidad se agrupan con los intervinientes que solicitaron la inexequibilidad.
[26] Corte Constitucional, sentencia C-459 de 2013.

1955 de 2019, es claro qué sujetos inciden directa e indirectamente en la prestación del servicio, y, por ende, son sujetos pasivos del tributo. Así mismo, la CREG enfatiza en que debe tenerse en cuenta que, precisamente, en atención a las nuevas tecnologías y dinámicas que han surgido en el sector de servicios públicos con posterioridad a la Ley 142 de 1994 y que escapan a la regulación de la misma, es que el artículo 290 del PND habilita a la CREG para determinar qué agentes intervienen en la cadena de la prestación del servicio. Luego, es con base a la regulación de la CREG, que se determinan los sujetos pasivos del tributo. Por su parte, a juicio de la Universidad Libre, la norma acusada es constitucional en tanto basta con remitirse al concepto unificado número 08 de la SuperServicios, que ya definió quiénes inciden directa e indirectamente en la prestación de los servicios.

(iv) Ambas normas respetan la unidad de materia con que deben contar los planes de desarrollo, en la medida en que: el artículo 18 (i) es un mecanismo de ejecución del PND, en tanto fija un tributo que tiene por objeto fortalecer las instancias de regulación y vigilancia de los servicios públicos domiciliarios, según los objetivos propuestos en los pactos transversales y objetivos de este instrumento[27]; (ii) el fortalecimiento institucional de estas instancias requería de un ajuste en la contribución especial a su favor, de tal forma que contaran con financiación suficiente; y (iii) la relación entre la parte general del Plan y la disposición acusada no solo es necesaria sino inmediata, pues de no realizarse un ajuste en la financiación no se podría alcanzar el mejoramiento y fortalecimiento institucional que se busca en el PND. Por su parte, el artículo 314: (i) es un mecanismo de ejecución del PND, en tanto busca asegurar la solidez y sostenibilidad financiera del Fondo Empresarial de la SSPD, garantizar la continuidad en la prestación del servicio de energía y fortalecer la capacidad institucional de la vigilancia y control de los servicios públicos domiciliarios, en armonía con lo dispuesto en los pactos del PND[28]; y (ii) la consecución de estos objetivos exigen la creación de una contribución adicional a la prevista en el artículo 18. Además, se sostuvo que el PND es una norma de carácter multitemático que puede contener disposiciones tributarias.

(v) Para el grupo de intervinientes encabezado por el Ministerio de Minas y Energía, y para el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, el demandante no logró demostrar los presupuestos para emprender un juicio de igualdad en el presente asunto. Particularmente, para el grupo

[27] En este sentido, los intervinientes se refirieron a los siguientes pactos y estrategias: "Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos", que a su vez contempla las siguientes líneas "A. Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo", "B. Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa", y prevé dentro de sus estrategias la "Mejora de la regulación y vigilancia de los mercados energéticos"; y "Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad", que previó la implementación de mecanismos para fortalecer la capacidad técnica de las comisiones de regulación.

[28] "Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos", y "Pacto Región Caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad".

encabezado por MinMinas, no se demostró el *tertium comparationis*, en la medida en que, a diferencia de las empresas de servicios públicos domiciliarios, los agentes que ejercen actividades reguladas de combustibles líquidos no se encuentran bajo la inspección, vigilancia y control[29] de la SuperServicios. Así mismo, varios intervinientes confluyeron en señalar que no tendría sentido que el dinero correspondiente a las contribuciones de los agentes de combustibles líquidos se destinara a un fondo administrado por la SuperServicios, en la medida en que estos contribuyentes no hacen parte del sector de servicios públicos domiciliarios, ni se benefician de las erogaciones del Fondo Empresarial en cuestión.

26. *Solicitudes de inexequibilidad*[30]. Quienes solicitaron la inexequibilidad de las disposiciones acusadas, sostuvieron que:

(i) De conformidad con el precedente contenido en la sentencia C-455 de 1994, las superintendencias únicamente pueden fijar contribuciones para recuperar los costos de los servicios que presten a los contribuyentes u obtener retribución por los servicios que les proporcionen. Por ello, las expresiones que se refieren a inversión son contrarias al artículo 338 superior. A su vez, el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 es contrario al artículo 338 de la Constitución, en la medida en que, si bien este último permite a las autoridades fijar la tarifa de las contribuciones, el sistema y método para definir tales costos, así como la forma de hacer su reparto deben ser definidos por el Legislador. De esta manera, si bien la norma acusada señala que la contribución se destina a financiar los gastos de funcionamiento de los sujetos activos del tributo, y en general, a la recuperación de los costos de la prestación del servicio, lo cierto es que la norma no especifica cuáles son estos costos o gastos, o la forma en que van a determinarse. La expresión "*que incidan*" es muy amplia y da lugar a sujetos pasivos indeterminados, lo que desconoce el principio de legalidad del tributo y otorga un margen al ejecutivo y las autoridades que apliquen la norma para determinar un elemento esencial del tributo.

(ii) No se cumple el principio de unidad de materia, en la medida en que en ninguna de las finalidades del PND se prevé una reforma al régimen tributario en materia de servicios públicos domiciliarios. Así mismo, de conformidad con la jurisprudencia en el tema, no pueden introducirse a través de un plan de desarrollo disposiciones con carácter permanente.

(iii) Hubo una omisión legislativa al no incluir a los demás sujetos pasivos del tributo en el beneficio previsto para los agentes de combustible líquido. Por ello, debe declararse la inexequibilidad de la expresión "*combustibles líquidos*" del parágrafo 2 del artículo 18, en tanto el beneficio debería ser para todos los sujetos pasivos.

[29] En adelante, también "IVC".
[30] En este aparte se incluyen las solicitudes de inexequibilidad del ICDT y la Universidad Libre, cuyos argumentos de exequibilidad fueron relacionados en el numeral anterior.

(iv) La norma es ambigua en tanto no precisa el alcance de los conceptos de *"gastos de funcionamiento e inversión"* y *"costos del servicio"*. A su vez, el numeral 2 del artículo 18 es contrario a los principios de legalidad y certeza tributaria, en la medida en que establece la determinación de la tarifa a partir del *"presupuesto neto"* de la entidad en el año a financiar, sin que sea claro cómo se calcula ese presupuesto, o los gastos de funcionamiento e inversión que forman parte del mismo. Por su parte, el artículo 314 tampoco define el servicio que presta la SuperServicios a los sujetos pasivos de la contribución, por lo que el fortalecimiento del Fondo Empresarial no se encuentra ligado a la prestación de un servicio a los contribuyentes, como lo exige el artículo 338 superior.

(v) La remisión a la técnica contable en ambos artículos para la determinación de la base gravable desconoce el principio de reserva de ley sobre los elementos esenciales del tributo.

E. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

27. Mediante el concepto del 3 de febrero de 2020, el Procurador General de la Nación le solicitó a esta Corte **declarar exequibles los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019**.

28. Como fundamento de su solicitud, el Ministerio Público señaló que (i) la jurisprudencia constitucional ha definido la contribución especial como un tributo que se cancela en contraprestación a una actividad, *inversión* u obra estatal que beneficia al sujeto pasivo y pretende compensar dicho beneficio[31]. De esta manera, el ejercicio de funciones de regulación, y de inspección, vigilancia y control que realizan la CREG, CRA y la SSPD se realiza a través de actividades que conllevan gastos de funcionamiento e inversión desde el punto de vista presupuestal de las entidades que las desarrollan[32]; (ii) de conformidad con el artículo 16 de la Ley 1955 de 2019, la SSPD tiene como función la toma de posesión de empresas de servicios públicos domiciliarios con el objeto de garantizar los derechos de los trabajadores y salvaguardar la prestación del servicio. Luego, la destinación de la contribución que hace el artículo 314 al Fondo Empresarial tiene como finalidad recuperar los costos de los servicios que presta la Superintendencia; y (iii) tal como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional[33], el principio de legalidad del tributo no impone una definición legal absoluta del tributo, *"sino que se prohíbe su indefinición"*. De esta manera, una imprecisión en la regulación de sus elementos esenciales sólo se torna inconstitucional cuando *"la oscuridad del texto legal haga imposible determinar los elementos esenciales del tributo"*.

29. De esta manera, el Ministerio Público, en línea con los intervinientes que solicitaron la exequibilidad de la norma, puso de presente que ese criterio

[31] Corte Constitucional, sentencia C-272 de 2016.
[32] En este sentido, el Procurador, en línea con algunos intervinientes, puso de presente los artículos 11 y 36 del EOP, aplicable a las comisiones y superintendencias de conformidad con el artículo 84 de la Ley 142 de 1994.
[33] Corte Constitucional, sentencia C-056 de 2019.

razonable para determinar los sujetos pasivos de la contribución se encuentra en el artículo 17 de la Ley 1955 de 2019. De igual forma, en línea con uno de los intervinientes[34], el Ministerio Público sostuvo que el propósito de la disposición acusada es integrar a la regulación los nuevos agentes y tecnologías que influyen en la prestación de los servicios públicos domiciliarios y surgieron con posterioridad a la regulación contenida en la Ley 142 de 1994.

30. Por otra parte, sostuvo el Procurador que (iv) el artículo 18, al establecer las contribuciones especiales a favor de la CREG, la CRA y la SSPD para financiar los gastos de funcionamiento e inversión de estas entidades, constituye un mecanismo directamente orientado a la implementación del pacto por la calidad y la eficiencia de los servicios públicos, relacionado a su vez con los objetivos de mejora en la regulación y vigilancia del sector energético y al sector de agua potable y saneamiento básico. Por su parte, el artículo 314, ubicado en la subsección "*equidad para la eficiente prestación del servicio público de energía en la costa caribe*" de la Ley 1955 de 2019, se relaciona con el "*Pacto Región Caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad*", el cual fijó como uno de sus objetivos garantizar la prestación eficiente y sostenible del servicio de energía eléctrica en la Región, y en sus estrategias "*establecer las medidas y condiciones necesarias para la sostenibilidad financiera del fondo administrado por la SSPD*".

31. Finalmente, para el Ministerio Público (v) los agentes que desarrollan actividades reguladas de combustibles líquidos no se encuentran vigilados por la SSPD, por lo que los recursos provenientes de sus contribuciones no pueden destinarse al Fondo Empresarial administrado por la Superintendencia. Ello se explica en que, al no ser empresas de servicios públicos domiciliarios, los agentes de combustibles líquidos no se benefician del citado Fondo Empresarial. Luego, el tratamiento diferenciado se encuentra justificado, pues es razonable buscar que los recursos que provienen de los agentes de combustibles líquidos permanezcan en este sector.

32. En suma, los escritos de intervención y las solicitudes presentadas a la Corte oportunamente en relación con la presente demanda se resumen así:

Interviniente	Concepto	Solicitud
Procurador General de la Nación	Primer cargo: de conformidad con la jurisprudencia constitucional y las definiciones del EOP, el ejercicio de las funciones de regulación, inspección, vigilancia y control implican tanto gastos de inversión como de funcionamiento, por lo que las expresiones acusadas no están cambiando la destinación constitucional de las contribuciones especiales. Así mismo, la destinación de los recursos del tributo al Fondo Empresarial es una compensación por los servicios que presta la SSPD en la toma de posesión de las empresas de servicios públicos domiciliarios, y que tiene entre sus finalidades *garantizar la continuidad en la prestación del servicio*, por lo que la destinación de recursos a que se refiere el artículo 314 no presenta reparo de constitucionalidad alguno frente al artículo 338 de la Constitución.	Exequibilidad

[34] CREG.

Interviniente	Concepto	Solicitud
	Segundo cargo: de conformidad con la jurisprudencia constitucional, la imprecisión de un elemento esencial del tributo sólo deviene en inconstitucional cuando la oscuridad de la disposición normativa es insuperable. No obstante, este no es el caso de la expresión acusada en el artículo 18, en la medida en que de una lectura del artículo 17 puede determinarse quiénes son sujetos pasivos del tributo. Tercer cargo: el artículo 18 es un mecanismo de ejecución del *"Pacto por la Calidad y Eficiencia de los Servicios Públicos"* y algunos de los objetivos y estrategias que se definen en el mismo. A su vez, el artículo 314 se relaciona con el *"Pacto Región Caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad"*, y los objetivos y estrategias establecidos en el mismo. Cuarto cargo: el trato diferenciado otorgado a los recursos provenientes de los sectores de combustibles líquidos y servicios públicos domiciliarios se encuentra justificado en la medida en que los agentes de combustibles líquidos no se encuentran sometidos a la vigilancia de la SSPD y no se benefician del Fondo Empresarial que este ente administra.	
Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.	Primer cargo: la expresión *"costos"* del artículo 338 de la Constitución tiene un significado amplio, que implica todo aquello que se paga por algo, por lo cual, dicha expresión comprende los gastos de *inversión*, funcionamiento y de servicio de la deuda de entidades que se beneficien de la contribución. Luego, *si el Constituyente no diferencia entre gastos de inversión y funcionamiento, no le es dable al operador jurídico hacer esta distinción*. En igual sentido, se recuerda, que de conformidad con los artículos 11 y 36 del EOP el presupuesto de gastos comprende gastos de funcionamiento y gastos de inversión[35]. Además, recientemente, en la sentencia C-278 de 2019, la Corte avaló que una contribución a favor de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada se destinara a cubrir, entre otros, gastos de funcionamiento e inversión. La finalidad del Fondo Empresarial de la SuperServicios es financiar a las empresas en toma de posesión para proteger los derechos laborales de los trabajadores, *asegurar la prestación del servicio* y cumplir con las demás obligaciones generales. Luego, el tributo previsto en el artículo 314 es una retribución del servicio de apoyo que presta el Fondo Empresarial. Segundo cargo: la expresión *"personas que inciden directa o indirectamente en la prestación del servicio"* no es inexequible, en la medida en que la misma Constitución permite que el sujeto pasivo de la obligación sea *determinable*[36]. En armonía con ello, de una lectura del artículo 17 de la Ley 1955 de 2019, se puede determinar cuáles son los sujetos pasivos del tributo. Tercer cargo: el documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo, en su calidad de anexo a la Ley 1955 de 2019, contempla el *"Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos"*. Este pacto, a su vez, contempla las siguientes líneas *"A. Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo"*, y *"B. Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa"*. La línea A, a su vez, tiene como tercer objetivo **la**	Exequibilidad

[35] Los intervinientes sustentan estas afirmaciones, a su vez, en un extracto de la sentencia C-151 de 1995.
[36] Corte Constitucional, sentencia C-822 de 2011. Así mismo, citan la sentencia C-278 de 2019, que avaló una contribución especial con sujeto pasivo determinable.

Interviniente	Concepto	Solicitud
	mejora de la regulación y vigilancia en los mercados energéticos, y, en línea con la consecución de este objetivo, se contempla la **modernización y fortalecimiento institucional** de las instancias regulatorias en materia de prestación de servicios públicos domiciliarios. Incluso, se prevé como medida concreta para el desarrollo de esta estrategia el ajuste de la base gravable de la contribución especial para atender las funciones de la CREG, CAR y SSPD. Por su parte, la línea B dispone como objetivo incorporar las modificaciones necesarias al sector para fortalecer la vigilancia y regulación a las empresas. Para efectos de lo cual, se determina la estrategia de fortalecer institucional, financiera y técnicamente a la SSPD y la CRA. Finalmente, el *"Pacto Región Caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad"*, prevé adoptar las medidas necesarias para la sostenibilidad del Fondo Empresarial administrado por la SSPD y la prestación eficiente del servicio de energía eléctrica. De conformidad con lo expuesto (i) el artículo 18 es el mecanismo directo e inmediato para lograr la regulación y vigilancia tanto en el mercado energético como a las empresas prestadoras del servicio de agua potable y saneamiento básico[37]; y (ii) el artículo 314 crea una contribución especial cuyo objetivo es fortalecer el fondo empresarial de la SuperServicios, y, por ende, garantizar la continuidad y calidad del servicio por parte de las empresas que han sido objeto de toma de posesión. En este sentido, realiza los objetivos de mejorar la regulación y vigilancia del mercado energético, y de garantizar la prestación del servicio de forma sostenible en la Región Caribe[38]. Cuarto cargo: el demandante no logró demostrar el *tertium comparationis* en la medida en que los agentes que ejercen actividades reguladas de combustibles líquidos, a diferencia de las empresas de servicios públicos domiciliarios, no son vigilados por la SSPD. Luego, los excedentes de las contribuciones que pagan los sujetos regulados por la CREG, no podrían destinarse al Fondo Empresarial de la SuperServicios.	
Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG-	Primer cargo: el demandante hace una lectura descontextualizada de la disposición demandada cuando afirma que los recursos de las contribuciones especiales no pueden destinarse a inversión, en la medida en que *los costos del servicio de regulación incluyen los gastos de funcionamiento e inversión*. De esta manera, los artículos 11.b) y 36 del EOP establecen que el presupuesto de *gastos* de los departamentos administrativos comprende tanto gastos de funcionamiento como gastos de inversión. De forma particular, la CREG transcribió apartes de su presupuesto para el año 2018, en el cual se relacionan diferentes proyectos de inversión destinados a cumplir la agenda regulatoria de la Comisión[39]. Frente a lo cual, concluyó que *"claramente los proyectos financiados a través de la contribución y que se encuentran dentro de los gastos de inversión hacen parte del ejercicio de la actividad regulatoria que debe ser financiada por agentes regulados y se enmarca dentro de lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución Política"*.	Exequible

[37] Para el efecto, los intervinientes presentan un análisis de cómo el artículo 18 supera, una a una, las pautas de análisis fijadas en la sentencia C-092 de 2018.
[38] En este sentido, realiza el mismo análisis de superación de las pautas establecidas en la sentencia C-092 de 2018.
[39] Ver folio 21 de la respuesta, disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12880.

Interviniente	Concepto	Solicitud
	Segundo cargo: no es válida la interpretación que hace el accionante en relación con la indeterminación de los sujetos pasivos de la obligación, en la medida en que debe entenderse que posterior a los eventos típicamente previstos en la Ley 142 de 1994, han entrado en vigencia nuevas tecnologías y modalidades de intervención en la prestación de servicios públicos que efectivamente inciden en el suministro de los mismos, sin estar contemplados dentro de las actividades complementarias previstas inicialmente en la Ley 142 de 1994. Un ejemplo de ello, serían las empresas que re gasifican el gas no con fines de comercialización, sino de brindar confiabilidad en el suministro de gas natural; o la implementación de sistemas de almacenamiento temporal de energía eléctrica para su posterior devolución al sistema, entre otros. Con base a ello, los artículos 17 -parágrafo- y 290 de la Ley del PND, contienen disposiciones precisamente orientadas a incluir estos agentes en el esquema regulatorio, y luego, la disposición acusada no puede ser leída de forma aislada, sino en contexto. De esta manera, si bien la norma es de carácter abierto, y ello es necesario, en la medida en que con el paso del tiempo podrán aparecer nuevos agentes y tecnologías que influyan en la prestación del servicio, los sujetos pasivos del tributo se irán determinando, cuando la CREG los incluya en su regulación al respecto, según las facultades previstas en los artículos 17 y 290 de la Ley 1955 de 2019. Así, se recuerda que de conformidad con la sentencia C-459 de 2013, *"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". Exigencia que se entenderá desconocida "sólo cuando la falta de claridad sea insuperable, [caso en el que] se origina la inconstitucionalidad de la norma que determina los elementos de la obligación tributaria"*. Tercer cargo: la disposición demandada corresponde a una norma instrumental del numeral 8 de las bases y parte general del PND *"Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos"*, el cual, a su vez, tiene una estrategia denominada *"Mejora de la regulación y vigilancia de los mercados energéticos"*. Así mismo, dentro de uno de los objetivos del *"Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad"* se previó la implementación de mecanismos para fortalecer la capacidad técnica de las comisiones de regulación. Luego, una contribución a favor de la CREG permite su fortalecimiento para llevar a cabo su facultad regulatoria y lograr una mejora en la regulación de los mercados energéticos, de conformidad con lo previsto en los fines y objetivos sentados en las bases generales del PND. Sin embargo, ello también se relaciona con los objetivos de *"Modernización de los mercados actuales y promoción de la innovación"* y *"Promoción de la competencia y del desarrollo de negocios descentralizados"*, que hacen parte de este mismo pacto, y en los que se busca la intervención de la CREG, y para ello, es indispensable el fortalecimiento de su capacidad institucional. Cuarto cargo: el trato que da la norma a los recursos provenientes del sector de combustibles líquidos se justifica en la medida en que este sector no se encuentra vigilado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Esto es, actualmente el artículo 16 de la Ley 1955 de 2019 define las fuentes de financiación que integran el Fondo Empresarial de la SSPD, dentro de los cuales se encuentra el sector de servicios públicos domiciliarios, pero no así el de combustibles líquidos. Por ello, la norma demanda parte de la	

Interviniente	Concepto	Solicitud
	consideración de que los recursos de combustibles líquidos no pueden destinarse a financiar en fondo de una entidad que no está relacionada con el sector ni ejerce supervisión sobre estos agentes. De esta manera, se recuerda que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional sobre el tema, las contribuciones especiales se invierten exclusivamente en beneficio del grupo o sector que las tributa[40].	
Instituto Colombiano de Derecho Tributario	Primer cargo: de conformidad con el análisis efectuado en la sentencia C-455 de 1994, en un caso similar -por tratarse de una contribución en que el sujeto activo era una Superintendencia-, la Corte determinó que estas autoridades únicamente pueden fijar contribuciones para *recuperar los costos de los servicios que presten a los contribuyentes* u *obtener retribución por los servicios que les proporcionen*. Por ello, los apartes que se refieren a inversión son contrarios al artículo 338 superior. Igual análisis se predica del artículo 314, que destina estos recursos a inversión. Segundo cargo: la expresión *"que incidan"* es muy amplia y da lugar a sujetos pasivos indeterminados, incumpliendo con el principio de legalidad del tributo y dando un margen al ejecutivo para determinar uno de sus elementos esenciales. Por ello, se debe declarar inexequible la expresión *"todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios"*. Tercer cargo: no se cumple el principio de unidad de materia, en la medida en que en ninguna de las finalidades del PND se prevé una reforma al régimen tributario en materia de servicios públicos domiciliarios. Así mismo, de conformidad con la jurisprudencia en el tema, no pueden introducirse a través de un plan de desarrollo disposiciones con carácter permanente. Cuarto cargo: el actor no explicó cómo aplicaría el juicio de igualdad al caso bajo estudio, por lo que el cargo no debe prosperar.	Exequibilidad parcial
Universidad Libre sede Bogotá	Primer cargo: el artículo 18 de la Ley 1955 de 2020 no es contrario al artículo 338 superior, en la medida en que tal como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional[41], un elemento que compone la contribución especial es que *"se trata de una prestación que reconoce una inversión estatal, por lo que su producto está destinado a su financiación (…) el obligado tributario no tiene la opción de negarse a la inversión, por el contrario, se encuentra comprometido con su pago a raíz del provecho que le reporta"*. De esta manera, de una lectura integral de la norma, se entiende que esta se refiere a todos los costos, eso es, de funcionamiento e inversión que genera la actividad estatal que beneficia al sujeto pasivo del tributo. Así mismo, la destinación de la contribución especial al Fondo empresarial no desconoce la destinación específica de estos recursos, pues de este fondo se extraen los dineros para garantizar la viabilidad y continuidad en la prestación de los servicios públicos. Segundo cargo: la norma no vulnera los principios de legalidad y certeza tributaria, en tanto el demandante no tuvo en cuenta que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ya definió quiénes inciden directa e indirectamente en la prestación de SSPD mediante concepto unificado 08. Tercer cargo: las disposiciones acusadas tienen conexidad directa e inmediata con el PND, en tanto este tiene dentro de sus bases el objetivo de ajustar la base gravable de la	Exequibilidad parcial

[40] Corte Constitucional, sentencia C-621 de 2013.
[41] Corte Constitucional, sentencia C-272 de 2016.

Interviniente	Concepto	Solicitud
	contribución especial para atender las funciones de regulación de la CREG, CRA y SSPD. Así mismo, una contribución especial con destino a estas entidades y al Fondo Empresarial es imperativa para alcanzar los objetivos del Pacto por la Calidad y Eficiencia de los Servicios Públicos. Cuarto cargo: hubo una omisión legislativa al no incluir a los demás sujetos regulados dentro del beneficio otorgado a los agentes de combustibles líquidos, por lo que debe declararse la inexequibilidad de la expresión *"combustibles líquidos"* del parágrafo 2 del artículo 18, en tanto el beneficio debería ser para todos los sujetos pasivos.	
Juan José Fuentes Bernal	Además de desarrollar los argumentos ya expuestos en la demanda, el ciudadano señala que el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 desconoce el artículo 338 superior, en la medida en que la Ley no determinó los costos o gastos del servicio que se financiarán con esta contribución, ni su forma de determinación. Así mismo, la norma es ambigua en tanto se refiere a dos categorías distintas: los gastos de funcionamiento e inversión de las entidades titulares, y los costos del servicio que prestan estas entidades, *"sin precisar el alcance de estos dos conceptos o si uno está incluido dentro del otro"*. Por su parte, el numeral 2 del mismo artículo es contrario a los principios de legalidad y certeza tributaria, puesto que establece que, para efectos de la determinación de la tarifa, se debe partir del *"presupuesto neto"* de la entidad en el año a financiar. Sin embargo, *"la norma no define el alcance de la expresión presupuesto neto, ni cómo se define el mismo (...) o cómo se determinan los gastos de funcionamiento e inversión que forman parte del mismo"*. Luego, el sujeto activo del tributo puede elaborar cualquier presupuesto, sin que los sujetos pasivos obligados a financiarlo puedan conocer los parámetros utilizados para su elaboración. En similar sentido, el artículo 314 no define el servicio que presta la SSPD a los sujetos pasivos de la contribución, desconociendo la finalidad prevista para las contribuciones especiales en el artículo 338 de la Constitución. De esta manera, el fortalecimiento del Fondo empresarial a cargo de esta entidad, no está expresamente vinculado a la prestación de un servicio a los contribuyentes. Tampoco es posible entender que el servicio que se grava es el servicio de vigilancia, en tanto el mismo ya fue regulado en el artículo 18. La remisión a la técnica contable en ambos artículos, como instrumento para determinar las bases gravables, desconoce que tras la adopción de las NIIF en Colombia mediante Ley 1314 de 2009 *"las normas contables no pueden tener impacto en la base gravable de los tributos"*. Esta precisión tiene origen en el principio constitucional de reserva de Ley, en virtud del cual sólo el Legislador puede definir los elementos esenciales del tributo, y no las técnicas que defina la Juna de Normas Internacionales de Contabilidad. Ello, a su vez, afectaría la legalidad y certeza tributaria. Finalmente, hace énfasis en el desconocimiento del principio de unidad de materia, en el sentido de indicar que *"en ninguna de las finalidades de la llamada Ley del Plan tiene cabida una reforma al régimen tributario de los servicios públicos domiciliarios"*. De esta manera *"se trata de modificaciones aisladas de un régimen tributario definido en la Ley 142 de 1994"*. Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha advertido que una medida cuya naturaleza es permanente, no puede ser introducida en un Plan de Desarrollo con vocación transitoria.	Inexequibilidad

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

33. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

B. CUESTIONES PREVIAS

Aptitud sustantiva de la demanda

Cargo por desconocimiento del artículo 13 superior

34. Toda vez que varios de los intervinientes consideraron que el demandante no estructuró su cargo por desconocimiento del derecho a la igualdad en los términos establecidos en la jurisprudencia de esta corporación, por (i) no haber demostrado el término de comparación; y (ii) en todo caso, estar justificado el trato diferenciado de los excedentes de las contribuciones especiales que pagan los agentes de combustibles líquidos, frente a aquellos que pagan las empresas de servicios públicos domiciliarios, la Corte estudiará, en primer lugar, si el demandante presentó los elementos de juicio necesarios para emprender un examen de constitucionalidad por desconocimiento del derecho a la igualdad.

35. Para el efecto, se recuerda, en primer lugar, que de conformidad con el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, las demandas de inconstitucionalidad deben señalar las razones por las cuales se estima que las disposiciones acusadas desconocen el texto de la Constitución. Este requisito, conocido como *el concepto de violación*, implica para el demandante la carga de presentar unos mínimos argumentativos que permitan a la Corte observar con claridad el surgimiento de una verdadera controversia constitucional.

36. De esta manera, en pacífica y reiterada jurisprudencia, este tribunal ha establecido que toda demanda de constitucionalidad debe cumplir con los siguientes requisitos: (i) *claridad*, que implica la existencia de un hilo conductor en la argumentación que permita entender el contenido de la demanda y su justificación; (ii) *certeza*, de tal forma que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente, y no en una que el actor deduzca subjetivamente. Esto quiere decir, que debe presentarse una verdadera confrontación entre la norma legal y la Constitución; (iii) *especificidad*, en el sentido de explicar cómo la norma demandada desconoce la Carta Política; (iv) *pertinencia*, cuando los argumentos planteados son de naturaleza constitucional, y no de rango legal, reglamentario o doctrinal; y (v) *suficiencia*, cuando la argumentación del demandante logra despertar si quiera una duda mínima de constitucionalidad[42].

[42] Corte Constitucional, entre otras, sentencia C-138 de 2019.

37. No obstante, esta corporación también ha reconocido que si bien el cumplimiento de los mínimos argumentativos es importante para garantizar un correcto debate en sede de control abstracto, el examen material de los cargos no puede convertirse en una barrera que pida más allá de aquello que la razonabilidad exige para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho político de propender por la supremacía e integridad de la Constitución. En virtud de ello, la Corte Constitucional deberá aplicar el principio *pro actione* al momento de decidir sobre la admisibilidad y aptitud sustancial de las demandas sometidas a su consideración[43].

38. Ahora bien, de forma particular para los casos en que se plantea un cargo por desconocimiento del derecho a la igualdad, esta corporación ha establecido que adicional a los mínimos argumentativos antes referenciados, el actor debe señalar (i) el criterio de comparación o *tertium comparationis*, en virtud del cual debe mostrar a la Corte por qué los grupos de sujetos implicados en la norma **son comparables**; (ii) definir si desde la perspectiva *fáctica* y *jurídica* existe un tratamiento desigual entre iguales o igual entre desiguales; y (iii) explicar si este tratamiento diferenciado está o no constitucionalmente justificado[44]. La exigencia de estos parámetros como requisito de validez material de los cargos, se justifica en la complejidad del principio de igualdad y la protección del amplio margen de configuración con que cuenta el legislador, por lo que la inobservancia o la falta de sustentación de cualquiera de los referidos supuestos, conlleva a la inhibición[45].

39. Una vez efectuadas las anteriores precisiones, debe aclarar la Corte que si bien en una primera oportunidad se resolvió que el cargo por desconocimiento del artículo 13 de la Constitución era admisible, lo cierto es que tal y como lo ha reconocido esta corporación, dicha valoración constituye apenas *"un examen sumario de la acción"*, que no obsta para que en una etapa posterior, en que se ha dado espacio a la intervención ciudadana y al Procurador General de la Nación, el Pleno de la corporación, al revisar con detalle la aptitud sustancial de la demanda, se inhiba de emitir un pronunciamiento de fondo sobre un cargo previamente admitido[46].

40. Dicho lo anterior, observa la Sala que la primera condición con que debe cumplir un cargo por desconocimiento del derecho a la igualdad, consiste en identificar el *tertium comparationis* que implica señalar con claridad por qué los sujetos que involucra la disposición normativa acusada son comparables en primer lugar.

41. En el presente caso, a juicio del demandante, el término de comparación o *tertium comparationis*, se puede establecer entre los siguientes sujetos (i) los agentes que ejercen actividades reguladas de combustibles líquidos; y (ii) las empresas de servicios públicos domiciliarios. Ambos, en su calidad de sujetos

[43] Corte Constitucional, sentencia C-292 de 2019.
[44] Corte Constitucional, sentencia C-138 de 2019.
[45] Ibídem.
[46] Ibídem.

pasivos de la contribución especial de que trata el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, y estar sometidos a la regulación de la CREG.

42. De esta manera, el demandante funda su criterio de comparación en que ambos grupos se encuentran sometidos a la regulación de la CREG. Al respecto, se observa que el parágrafo 2º del artículo 18 demandado establece que "*En el evento de existir excedentes de la contribución especial de la CREG* ***provenientes de las actividades reguladas de combustibles líquidos****, debido a recursos no ejecutados en el período presupuestal, dichos excedentes serán compensados al pago de la contribución especial de cada* ***empresa del sector de combustibles líquidos*** *en la siguiente vigencia fiscal*" (Subrayas fuera de texto original). Es a partir de esta redacción que el demandante justifica su criterio de comparación, según el cual, las empresas de servicios públicos domiciliarios, en su calidad de agentes regulados por la CREG, también debieron incluirse en este beneficio.

43. Sin embargo, observa la Sala que el demandante no se refiere, en su criterio de comparación, a la destinación que se da a los excedentes de las contribuciones que pagan las empresas de servicios públicos domiciliarios. Es así como el demandante no explicó cómo, a pesar de que en el primer escenario los excedentes se compensen a favor del sujeto pasivo, y en el segundo tengan, según se entiende de la redacción de la norma, otro destino, ambos grupos puedan asimilarse. Tal carga argumentativa, para construir el cargo sobre unas bases mínimas, se echa de menos en el presente caso.

44. Asimismo, se debe destacar que el objeto de la disposición invocada no fue, como el demandante parece concebirlo, regresar los excedentes de la contribución especial a favor de *todos* los sujetos regulados por la CREG, pues, específicamente, la norma se refirió a aquellos agentes que realizan actividades reguladas de combustibles líquidos, y, de esta manera, correspondía al demandante señalar por qué las empresas de servicios públicos domiciliarios podrían asimilarse al desempeño de las actividades reguladas de combustibles líquidos, o por qué, a partir de la destinación de los excedentes de las empresas no beneficiadas por la compensación, estas serían comparables en un mismo plano fáctico y jurídico con los agentes de combustibles líquidos.

45. Una vez precisadas las deficiencias argumentales en la construcción del criterio de comparación del demandante, destaca la Sala que si bien ambos grupos son contribuyentes del tributo de que trata el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, y se encuentran sometidos a la regulación de la CREG en los términos del artículo 4º del Decreto 1260 de 2013[47], el demandante pasa por alto que, tal como fue puesto de presente por algunos intervinientes y la Procuraduría General de la Nación, ambos grupos también tienen condiciones *diferentes* que en lo relevante los ubican en planos fácticos y jurídicos distintos.

46. A partir de lo anterior, concuerda la Corte con el Ministerio Público y los intervinientes que pusieron de presente la ausencia de un criterio de

[47] *"Por el cual se modifica la estructura de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)"*.

comparación para llevar a cabo el juicio de igualdad. Por cuanto, por una parte, quienes intervienen en la prestación de servicios públicos domiciliarios en los términos de la Ley 142 de 1994, son sujetos vigilados por la SSPD y se benefician del Fondo Empresarial que administra dicho ente de inspección, vigilancia y control; mientras que, por su parte, los agentes de combustibles líquidos (i) no se encuentran bajo la inspección vigilancia y control de la SSPD, en los términos del artículo 79 de la Ley 142 de 1994; en consecuencia (ii) no hacen parte del sector de servicios públicos domiciliarios, en los términos de los artículos 1º y 14 de la Ley 142 de 1994; y (iii) no reciben ningún servicio de inspección, vigilancia y control por parte de dicha Superintendencia, ni perciben algún beneficio del Fondo Empresarial que administra la misma, al no ser empresas de servicios públicos domiciliarios susceptibles de ser tomadas en posesión, administradas, y/o liquidadas por orden del ente de control, en los términos de los artículos 58 a 60 de la Ley 142 de 1994, y el artículo 16 de la Ley 1955 de 2019.

47. Adicional a ello, considera la Sala que, la demanda carece de especificidad, por cuanto, el demandante tampoco justifica por qué los excedentes de las contribuciones especiales a cargo de los agentes de combustibles líquidos deberían destinarse al Fondo Empresarial que administra la SSPD, cuando las empresas que ejercen este tipo de actividades no podrían ser tomadas en posesión por el ente de control, ni derivar de allí algún beneficio. De esta manera, la norma acusada parte del hecho de que los excedentes de las contribuciones especiales que pagan los agentes de los combustibles líquidos no pueden destinarse a financiar un fondo ajeno al sector[48]. Por lo expuesto, la Corte no encuentra un cargo cierto, ni específico que permita argumentar de forma suficiente un reproche constitucional que genere una duda mínima sobre la vulneración del artículo 13 superior.

48. En consecuencia, la Sala se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo frente a este cargo, al no encontrar acreditados los mínimos argumentativos para emprender una valoración por desconocimiento del derecho a la igualdad de los sujetos involucrados.

Cargos por violación de destinación específica (art. 338 superior), al principio de unidad de materia (art. 158 de la Carta Política) y al principio de legalidad del tributo (art. 338 superior)

49. Encuentra la Corte que los cargos relacionados con los reproches de constitucionalidad respecto del desconocimiento del artículo 338 superior por (i) la destinación de los recursos provenientes de las contribuciones especiales a inversión y financiamiento del Fondo Empresarial de la SuperServicios -*cargo primero*-, y (ii) la indefinición de uno de los elementos esenciales del tributo -*cargo cuarto*-; así como (iii) el cargo por la potencial vulneración al principio de unidad de materia de los artículos 18 y 314 demandados con los objetivos, pactos y estrategias definidos en el Plan Nacional de Desarrollo -*cargo tercero*-, resultan aptos para emitir un pronunciamiento de fondo, en la

[48] Corte Constitucional, sentencia C-621 de 2013.

medida en que cumplen con los requisitos generales de aptitud sustancial exigidos por la jurisprudencia.

50. Lo anterior, en tanto que el *cargo primero* (i) presenta argumentos *claros*, toda vez que cuentan con orden lógico en virtud del cual puede entenderse que los reproches del actor se encuentran orientados a cuestionar un cambio en la destinación específica de los recursos provenientes de la contribuciones especiales, que a su juicio, desconoce lo previsto en el artículo 338 superior; (ii) las razones son *ciertas*, en la medida en que el contenido legal acusado efectivamente dispone lo que el actor cuestiona, esto es, permite que los recursos provenientes de las contribuciones especiales se destinen a financiar gastos de inversión y un Fondo Empresarial, en aparente detrimento de lo establecido en el artículo 338 superior. Luego, sí se presenta una confrontación real entre el texto legal y la Constitución; (iii) los argumentos son *específicos*, en tanto se ocupan de explicar que al contar con una destinación específica definida por el mismo Constituyente, no les dable al Legislador variar tal destinación; (iv) los señalamientos son *pertinentes*, en la medida en que se plantea el desconocimiento de un artículo de la Constitución, por lo que se plantea una verdadera controversia constitucional; y (v) la argumentación de la demanda es *suficiente*, en tanto al ser claro que el texto legal en cuestión, en efecto autoriza a financiar los rubros de *inversión* y Fondo Empresarial con los dineros provenientes de la contribución, mientras que, por su parte, según el tenor literal del artículo 338 superior, tales dineros tienen como finalidad la recuperación de costos en la prestación de servicios o participación en beneficios, los planteamientos del actor tienen la vocación de despertar, aunque sea, una duda mínima para emprender un juicio de constitucionalidad.

51. Por su parte, el *cargo segundo* (i) es claro en la medida en que las razones expuestas por el actor permiten entender que la controversia se plantea respecto de un aparte del artículo 18 demandando, que al definir los sujetos pasivos de la obligación incurre, a su juicio, en una indeterminación contraria a la Constitución; (ii) las razones son ciertas, en la medida en que la expresión acusada, en efecto, señala que serán sujetos pasivos de la contribución "*quienes incidan directa o indirectamente en la prestación del servicio*", por lo que el contenido que se acusa de indeterminado efectivamente corresponde a lo previsto en la disposición acusada; (iii) los argumentos de la demanda son *específicos*, en tanto establecen una conexión entre la expresión acusada y el mandato contenido en el artículo 338 superior; (iv) a su vez, son *pertinentes* desde el control abstracto de constitucionalidad, en la medida en que se acusa el precepto legal de desconocer el principio de legalidad tributaria (artículo 338 superior); y (v) en consecuencia de lo expuesto, las razones devienen en *suficientes* al despertar una duda mínima sobre si la expresión acusada es tan amplia al punto de incurrir en una indeterminación del sujeto pasivo de la obligación e incurrir en una indefinición contraria al artículo 338 superior, y al desarrollo que sobre el mismo ha tenido la jurisprudencia.

Y, finalmente el *cargo tercero* (i) es *claro*, en la medida en que a partir de una exposición del contenido del PND y su confrontación con el texto legal en

cuestión, se entiende que el actor cuestiona la ausencia de conexidad aparente entre los objetivos del instrumento de planeación y las normas bajo revisión; (ii) es *cierto*, en tanto que el demandante basa su argumentación en el contenido objetivo de los artículos 18 y 314 demandados, cuestionando que sea cierto que una ampliación en la base de recaudo de la CREG, la CRA y la SSPD desarrolle los pactos estructurales o transversales del instrumento de planeación. De esta manera, se presenta una confrontación entre los artículos demandados y el artículo 158 de la Constitución; (iii) es *específico*, al explicar que si los artículos demandados no fueron concebidos para ejecutar los objetivos generales del PND, desconocen la unidad de materia que debe guardar toda regulación; (iv) es *pertinente*, en tanto el desconocimiento de la unidad de materia se deriva del artículo 158 superior y la jurisprudencia de esta corporación, por lo que su eventual desconocimiento, es un asunto que quebranta directamente la Constitución; y (v) es *suficiente*, en la medida en que tras observar contenido general del instrumento de planeación, surge una duda mínima de su conexidad con las normas en cuestión.

52. Con fundamento en lo anterior, procede la Sala Plena a continuar con el análisis de constitucionalidad de los cargos primero, segundo y tercero planteados por el demandante.

C. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

53. Corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional determinar si **(i)** ¿el Legislador desconoció los principios de legalidad y certeza del tributo (artículo 338 superior), al establecer que serán sujetos pasivos de la contribución especial, quienes "*incidan directa o indirectamente en la prestación del servicio*" (inciso 4º (parcial) del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019)?; **(ii)** ¿el Legislador desconoció el principio de unidad de materia (artículo 158 superior) al prever en el Plan Nacional de Desarrollo disposiciones relacionadas con la modificación de una contribución especial a favor de la CREG, la CRA y la SSPD, prevista en la Ley 142 de 1994, régimen de servicios públicos domiciliarios; así como el establecimiento de una contribución especial adicional para el fortalecimiento del Fondo Empresarial a cargo de la SSPD?; y **(iii)** en caso de que no se haya desconocido tal principio, deberá determinar si ¿el Legislador desconoció la destinación específica prevista para las contribuciones especiales (artículo 338 superior), al permitir que los recursos provenientes de estas contribuciones se destinen a gastos de inversión y al Fondo Empresarial administrado por la SuperServicios?

54. Para resolver los problemas jurídicos mencionados, la Sala procederá a (i) reiterar su jurisprudencia sobre el principio de legalidad y su proyección en el principio de certeza del tributo; (ii) reiterar su jurisprudencia sobre la unidad de materia del PND, y (iii) establecer si las contribuciones previstas en las normas acusadas se ajustan a dichos postulados. En caso de que ello sea así, entrará a estudiar la naturaleza de las contribuciones especiales, su destinación en los términos del artículo 338 de la Constitución, el concepto de gastos de inversión, y la naturaleza y objetivos del Fondo Empresarial administrado por

la SuperServicios, para con base a ello resolver sobre el tercer problema jurídico planteado.

D. LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SU PROYECCIÓN EN EL PRINCIPIO DE CERTEZA TRIBUTARIA. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

55. De conformidad con lo previsto en los artículos 150.12 y 338 de la Constitución Política, el Congreso de la República se encuentra facultado para establecer contribuciones fiscales. En desarrollo de tal atribución, establece la norma superior, la Ley se encargará de definir, *directamente*, los sujetos activos y pasivos, el hecho generador, la base gravable y la tarifa de los impuestos[49]. A partir de esta disposición, se tiene que para que una obligación en materia impositiva se entienda ajustada al texto superior, el Legislador, al momento de su creación, deberá cumplir con unos elementos mínimos en su definición, que precisamente, por emanar del Congreso, dotan de legitimidad democrática la obligación.

56. Esta labor de configuración de la política tributaria, asignada por el texto constitucional al Legislador, se refleja, además, en las facultades de (i) establecer contribuciones fiscales como una de las funciones asignadas a la competencia general del Congreso[50]; (ii) fijar un marco dentro del cual, las entidades territoriales podrán decretar tributos para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales[51]; y (iii) la posibilidad de facultar *a las autoridades* para fijar *la tarifa* de las tasas y contribuciones que se cobren a título de recuperación de costos del servicio o participación en beneficios, conforme al método que la Ley defina[52].

57. Las anteriores facultades asignadas al Congreso de la República, como lo ha reconocido la jurisprudencia de este tribunal, conllevan a la reserva legal en materia tributaria y la legitimidad democrática que ello conlleva en la creación del tributo *es una de las características definitorias del Estado Constitucional*, destacando, en particular, que el principio de *no taxation without representation* (no hay tributación sin representación). Ello, según ha sido expuesto, es expresión de los principios de representación popular y democrático, que exigen que *para decretar un impuesto hayan concurrido los eventuales afectados por medio de sus representantes ante los cuerpos colegiados* [53].

58. Ahora bien, de forma reciente, este tribunal, en sentencia C-278 de 2019 -que reitera, a su vez, entre otras, las sentencias C-060 de 2018 y C-056 de 2019-, realizó una compilación de las reglas contenidas en el precedente consolidado sobre el principio de legalidad tributaria. Dentro de esta labor de sistematización, se hizo referencia a las funciones que cumple este principio en

---

[49] Corte Constitucional, sentencia C-891 de 2012: *"*[el principio de legalidad] *No se predica únicamente de los impuestos, sino que es exigible también frente a cualquier tributo o contribución (en sentido amplio)"*.
[50] Constitución Política, artículo 150.12.
[51] Constitución Política, artículos 300.4 y 313.4.
[52] Constitución Política, artículo 338.
[53] Corte Constitucional, sentencia C-690 de 2003.

el ordenamiento jurídico y *su relación con el principio de certeza tributaria*, siendo relevante destacar las siguientes cuatro premisas:

(i) El principio de legalidad tributaria conlleva necesariamente la exigencia de una **deliberación democrática suficiente y plural**.

(ii) Este principio materializa la *predeterminación del tributo*, que impone el deber a las corporaciones de elección popular de **definir**, mediante normas *previas* y *ciertas*, **los elementos de la obligación fiscal, a saber: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa**. Lo anterior, sin perjuicio de la delegación a las entidades estatales para fijar la tarifa de las tasas y las contribuciones especiales conforme al método que para ello defina el Legislador.

(iii) El principio de legalidad resulta *especialmente relevante* frente a la seguridad jurídica, en la medida en que es a través de la efectividad de este principio que los ciudadanos pueden conocer el contenido de sus deberes económicos con el Estado, y de esta forma, se garantiza el *debido proceso* cuando la existencia de reglas precisas permite la previsibilidad de las decisiones de los jueces y la administración; y,

(iv) Dependiendo de si el tributo es un ingreso de orden nacional o territorial, se exige un nivel distinto de determinación por parte del Legislador. Así, en el caso de los ingresos nacionales los elementos esenciales del tributo deben ser definidos de forma *clara* e *inequívoca* por el Legislador, mientras que, en el caso de los tributos territoriales, se concede un margen de acción más amplio a los órganos territoriales competentes para concretar los aspectos generales prefigurados por el Legislador.

59. Agrega la Sala, que dentro de estos importantes postulados, la configuración legal de una obligación en materia tributaria comprende, a su vez, el cumplimiento de los fines constitucionales que la norma superior prevé para los tributos en específico. Es decir, que si la Constitución prevé que una obligación impositiva podrá cobrarse con un fin específico, como es el fin previsto para las tasas y contribuciones especiales a que se refiere el artículo 338 superior, el Legislador, al momento de regular estos asuntos, deberá proyectar el cumplimiento de tales cometidos, cumpliendo así en estricto sentido con la amplia potestad de configuración en materia tributaria que le otorga el texto superior.

60. Por último, es importante considerar que intrínsecamente relacionado con el principio de legalidad se encuentra el principio de certeza tributaria. Sobre el particular, ha precisado la Corte que el mismo no exige una *definición legal absoluta* de los elementos del tributo, sino *la prohibición de su indefinición*. Esto, quiere decir que una norma fiscal, al igual que cualquier disposición jurídica escrita, puede contener un cierto grado de indeterminación con relación a sus elementos esenciales, siempre y cuando esta sea superable a

partir de *las pautas y cánones generales de interpretación jurídica*[54]. De esta manera, la Corte ha señalado que *"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***"[55] (Resaltado por fuera del texto original).

61. Es importante poner de presente que esta corporación ya se ha referido a aquellos escenarios excepcionales en que puede delegarse la definición de aspectos específicos del tributo a autoridades distintas del Legislativo, en el sentido de señalar que ello puede darse únicamente sobre cuestiones técnicas de ejecución o asuntos que por su naturaleza escapan al carácter general de la Ley y requieren una actualización periódica del reglamento, pero, en ningún caso, puede darse tal delegación sobre los **elementos esenciales** del tributo[56].

62. Con base en las anteriores premisas, pasa la Sala a resolver el primer problema jurídico.

E. PRIMER PROBLEMA JURÍDICO: ANÁLISIS DE LA INDETERMINACIÓN DE LOS SUJETOS PASIVOS DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA

63. Observa la Sala que las razones expuestas por el actor para solicitar la inexequibilidad de la norma acusada, fueron las siguientes: (i) de conformidad con lo previsto en los artículos 150.12 y 338 de la Constitución, los sujetos pasivos de un tributo deben ser plenamente identificados por la Ley, ordenanza o acuerdo desde el momento de su creación; (ii) por su parte, la norma acusada prevé que serán sujetos pasivos de la obligación "*todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de servicios públicos domiciliarios*"; (iii) luego "*no hay duda que esta redacción de la norma es una directa transgresión al precepto constitucional que exige la determinación del sujeto pasivo, desde la Ley*"[57] y "*llevaría al absurdo de que* [los miembros de las agremiaciones, proveedores o empleados de las empresas de servicios públicos domiciliarios] *podría*[n] *ser considerado*[s] *como que incide*[n] *directa o indirectamente en la prestación de servicios públicos domiciliarios*"[58].

64. Según lo previsto en el artículo 17 de la Ley 1955 de 2019, puede entenderse que serán sujetos pasivos del tributo (i) quienes desarrollen actividades que *por su semejanza* con las actividades principales o complementarias -descritas en el artículo 14 de la Ley 142 de 1994- *incidan determinantemente* en la prestación de los servicios públicos domiciliarios; (ii) que para tal efecto, se encuentren dentro de las hipótesis de asimilación que defina la SuperServicios en la regulación que expida para tal efecto; y (iii) según lo informado por la SuperServicios en su intervención[59], *la asimilación se hace efectiva cuando el ente de control expide un acto administrativo que identifica la actividad y hace la asimilación*.

---

[54] Corte Constitucional, sentencia C-550 de 2019.
[55] Corte Constitucional, entre otras, sentencias C-056 de 2019, C-690 de 2003 y C-459 de 2013.
[56] Corte Constitucional, sentencias C-585 de 2015, C-060 de 2018, y C-030 y C-278 de 2019.
[57] Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=11417, folio 15.
[58] Ibídem.
[59] Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12890. Folios 20-21.

65. Por su parte, de conformidad con lo previsto en el artículo 290 de este mismo ordenamiento, la CREG, en su calidad de garante de la prestación efectiva del servicio público, definirá las nuevas actividades o eslabones de la cadena de prestación del servicio que estarán sujetas a la regulación vigente.

66. Ahora bien, con relación a las facultades conferidas tanto a la SSPD como a la CREG, para identificar las hipótesis en que un sujeto incide en la prestación de servicios públicos domiciliarios, según los artículos 17 y 290 antes citados, se recuerda que según lo expuesto en precedencia (ver *supra*, numeral 61) existen escenarios en los que es constitucionalmente válido que el reglamento defina aspectos específicos del tributo, cuando se trata de cuestiones (i) que por su carácter técnico resultan ajenas a las normas generales que dicta el Congreso; y (ii) se trata de variables asociadas a los elementos del tributo que requieran de actualización periódica. A modo de ejemplo, esta Corte se ha referido a disposiciones relacionadas con la certificación de precios, la fijación de parámetros para la valoración de activos, avalúos catastrales, o índice de bursatilidad de acciones, teniendo estos aspectos en común "*elementos variables, que no es posible predeterminar en la ley, pero que responden a realidades técnicas susceptibles de concreción con un alto nivel de certeza. Así, no obstante un relativo margen de apreciación, la determinación del valor de un inmueble, o el precio de un producto, el valor de unos activos o el índice de bursatilidad de unas acciones, está necesariamente vinculada a la realidad objetiva que tales conceptos comportan*"[60].

67. Sin embargo, en este punto debe recordarse que la razón de ser de que el principio de legalidad exija una definición de los elementos esenciales del tributo por parte del Legislador es evitar tanto la inseguridad jurídica como **los abusos impositivos de los gobernantes al momento de aplicar las normas**[61], y por ello es importante identificar cuándo se está ante un escenario de indefinición de un elemento esencial, y cuándo se está ante un escenario válido de delegación para definir algún aspecto del tributo. En respuesta a ello, en jurisprudencia reciente, la Corte aclaró que la delegación al reglamento es válida en los *aspectos vinculados a la ejecución técnica y administrativa de los tributos*, y concretamente, aquellas actividades sobre *recaudo, liquidación, determinación, discusión y administración* de los tributos[62]. En sentido contrario, sostuvo la Corte, se desconocen los principios de legalidad y certeza tributaria cuando se delega a la administración la definición de elementos esenciales de las obligaciones tributarias. Así, se pone de presente que la jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que en caso de permitir la definición del elemento esencial de un tributo vía reglamento, la administración estaría invadiendo competencias ajenas y **entraría a ejercer la función misma de creación del tributo**[63].

---

[60] Corte Constitucional, sentencia C-690 de 2003.
[61] Corte Constitucional, sentencia C-822 de 2011.
[62] Corte Constitucional, sentencia C-585 de 2015, reiterada en la sentencia C-278 de 2019.
[63] Corte Constitucional, sentencia C-891 de 2012.

68. De esta manera, **se infringe la Constitución cuando el Legislador confiere a las autoridades gubernamentales la competencia para definir uno de los elementos esenciales del tributo, salvo que se trate de aquellos casos en los que la administración define la tarifa de las tasas o contribuciones, pero bajo el método y el sistema establecido en la ley**[64].

69. Con fundamento en lo anterior, la Sala Plena ha sido enfática en concluir que "*la determinación de **los elementos esenciales del tributo**, o del método y el sistema de las tasas y las contribuciones, **recae en la órbita exclusiva de los cuerpos de representación popular y, en particular, del Legislador**. Con todo, variables **técnicas o económicas** pueden ser válidamente adscritas para su definición por las autoridades gubernamentales*"[65] (Resaltado propio).

70. En virtud de lo expuesto, observa la Sala que en el presente caso no bastaba con remitirse a los artículos 17 y 290 de la Ley 1955 de 2019 para absolver los cuestionamientos que plantea el demandante. Ello, en la medida en que al dar aplicación a las reglas previstas en los dichos artículos, no es posible determinar los sujetos pasivos de la obligación a que se refiere el numeral 4º del artículo acusado, y por consiguiente la redacción propuesta incurre en una indeterminación insuperable del sujeto pasivo de la obligación, desconociendo el contenido y alcance del principio de legalidad y su proyección en el principio de certeza tributaria, por las razones que se explican a continuación.

71. En primer lugar, se observa que la expresión según la cual serán sujetos pasivos de la contribución *aquellos agentes que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios*, es indeterminada, al no señalar (i) dentro del amplio marco de hipótesis que cabrían en tal supuesto, esto es, todas las acciones que podría ejecutar una persona natural o jurídica para sea señalada de "*incidir directa o indirectamente en la prestación de SSPD*"; (ii) cuáles serían los supuestos concretos bajo los cuales se configuraría tal incidencia, de forma tal que quienes desempeñen estas actividades puedan conocer previamente la obligación a la que se encuentran sujetos; y no es claro (iii) qué criterios o características deberá cumplir objetivamente un agente determinado para hacerse sujeto pasivo de esta obligación de carácter tributario.

72. En segundo lugar, la interpretación sistemática de los artículos 17 y 290 del la Ley del Plan no permiten superar este vacío. Lo anterior, por cuanto, dichos artículos no definen las condiciones o criterios objetivos bajo los cuales debe entenderse que un agente o empresa incide directa o indirectamente en la prestación de servicios públicos domiciliarios, de modo que **a partir del texto legal sea clara la existencia de la obligación en cabeza de un grupo o sector determinado**. En su lugar, prevén expresiones indeterminadas según las cuales "*Las actividades que inciden determinantemente en la correcta prestación de los servicios públicos se podrán asimilar a* [las actividades principales o

[64] Corte Constitucional, sentencia C-278 de 2019.
[65] Ibídem.

secundarias de la cadena de SPD]", "*quienes desarrollen tales nuevas actividades quedarán sometidos a la regulación*", "[la CREG se encargará de la] *Definición de nuevas actividades o eslabones en la cadena de prestación del servicio (…)* [y la] *Definición de la regulación aplicable a los agentes que desarrollen tales nuevas actividades*". En este sentido, la remisión propuesta a los artículos 17 y 290 realmente *cambia una vaguedad por otra igual de indeterminada*, que desconoce las funciones asignadas al Congreso por la Constitución.

73. En tercer lugar, ante la indeterminación de los sujetos y la imposibilidad de realizar una interpretación sistemática, quedaría al arbitrio de la autoridad administrativa la definición de un elemento de la esencia del tributo, lo cual, resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 338 superior. Más aún, según lo puesto de presente por la misma Superintendencia en su intervención, tal identificación procedería con (i) la expedición de un acto administrativo general que establezca cuándo una actividad incide directa o indirectamente en la prestación de SPD; y (ii) luego de esto se expida un acto administrativo de carácter particular que "*identifique la actividad y haga la asimilación*"[66].

74. En este orden de ideas, considera la Sala que, como fue señalado en el curso del proceso por el demandante y algunos intervinientes, ante criterios tan generales e indefinidos, cualquier persona o empresa que tenga algún vínculo contractual con una empresa de servicios públicos domiciliarios, podría terminar siendo identificada como sujeto que incide directa o indirectamente en la prestación de dichos servicios[67], y, en consecuencia, como sujeto pasivo de la contribución a juicio de una autoridad administrativa, sin que ello sea claro desde la intención del Legislador, sino de la definición de dicha autoridad transgrediendo la reserva de ley.

75. En virtud de lo expuesto, la Sala procederá a declarar la inexequibilidad de la expresión *"y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios"* contenida en el numeral 4 del artículo 18 demandado, con efectos inmediatos y hacia futuro.

F. PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

Naturaleza jurídica y contenido de las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo. Reiteración de jurisprudencia

76. De conformidad con lo previsto en el artículo 339 de la Constitución Política, cada Gobierno debe adoptar un Plan Nacional de Desarrollo cuyo contenido se dividirá en dos partes (i) una *parte general*, que contendrá los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y las estrategias y orientaciones generales de la

[66] Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12890, folios 20-21.
[67] Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=11417, folio 16.

política económica, social y ambiental que serán adoptadas para un determinado cuatrienio; y (ii) un *plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional*, que contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, con especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

77. Así mismo, según lo previsto en el artículo 150.3 superior, corresponde al Congreso de la República aprobar, mediante una Ley, dicho Plan de Desarrollo, incluyendo "*las medidas necesarias para impulsar* [su] *cumplimiento*". Así mismo, el artículo 342 defirió a una ley orgánica la regulación de los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de estos instrumentos de planeación.

78. En virtud de lo anterior, se expidió la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo -Ley 152 de 1994-, la cual estableció en su artículo 5º que la parte general del Plan contendrá (i) los objetivos, metas, estrategias y políticas sociales, económicas y ambientales que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido; y (ii) *los procedimientos y mecanismos generales para lograr estos objetivos*.

79. En armonía con lo expuesto, la Sala Plena ha señalado en jurisprudencia reciente que una interpretación armónica de los artículos 150.3 y 339 de la Constitución, llevan a concluir que la Ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo está compuesta por los siguientes elementos: (i) los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo; (ii) las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo; (iii) la política económica, social y ecológica que será adoptada por el Gobierno; (iv) los presupuestos plurianuales de los programas y proyectos de inversión pública de orden nacional y sus recursos financieros; y (v) las normas jurídicas requeridas para la ejecución del mismo[68].

80. Particularmente, sobre la naturaleza jurídica de la Ley que adopta el Plan Nacional de Desarrollo, la jurisprudencia de esta corporación ha precisado que se trata de una ley ordinaria, expedida en el marco de una ley orgánica, cuyo Plan de Inversiones prevalece sobre las leyes que se expidan en desarrollo de su contenido[69].

81. En este punto, es relevante destacar que la Ley del Plan tiene un carácter *especial*, en tanto se compone de una parte general, y un Plan de inversiones que en su conjunto, deben garantizar la sostenibilidad fiscal en la consecución de las metas propuestas[70]. El procedimiento de diseño, aprobación y ejecución se rige por lo dispuesto en la Ley 152 de 1994[71], y la aprobación del Plan de

[68] Corte Constitucional, sentencia C-068 de 2020.
[69] Corte Constitucional, sentencia C-334 de 2012. Recientemente, la Corte Constitucional en su pronunciamiento C-415 de 2020 señaló que "*la prelación que se predica específicamente del plan nacional de inversiones, delimitado por los artículos 150.3, 339 y 341 inciso tercero de la Constitución, que no puede interpretarse como constitutiva de un parámetro de constitucionalidad, sino como un concepto que involucra una preferencia y, por lo tanto, no una validez constitucional*".
[70] Constitución Política de Colombia, artículo 339.
[71] Constitución Política, artículo 342.

Desarrollo comprende a su vez la determinación de las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento[72].

82. Es de resaltar en la especialidad de la Ley, su proceso de creación, en el cual, se abre un espacio previo de deliberación en cuanto a su contenido[73]. Dicho escenario de discusión previa se propicia por el Consejo Nacional de Planeación, que tiene por objeto servir de instancia consultiva para la elaboración del Plan[74], y permite la participación activa de las autoridades de planeación, las entidades territoriales y el Consejo Superior de la Judicatura, y deberá someterse al concepto del Consejo Nacional de Planeación previo a su radicación en el Congreso[75]. El Gobierno tiene el límite de 6 meses para presentar el proyecto ante el Congreso[76].

83. Una vez presentado el proyecto, las comisiones conjuntas de asuntos económicos elaborarán un informe del proyecto, que pasará a ser discutido en las plenarias de ambas Cámaras[77]. Si el Congreso no aprueba el proyecto dentro de los tres meses siguientes a su presentación, el mismo se pondrá en vigencia mediante Decreto con fuerza de Ley[78]. Cualquier modificación del Plan de Inversiones Públicas requerirá del visto bueno del Gobierno[79].

84. Además, es importante señalar que la Ley del PND comparte algunas semejanzas con la Ley Anual de Presupuesto y la Ley Bienal del Presupuesto de Regalías, en tanto estas últimas también constituyen una herramienta de planeación y ejecución de gasto público, en este caso estrictamente económica, a través de la cual (i) se estiman los ingresos para una determinada anualidad -vigencia fiscal-; y (ii) se autorizan los gastos dentro de dicho período. De esta manera, la Ley Anual de Presupuesto contribuye al cumplimiento de las metas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, a través de la asignación de gasto.

85. Igualmente, las leyes cuentan con disposiciones que tienen por objeto asegurar su correcta ejecución[80], y que tienen vocación de temporalidad según cada instrumento (1 y 4 años)[81]. De igual forma, el contenido de estos ordenamientos puede calificarse como *multitemático*, en tanto la Ley del Plan Nacional de Desarrollo aborda variados temas en los frentes económico, social o ambiental, y, como se dijo, la Ley Anual de Presupuesto pone en ejecución,

---

[72] Constitución Política, artículo 150.3.
[73] Constitución Política, artículo 340.
[74] Ibídem.
[75] Constitución Política, artículo 341.
[76] Ibídem.
[77] Ibídem.
[78] Ibídem.
[79] Ibídem.
[80] Para el caso del Plan Nacional de Desarrollo, son los mecanismos de ejecución del Plan y para el caso de la Ley de Presupuesto son las disposiciones generales. Ver EOP, artículo 11.
[81] Constitución Política, artículos 339 y 341. Ley 152 de 1994, artículos 14, 25 y 30. Una lectura sistemática de estas disposiciones, permite derivar la temporalidad que por regla general rige las leyes del Plan de Desarrollo. En este mismo sentido, dijo la Sala Plena en la sentencia C-068 de 2020 que: "*dada su naturaleza de planificación, la ley del Plan Nacional de Desarrollo cubre varios temas que responden a diferentes programas y estrategias que proyecta el Gobierno Nacional durante cuatro años*". Igualmente, en la sentencia C-126 de 2020, la Sala enfatizó en la temporalidad de las leyes del Plan.

a través de la asignación de presupuesto, los planes y programas que desarrollan la política estatal prevista en el Plan Nacional de Desarrollo[82].

86. No obstante las anteriores similitudes, señaló la sentencia C-047 de 2018, la *temporalidad* en la vigencia de ambos instrumentos constituye un rasgo diferenciador, en la medida en que mientras hay disposiciones incorporadas en los planes de desarrollo que se han mantenido vigentes a través del tiempo, las disposiciones orientadas a poner en marcha el Plan de Inversiones deben sujetarse a la vigencia fiscal para la cual fueron expedidas. En la sentencia C-126 de 2020, la Corte señaló un criterio de temporalidad más estricto en la ley del Plan Nacional de Desarrollo al indicar que las medidas que se adopten para impulsar el cumplimiento del plan, por su naturaleza, deben tener una vocación de temporalidad y, por consiguiente, resultan violatorias del principio de unidad de materia aquellas normas que no tengan como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio.

87. Así mismo, ha señalado la jurisprudencia que *dada su naturaleza de planificación*, la Ley del Plan cubre *varios temas* que responden a diferentes programas y estrategias. De allí, que la jurisprudencia constitucional le haya asignado el carácter de multitemática y heterogénea[83].

88. Por multitemática y heterogénea, se entiende que, como se dijo antes, la Ley del PND se ocupa de diversas materias -políticas macroeconómicas, sociales, culturales y ambientales- lo mismo que de *diversidad de medidas instrumentales* -presupuestales o normativas-, destinadas a "*garantizar la efectiva y eficiente realización del Plan de Desarrollo*"[84]. Sobre ello, la jurisprudencia constitucional ha explicado que este carácter multitemático y heterogéneo se deriva de los mecanismos de elaboración y aprobación de estos instrumentos, en donde participan activamente distintos sectores de la sociedad y del Estado[85], que hacen que el proyecto de planeación nacional no recoja una visión unívoca sobre los objetivos que interesan al Gobierno, sino que la misma obedece a la armonización de las distintas perspectivas sobre cuáles deben ser las metas y objetivos dentro de un determinado cuatrienio[86], teniendo en cuenta, además, la intervención de los diferentes sectores políticos representados en el Congreso.

89. En este sentido, la Corte Constitucional ha sostenido que de conformidad con el artículo 150.3 de la Constitución y el artículo 5º de la Ley 152 de 1994, la Ley del Plan debe contener no solo los objetivos generales y de inversión pública perseguidos por el Gobierno, sino también las medidas necesarias para impulsar su cumplimiento. De esta manera, ha afirmado que *"es propio de la*

---

[82] Corte Constitucional, sentencia C-047 de 2018. A su vez, esta correspondencia entre la Ley Anual de Presupuesto y la Ley del PND, puede justificarse en el artículo 13 del Decreto 111 de 1996, y los artículos 8.4, 28 y 30 de la Ley 152 de 1994.
[83] Corte Constitucional, sentencia C-068 de 2020.
[84] Corte Constitucional, sentencia C-305 de 2004.
[85] De conformidad con los artículos 8º y 9º de la Ley 152 de 1994, en el proceso de elaboración del PND intervienen representantes de las entidades territoriales, los territorios indígenas, los diferentes gremios económicos, sectores sociales, y los sectores educativo, cultural, ecológico y comunitario.
[86] Corte Constitucional, sentencia C-026 de 2020.

ley del plan comprender normas destinadas a permitir que se cumplan los objetivos y metas señalados en la parte general y que efectivamente se adelanten las inversiones programadas en la programación de las inversiones. Esto deriva de una cualidad especial de la ley del plan pues, según la Carta, "sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución" (CP art. 341) por lo cual es perfectamente natural que en estas leyes se incluyan normas instrumentales, esto es, disposiciones destinadas a permitir la puesta en marcha del propio plan de desarrollo"[87].

90. A modo de conclusión, según lo ha señalado de forma reciente esta Sala[88], **las leyes aprobatorias del PND (i) constituyen una de las herramientas más importantes en la dirección de la economía por parte del Estado; (ii) su proceso de aprobación es reglado y participativo, en la medida en que involucra distintos órganos de decisión que tienen como objetivo estructurar una política social, económica y ecológica adecuada al interés general[89]; (iii) el contenido de la Ley aprobatoria se divide en dos, a saber: una parte general y un plan de inversiones públicas; y (iv) su contenido es multitemático y heterogéneo**.

Unidad de materia en las leyes de los planes nacionales de desarrollo. Reiteración de jurisprudencia

91. Si bien, como se expuso antes, la jurisprudencia ha reconocido que la Ley del Plan de Desarrollo es de carácter multitemático y heterogéneo, en virtud de lo cual se encarga de regular diversas materias en los frentes de lo económico, social y ecológico, así como los medios para alcanzar los objetivos propuestos, también ha precisado este tribunal que ello no quiere decir que sea esta una vía para incorporar mediante un mismo instrumento jurídico disposiciones que no se encuentren relacionadas entre sí, o para llenar *"vacíos o inconsistencias"* de leyes anteriores[90]. Esto se debe a que, al igual que las demás leyes que expide el Congreso de la República, la Ley del PND se rige por el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política, en virtud del cual *todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia*[91].

92. A partir de lo anterior, la Corte Constitucional ha establecido que en líneas generales, el principio de unidad de materia se refiere al deber de asegurar que las *disposiciones de un mismo cuerpo normativo guarden*

---

[87] Corte Constitucional, sentencia C-191 de 1996.
[88] Corte Constitucional, sentencia C-026 de 2020.
[89] De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 152 de 2994, "*El proyecto del Plan Nacional de Desarrollo será presentado ante el Congreso de la República y* ***se le dará primer debate en las comisiones de asuntos económicos de ambas Cámaras en sesión conjunta****, en un término improrrogable de cuarenta y cinco días*".
[90] Corte Constitucional, sentencia C-008 de 2018.
[91] Como lo señaló recientemente este tribunal en sentencia C-440 de 2020, el principio de unidad de materia *"se inspira en el propósito de racionalizar y tecnificar el proceso legislativo, tanto en sus fases preparatorias, como en las de discusión y aprobación"*. De esta manera, señaló el referido fallo que mediante la aplicación de este principio, se busca que evitar que tanto los legisladores, como los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación de disposiciones que no guardan ningún tipo de relación con el eje temático de la Ley aprobada, y que por este motivo pudieron no haber sido objeto del debido debate democrático al interior de las cámaras legislativas.

conexidad interna *con la materia principal regulada en el mismo*[92], de tal forma que aquellas materias que puedan resultar *ajenas* o *extrañas* al *objeto general de la ley* o *la materia regulada*, deben ser expulsadas del ordenamiento jurídico[93]. Particularmente, tratándose de planes de desarrollo, **este juicio debe ser más estricto, debido a que se trata de una Ley que tiene su origen en una iniciativa gubernamental**[94], es objeto de un debate democrático más restringido toda vez que tiene sólo tres (3) debates y primer debate conjunto en las Comisiones Económicas del Congreso[95], no pueden modificarse aspectos sustanciales del plan de inversiones sin autorización del Gobierno[96], y su tiempo de aprobación es de 3 meses en el Congreso[97]. Aunque la ley del plan revista particularidades, esto no la exonera de la deliberación democrática que haga evidente la participación, el pluralismo y los derechos de las minorías (sentencia C-415 de 2020)[98].

93. A partir de ello, la jurisprudencia ha establecido que al momento de estudiar la constitucionalidad de una Ley aprobatoria del PND, deben verificarse las siguientes condiciones:

(i) "*Que la unidad de materia no se exige respecto de los diferentes objetivos, metas, estrategias y políticas enunciados en la parte general, sino solamente de las disposiciones de carácter presupuestal y* ***de las disposiciones que señalan mecanismos para la ejecución de plan, las cuales siempre han de contar con un referente en la parte general del mismo***[99].

(ii) *Que la ley aprobatoria del PND, impone la conexión o vínculo entre los objetivos o metas contenidos en la parte general del Plan, con los instrumentos creados por el legislador para alcanzarlos,* ***siendo indispensable que las medidas de naturaleza instrumental se encuentren en una relación de conexidad directa con los objetivos y metas generales del plan***.

---

[92] Ibídem.

[93] El numeral 3 del artículo 150 de la Constitución Política dispone que le corresponde al Congreso aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos. En concordancia con lo expuesto, el artículo 341 superior señala que el plan nacional de inversiones tendrá naturaleza de ley y prelación, y en consecuencia, **sus mandatos constituirán mecanismos idóneos** para su ejecución. Este último aspecto refrendado en el artículo 6, literal (d) de la Ley 152 de 2994 en la cual se señala que el plan de inversiones, entre otros, incluirá la especificación de los **mecanismos idóneos** para su ejecución.

[94] Constitución Política, artículo 341.

[95] La Ley 3ª de 1992 reconoce el principio de especialidad de las Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de sus competencias, tal como, es el caso de las comisiones que conocen del primer debate de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Por su parte, la Comisión Sexta tiene asignados los temas de funciones públicas y prestación de los servicios públicos, la cual, debería ser la asignada para las modificaciones de la Ley 142 de 1994.

[96] Ley 152 de 1994, artículo 22, Corte Constitucional, sentencia C-105 de 2016.

[97] Ley 152 de 1994, artículo 25.

[98] En esta línea, la jurisprudencia ha sido enfática en señalar que tratándose del PND, no puede flexibilizarse, de ningún modo, la aplicación del principio de unidad de materia puesto que, debido a la naturaleza abstracta de los objetivos de esta Ley, la multiplicidad de temas que regula, y su extensión, "podría incluir contenidos muy disímiles, lo cual afecta la coherencia, racionalidad y transparencia de la actividad legislativa que la Constitución persigue al consagrar el principio de unidad de materia" (Corte Constitucional, sentencia C-440 de 2020).

[99] Corte Constitucional, sentencias C-539 de 2008, C-394 y 747 de 2012.

(iii) *Que debe existir una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del plan y las disposiciones instrumentales que contiene, de tal manera que se evidencie la relación entre los medios y los fines, en donde se evidencie que* ***la realización de los planes, programas y metas generales tiene relación directa con los contenidos de las normas instrumentales que se consagran***[100].

(iv) *Que se debe realizar un juicio de constitucionalidad más estricto para verificar la conexión estrecha entre las metas y propósitos del plan y las disposiciones instrumentales contenidas en la ley. Esto porque* ***el carácter heterogéneo y multitemático del plan, no puede dar lugar a que se introduzcan disposiciones que no tengan una conexidad directa e inmediata, dado que el principio democrático se encuentra "notoriamente mermado"***[101]*, en tanto la iniciativa es gubernamental, las posibilidades de modificación del proyecto por parte del Congreso se encuentran limitadas, el término para la aprobación del plan es reducido, y por la especial posición que en el sistema de fuentes tiene este tipo de leyes, que se erige en un criterio normativo para determinar la validez de otras leyes con vocación de aplicación inmediata.*

(v) *Que se tiene que comprobar el vínculo directo y no simplemente eventual o mediato entre las normas instrumentales y los objetivos generales del plan y aquellas disposiciones de carácter instrumental, de tal manera que se tiene que comprobar que no se utilice la Ley del Plan para incorporar normas que tengan como objetivo el de llenar vacíos o inconsistencias que se presenten en leyes anteriores****, o para ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República****, sin ninguna relación con los objetivos y metas* ***de la función de planificación***"[102].

94. De esta manera, **la Corte Constitucional ha establecido que al momento de estudiar la unidad de materia en un Plan Nacional de Desarrollo, se deben agotar las siguientes etapas: (i) se debe determinar la ubicación y alcance de la norma demandada, con el fin de establecer si tiene o no naturaleza instrumental; (ii) se debe establecer si en la parte general del Plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan tener relación con la disposición acusada; y (iii) se debe verificar una conexidad directa e inmediata entre la norma demandada y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del Plan**[103].

95. Por *norma instrumental*, se entienden aquellas disposiciones presupuestales o normativas idóneas destinadas a garantizar la efectiva y eficiente realización, ejecución o cumplimiento del Plan de Desarrollo. Esto es, aquellas disposiciones idóneas que tienen por objeto la realización, ejecución o

---

[100] Este tribunal en la sentencia C-305 de 2004 establece que, "*Precisando lo anterior puede decirse que algunas de las normas contenidas en el Plan de Desarrollo definen, por su contenido, la orientación misma de la política económica, social y ambiental que deberá presidir la función pública durante un período presidencial determinado. Tales son, por ejemplo, las que describen los principales programas de inversión. Otras, de contenido instrumental, deben señalar las estrategias presupuestales o normativas para realizar tales programas. Si estas últimas no pueden ser referidas a las primeras, es decir carecen de aptitud sustancial directa e inmediata para realizar los planes y programas y las metas generales, resultan ajenas a la materia o asunto de que trata la ley. Y si la disposición no recoge ningún instrumento de realización de políticas, igualmente debe ser considerada extraña a la materia de una ley cuatrienal de planeación*".

[101] Corte Constitucional sentencia C-394 de 2012.

[102] Corte Constitucional, sentencia C-026 de 2020.

[103] Corte Constitucional, sentencia C-068 de 2020. Ver al respecto pie de página 67

cumplimiento de los objetivos, metas y estrategias propuestas en la parte general.

96. Por *conexidad directa e inmediata,* se entiende que estas disposiciones instrumentales deben permitir la efectividad directa e inequívoca de los postulados previstos en la parte general. En sentido contrario, una disposición es eventual cuando a partir de su cumplimiento, *no puede obtenerse inequívocamente* la efectividad de los objetivos, metas y estrategias contenidos en la parte general, o si esta efectividad es sólo *"conjetural o hipotética"*. Así mismo, una disposición es *mediata* cuando la efectividad de la norma general no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental, sino que requiere de alguna condición adicional[104].

Carácter temporal de las disposiciones que integran el Plan Nacional de Desarrollo. Reiteración de jurisprudencia

97. En la sentencia C-126 de 2020, la Corte señaló que la *temporalidad* de las disposiciones que integran el Plan como factor para determinar su conexidad, permite maximizar el principio democrático, pues esta Ley tiene una finalidad específica que se fundamenta en el artículo 150.3 de la Constitución, y unas condiciones particulares en su aprobación (ver *supra*, numeral 92). En este sentido, señaló la Sala, la Ley del PND no es un cuerpo normativo diseñado con la finalidad de modificar de manera irrestricta contenidos propios de las leyes que se expiden en ejercicio de otras facultades.

98. De esta forma, señaló la Corte, si una política estatal enfrenta falencias estructurales *"que excedan la órbita de acción de un Gobierno"*, estas deben ser reguladas a través de disposiciones que tengan vocación de permanencia.

99. Ahora bien, de forma reciente, este tribunal se refirió nuevamente al carácter *temporal* de las disposiciones que integran el Plan Nacional de Desarrollo, en el sentido de afirmar que **la modificación de la legislación previa con carácter permanente, no es *per se* inconstitucional, *siempre y cuando* pueda comprobarse una conexión directa e inmediata con la parte general del Plan. De esta forma, una disposición instrumental que modifique *con vocación de permanencia* una Ley preexistente, es constitucional, siempre y cuando sea indispensable para llevar a cabo una política pública prevista en el Plan**[105]. De forma específica, dicha sentencia señaló que la prórroga indefinida de disposiciones plasmadas en los planes nacionales de desarrollo o el **comprometer competencias legislativas ordinarias** puede llevar a la inexequibilidad de sus disposiciones, si no está precedida de la justificación necesaria que exponga con claridad que: (i) es una expresión de la función de planeación; (ii) prevé normas instrumentales destinadas a permitir la puesta en marcha del plan que favorezca la consecución de los objetivos, naturaleza y espíritu de la ley del plan; (iii) constituyen mecanismos idóneos para su ejecución tratándose del plan nacional de inversiones o medidas necesarias para impulsar el cumplimiento del PND; (iv)

[104] Corte Constitucional, sentencias C-026 y C-440 de 2020
[105] Corte Constitucional, sentencia C-415 de 2020.

no se puede emplear para llenar vacíos e inconsistencias de otro tipos de disposiciones; y (v) no pueden contener cualquier tipología de normatividad legal, ni convertirse en una colcha de retazos que lleve a un limbo normativo, pues, de no hacerse esta distinción cualquier medida de política económica tendría siempre relación –así fuera remota- con el PND. Esta conexión inexorable con el plan y sus bases son examinados caso a caso.

100. La anterior exigencia resulta particularmente relevante en aquellos casos en que la Ley del Plan adopte normas de **contenido tributario**, o modifique regímenes **cuya regulación se ha asignado de forma ordinaria al Legislador** en los términos del artículo 150 de la Constitución. Lo anterior, en la medida en que:

(i) En el primer escenario, como se dijo al abordar el principio de legalidad del tributo, la premisa según la cual *no puede haber tributo sin presentación* (ver *supra*, numeral 57) implica que las decisiones en materia impositiva sean objeto de un amplio debate democrático. Al respecto, es importante poner de presente que mientras que una Ley del PND tiene su origen en una iniciativa gubernamental[106], es objeto de un debate democrático restringido, en la medida en que no pueden modificarse aspectos sustanciales del plan de inversiones sin autorización del Gobierno[107], se aprueba en tres (3) debates (primer debate en Comisiones Económicas conjuntas)[108], y su tiempo de aprobación es de tres (3) meses en el Congreso[109], una ley ordinaria puede tener origen en cualquiera de las cámaras[110], sus modificaciones, por regla general, no requieren de autorización previa por parte del Gobierno, se tramitan y aprueban en cuatro (4) debates (primer debate en la comisión respectiva de cada cámara y segundo debate en cada plenaria)[111], y pueden ser objeto de consideración hasta en dos legislaturas[112]. De esta manera, se tiene que si la Ley del Plan acude a la imposición de medidas de carácter tributario dentro de un procedimiento en que se encuentra reducido el principio democrático, mayor deberá ser la justificación en la necesidad de su adopción a través de este instrumento de planeación con vocación de temporalidad; y,

(ii) De conformidad con lo previsto en el artículo 150 de la Constitución, el Congreso cuenta con un total de 25 funciones constitucionales relacionadas con su producción legislativa, dentro de las cuales se encuentra la de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo. En virtud de ello, la competencia de aprobar el PND debe ejercerse de forma equilibrada frente a las demás competencias asignadas al Congreso, de tal forma que mediante el ejercicio de esta facultad no agote el contenido de las demás

[106] Constitución Política, artículo 341.
[107] Ley 152 de 1994, artículo 22, Corte Constitucional, sentencia C-105 de 2016.
[108] Ley 152 de 1994, artículos 20 y 21.
[109] Ley 152 de 1994, artículo 25.
[110] Constitución Política, artículo 154. Concretamente, las leyes que se refieren a tributos deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, de conformidad con lo previsto en el artículo 154 de la Constitución.
[111] Constitución Política, artículo 157.
[112] Constitución Política, artículo 162.

atribuciones que le han sido asignadas de forma específica por el Constituyente. Tampoco las actuaciones de las Comisiones Económicas conjuntas deben vaciar de contenido las funciones especializadas de las otras Comisiones Constitucionales permanentes del Congreso, en los términos de la Ley 3ª de 1992. Para el efecto, serán factores relevantes de valoración (i) la temporalidad de la medida; (ii) su conexidad temática con el Plan; y (iii) su finalidad[113].

101. Así mismo, en línea con la naturaleza temporal de la disposiciones del Plan, resulta pertinente poner de presente lo dicho por la Sala Plena en la sentencia C-047 de 2018, en la que afirmó que si bien la vigencia del PND corresponde, en principio, al cuatrienio presidencial, *varios son los artículos de este tipo de leyes que permanecen en el tiempo*, en tanto que las metas y objetivos de política pública que se plantean, son de largo plazo o requieren de una ejecución continuada y progresiva. Tal fue el caso de la creación de Colpensiones y la UGPP en el PND 2007-2010, en dos artículos declarados exequibles por conexidad directa e inmediata mediante sentencia C-376 de 2008. Igual ocurrió con la ADRES[114], creada en el PND 2014-2018, en un artículo declarado exequible mediante sentencia C-453 de 2016.

102. Ahora bien, también ha resaltado este tribunal y declarado la *inexequibilidad* de disposiciones con carácter *permanente*, que carecen de conexidad directa e inmediata con los objetivos generales del Plan, y en su lugar pretenden introducir regulaciones aisladas que llenan los vacíos de regulaciones temáticamente independientes o modifican estatutos o códigos.

103. Tal fue el caso de las sentencias C- 219 de 2019 y C-068 de 2020, en las que se demandó la inconstitucionalidad de dos normas que regulaban el ingreso base de cotización (IBC) para trabajadores independientes. En ambas oportunidades, y a pesar de tratarse de planes de desarrollo distintos, la Corte pudo evidenciar que se trataba de disposiciones aisladas frente a la temática regulada en los objetivos generales, y de forma específica en los capítulos en los que se encontraban previstas. Para el primer caso, la Corte pudo evidenciar que la regulación del IBC no se relacionaba con el mecanismo de ejecución *"Buen Gobierno"*, que en general buscaba un Estado más moderno y eficaz, y a su vez, la conexión de esta disposición con otros objetivos generales, relacionados con la cobertura en salud y la movilidad social era meramente *hipotética, conjetural e indirecta*, en tanto a partir de allí no podía predicarse una relación *estrecha*, y era claro que el objetivo de la disposición era llenar un vacío en la regulación sobre la cotización de los independientes que quedó de una ley precedente. Por su parte, en el caso más reciente, y al estudiar una norma de contenido similar, la Corte pudo evidenciar que se encontraba ubicada en un aparte denominado *"Pacto por la equidad"* y que no era instrumental a alcanzar los cometidos allí propuestos. Así mismo, consideró la

[113] De forma reciente, la Sala afirmó en sentencia C-440 de 2020 que *"la falta de conexidad directa e inmediata también se verifica en caso de que la disposición acusada tenga por finalidad, de un lado, llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores y, de otro lado, ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, de tal forma que no sea posible apreciar ninguna relación con los programas y proyectos contenidos en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo"*.
[114] Administradora de los recursos del SGSSS.

Sala que la disposición bajo análisis no contribuía *directamente* a la materialización de las metas de salud para todos y trabajo decente previstas en el Plan, que eran los otros títulos a los que podía asociarse su contenido. En consecuencia, se procedió a declarar la inexequibilidad en ambos casos.

104. Por último, ha precisado la Corte que la razón de ser de aplicar el criterio de *temporalidad* al momento de abordar la unidad de materia, se debe a que tal condición "*refuerza o desvirtúa la eventual conexidad de una norma demandada con la ley que la contiene*"[115]. En esta línea, la reciente sentencia C-415 de 2020 realizó especial énfasis en respetar las reglas estrictas de transparencia, por lo que **en cada normatividad legal que se afecte debe existir una carga de argumentación suficiente del porqué es necesario e imprescindible su modificación de cara a los objetivos generales del PND y a sus bases**.

Análisis constitucional de los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019

105. Para efectos de estudiar la constitucionalidad de las disposiciones demandadas, la Sala Plena precisará, en primer lugar, su *contenido y alcance*. Luego, entrará a analizar si hay objetivos, metas o estrategias en la parte general que puedan relacionarse con dicho contenido. De superar este análisis, se determinará si entre los objetivos generales y las disposiciones bajo examen existe una conexidad directa e inmediata, y se comprueba la existencia de una carga de argumentación suficiente del por qué es necesario e imprescindible la modificación, en este caso, de la Ley 142 de 1994, de cara a los objetivos generales del PND, de tal forma que se ajusten a lo previsto en el artículo 158 de la Constitución Política.

(i) ***Alcance y naturaleza de los artículos 18 y 314 del Plan Nacional de Desarrollo***

106. Como se ha venido exponiendo, el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 modificó lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, en el sentido de fijar una nueva regulación respecto de la contribución allí prevista. De esta manera, prevé el artículo 18 que *con la finalidad de financiar los gastos de funcionamiento e inversión de la CREG, la CRA y la SSPD, y en general, recuperar los costos del servicio,* se cobrará un tributo a título de contribución especial tanto a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, como a todas aquellas personas que se vean sometidas a la regulación e Inspección, Vigilancia y Control (IVC) de estas entidades. Para el efecto, la norma regula aspectos sobre la tarifa, la base gravable y la forma de determinar su valor, determina el hecho generador y señala cuáles serán los sujetos pasivos de la obligación.

107. A su vez, establece que corresponderá al Gobierno nacional, mediante reglamento, definir las características y condiciones especiales que se requieran para la determinación de las contribuciones especiales, así como los asuntos

[115] Corte Constitucional, sentencia C-068 de 2020.

relacionados con el recaudo, administración, y demás obligaciones formales y de procedimiento. Igualmente, dispone que las sanciones e intereses por el incumplimiento de las obligaciones formales y sustanciales, relacionadas con la contribución especial, serán las mismas establecidas en el Estatuto Tributario para el impuesto sobre la renta y complementarios.

108. Finalmente, el artículo en comento fija reglas para el manejo de los recursos provenientes del pago del tributo, el deber de reporte de la información necesaria para su cálculo y liquidación, y establece que, de no reportarse la información en las condiciones definidas por el sujeto activo de la contribución, procederá la imposición de *"las sanciones a que hubiere lugar"*.

109. En conclusión, observa la Corte que el artículo 18 demandado: (i) establece un tributo a favor de la CREG, la CRA y la SSPD, y a cargo de los sujetos prestadores, regulados y vigilados; (ii) hace alusión a los elementos esenciales de la contribución, esto es, el hecho generador, la base gravable, los sujetos ubicados en ambos extremos de la obligación, y la tarifa; (iii) defiere a la potestad reglamentaria del Gobierno nacional algunos aspectos relacionados con la determinación, el recaudo y la administración de la contribución; y (iv) fija reglas sobre el manejo de recursos y la imposición de sanciones a los sujetos pasivos.

110. Por su parte, el artículo 314 creó una contribución especial adicional, de carácter temporal, a cargo de todas las personas vigiladas por la SSPD y a favor del Fondo Empresarial administrado por dicho ente de control. De esta manera, el mencionado artículo establece que desde el 1º de enero de 2020, y hasta el 31 de diciembre del 2022, la SSPD cobrará a sus sujetos vigilados una contribución especial, adicional a la prevista en el artículo 18 acusado, que tendrá por destino el Fondo Empresarial de la SSPD. No obstante, la base gravable será la misma que la establecida para la contribución permanente, la tarifa será del 1% y el hecho generador consiste en estar sometido a la vigilancia de la SSPD.

(ii) *La Ley 1955 de 2019 y los contenidos generales relacionados con las disposiciones acusadas*

111. Por medio de la Ley 1955 de 2019 se expidió "*el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la Equidad*". En el artículo 1º de dicha ley se establecieron sus objetivos, en los siguientes términos: "[…] *sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030*". En el artículo 2º de este mismo título se dispone que el documento denominado "**Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad**", elaborado por el Gobierno Nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, y construido desde los territorios, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, *"(…) es*

parte integral del Plan Nacional de Desarrollo y se incorpora a la presente ley como un anexo"[116].

112. En el artículo 3º se incluyen los Pactos del Plan Nacional de Desarrollo, los cuales son los "*objetivos de la política pública*". Dichos objetivos o pactos estructurales se refieren a: "1. ***Legalidad.*** *El Plan establece las bases para la protección de las libertades individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la Ley y la garantía de los derechos humanos, para una lucha certera contra la corrupción y para el fortalecimiento de la Rama Judicial. 2.* ***Emprendimiento.*** *Sobre el sustento de la legalidad, el Plan plantea expandir las oportunidades de los colombianos a través del estímulo al emprendimiento, la formalización del trabajo y las actividades económicas, y el fortalecimiento del tejido empresarial en las ciudades y en el campo. 3.* ***Equidad****. Como resultado final, el Plan busca la igualdad de oportunidades para todos, por medio de una política social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y que se centra en las familias como los principales vehículos para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social. El logro de estos objetivos requiere de algunas condiciones habilitantes que permitan acelerar el cambio social*". Con el fin de establecer condiciones propicias para el logro de estos objetivos, el Plan contempla a su vez 14 pactos transversales[117], entre los que se destacan el "*Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos."* Y el *"Pacto por la Región Caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad"*.

---

[116] Como se ha establecido en la jurisprudencia constitucional de forma reiterada las "*Bases del Plan Nacional de Desarrollo*" hacen parte integral del Plan, y se incorporan a este. Corte Constitucional, sentencias C-620, C-519, C-453, C-105 y C-016 de 2016; C-218 de 2015; C-747, C-363 y C-077 de 2012 y C-1062 de 2008.

[117] *El Plan contempla los siguientes pactos que contienen estrategias transversales:*
"*4. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo.*
5. Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro.
6. Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional.
7. Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento.
8. Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos.
9. Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.
10. Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja.
11. Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas.
12. Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom.
13. Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad.
14. Pacto por la equidad de las mujeres.
15. Pacto por una gestión pública efectiva.
Así mismo, el Plan integra una visión territorial basada en la importancia de conectar territorios, gobiernos y poblaciones. Esto se ve reflejado en los siguientes pactos:
16. Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones.
17 - 25. Pacto por la productividad y la equidad en las regiones:
- Región Pacífico: Diversidad para la equidad, la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible.
- Región Caribe: Una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad.
- Seaflower Región: Por una región próspera, segura y sostenible.
- Región Central: Centro de innovación y nodo logístico de integración productiva nacional e internacional.
- Región Santanderes: Eje logístico, competitivo y sostenible de Colombia.
- Región Amazonia: Desarrollo sostenible por una Amazonia viva.
- Eje Cafetero y Antioquia: Conectar para la competitividad y el desarrollo logístico sostenible.
- Región Llanos - Orinoquía: Conectar y potenciar la despensa sostenible de la región con el país y el mundo.
- Región Océanos: Colombia, potencia bioceánica".

113. Los artículos demandados se encuentran ubicados en (i) la Subsección I "*legalidad para el sector ambiental y minero energético*", de la Sección I "*Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia"* del capítulo II *"mecanismos de ejecución del Plan*", de la Ley 1955 de 2019 -**artículo 18**-; y (ii) en la Subsección 7 "*Equidad para la eficiente prestación del servicio público de energía en la costa caribe"*, de la Sección III *"Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*" del capítulo II "*mecanismos de ejecución del Plan"* de la Ley 1955 de 2019 -**artículo 314**-. Así mismo, una vez verificado el documento de Bases del PND, considera la Sala que, *prima facie*, ambos artículos podrían relacionarse con los pactos "*Por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos*", y el pacto "*Por la región caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad*".

114. Lo anterior, en la medida en que el primer pacto prevé dentro los objetivos de su primera línea de acción[118] la mejora en la regulación y vigilancia de los mercados energéticos[119], el cual, comprende un robustecimiento en el financiamiento, la solidez y la sostenibilidad del Fondo Empresarial de la SSPD[120], el fortalecimiento de la capacidad técnica, sancionatoria y de vigilancia de la SSPD sobre las empresas reguladas[121], la regulación económica de los combustibles líquidos, por parte de la CREG[122], y el ajuste en la base gravable de la contribución especial a cargo de los sujetos regulados y vigilados por la CREG, la CRA y la SSPD[123]. A su vez, este mismo pacto prevé dentro de los objetivos de su segunda línea de acción[124]: (i) Disponer de información sistemática, oportuna, confiable y suficiente de agua potable y saneamiento básico a nivel nacional para la toma de decisiones; lo cual, conlleva la reestructuración y optimización del Sistema Único de información de la SSPD[125]; y (ii) Incorporar las modificaciones pertinentes al esquema y capacidad institucional del sector, para mejorar la ejecución de proyectos y fortalecer la vigilancia y regulación oportuna y diferenciada de las empresas. Tal objetivo, prevé expresamente el fortalecimiento institucional, financiero y técnico de la SSPD y la CRA[126].

115. Por su parte, el *"Pacto Región Caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad"*, prevé dentro de sus líneas de acción

---

[118] Denominada "*A. Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo"*.
[119] Ver documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo, disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf, página 671.
[120] Ibídem.
[121] Ver documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo, disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf, página 672.
[122] Ibídem.
[123] Ibídem.
[124] Denominada: *"B. Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa"*.
[125] Ver documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo, disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf, página 685.
[126] Ver documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo, disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf, página 686.

la *"Garantía de la prestación eficiente del servicio de energía en la Región Caribe"*. Dicho componente, tiene por objeto garantizar la sostenibilidad del Fondo Empresarial de la SSPD en virtud de la intervención de Electricaribe[127].

116. Frente a lo expuesto, observa este tribunal que el objeto de la contribución especial de que trata el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, es financiar los gastos de funcionamiento e inversión de la CREG, la CRA y la SSPD, así como recuperar, en general, los costos en que incurren dichas entidades por la prestación de los servicios de regulación e IVC a los sujetos pasivos de la contribución. Por su parte, la contribución de que trata el artículo 314 propende por el fortalecimiento financiero del Fondo Empresarial a cargo de la SSPD, el cual, tiene por objeto financiar a las empresas en toma de posesión por este ente de control, para efectos de garantizar el pago de acreencias laborales y la continuidad en la prestación del servicio público a los usuarios. Además, este Fondo puede financiar la contratación de los servicios legales, técnicos o financieros que requieran la SuperServicios y la empresa tomada en posesión, así como los estudios necesarios para el ejercicio de las prerrogativas administrativas en cabeza del ente de IVC.

117. A partir de lo anterior, surge la duda de si, mediante estos recaudos tributarios, se propendió por la materialización de los pactos referidos a (i) la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos; y (ii) el Pacto Región Caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad. Lo anterior, en la medida en que de conformidad con lo expuesto en el acápite introductorio del primer pacto, las preocupaciones del Gobierno giran en torno a los retos en la *"eficiencia, calidad y costos de los servicios públicos"*, refiriéndose así, a necesidades concretas de intervención en los mercados energéticos y de agua potable. A su vez, el segundo de estos pactos señala en su parte introductoria que con el fin de atender las demandas sociales y de pobreza extrema en la región, establecerá líneas de acción relacionadas con la seguridad alimentaria, vivienda, y reducción de pobreza, el fortalecimiento a los servicios de agua potable y saneamiento básico, así como buscar una solución definitiva a la prestación del servicio de energía eléctrica en la Región Caribe.

118. Para absolver esta cuestión, la Sala Plena debe efectuar un juicio de conexidad directa e inmediata, en el cual se establezca si la relación temática aparente a que se ha hecho referencia tiene la entidad suficiente para justificar la inclusión de los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019, como mecanismos idóneos de ejecución de la Ley del Plan que se revisa. Al respecto, es importante mencionar que según lo ha considerado esta Corte, cuando una medida instrumental no establece autónomamente condiciones *suficientes* para materializar el objetivo al que sirve, o no es *inequívocamente efectiva* para la realización del programa o proyecto contenido en la parte general del Plan, no cumple con el requisito de la unidad de materia[128]. En este orden, ha considerado la Sala que hay lugar a declarar la inexequibilidad de una

[127] Ver documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo, disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf, página 1194.
[128] Corte Constitucional, sentencia C-008 de 2018.

disposición cuando *"*[su] *conjunción es apenas temática con algunos principios transversales del PND, pero sin un vínculo directo y verificable, estrecho e inmediato"*[129], enfatizando en que no puede avalarse la constitucionalidad de una medida cuando el nexo causal sea *"meramente esporádico, conjetural, hipotético e indirecto"*[130]. En conclusión, al momento de analizar la unidad de materia de una norma instrumental en el Plan Nacional de Desarrollo, la Corte debe verificar que su configuración no obedezca a una inclusión aislada en la Ley, de tal forma que, *a pesar de que pueda predicarse un vínculo entre la disposición y el Plan*, este sea apenas difuso o hipotético.

119. Lo anterior, teniendo en cuenta, además, que el diseño de política tributaria en la Ley del Plan, o el compromiso de las competencias legislativas ordinarias del Congreso, deberán así mismo contar con una justificación adecuada que permita su adopción a través de este instrumento de planeación (ver *supra*, numeral 100).

120. Con base a estas precisiones, pasa la Sala Plena a evaluar la conexidad directa e inmediata de las disposiciones demandadas.

(iii) *Juicio de conexidad directa e inmediata entre los artículos acusados (18 y 314) y los contenidos generales de la Ley 1955 de 2019*

121. Una vez determinada la ubicación y naturaleza de los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019, así como los objetivos y metas del Plan que podrían relacionarse con los mismos, encuentra la Corte que tanto por su ubicación, como por el contenido de los pactos transversales a los que podrían asociarse, no se relacionan de forma *directa* e *inmediata* con los pactos estructurales de legalidad, emprendimiento y equidad, ni con los objetivos generales establecidos a partir de éstos. Lo anterior, por las razones que se exponen a continuación.

Artículo 18

122. En primer lugar, con relación a su ubicación, observa la Sala que el artículo 18 fue incorporado en el capítulo II *"Mecanismos de ejecución del plan"*, sección I *"pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia."*, subsección I *"Legalidad para el sector ambiental y minero energético"*. En este contexto, no es claro cómo una modificación permanente al régimen de servicios públicos domiciliarios vigente desde 1994, en el sentido de regular una obligación tributaria en cabeza de los sujetos regulados y vigilados, constituye un mecanismo idóneo de ejecución directo e inequívoco de la estrategia *"seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia"*, en tanto que el efecto de la disposición bajo examen es gravar con una contribución especial a quienes participan o inciden

[129] Ibídem.
[130] Ibídem.

en la prestación de servicios públicos domiciliarios, y a partir de ello sumar recursos a las cuentas de los entes de regulación e IVC, sin que sea claro, en principio, cómo ello genera algún impacto en el cometido de *"vivir con libertad, y en democracia"*, ni justificar o evidenciar una carga argumentativa suficiente, en todo caso, que permita a la Corte entender por qué para este cometido sería idóneo o necesario regular tributos del sector de los servicios públicos domiciliarios.

123. De igual forma, tampoco es claro cómo la imposición de una obligación tributaria en cabeza de los sujetos regulados y vigilados por la CREG, la CRA y la SSPD impacta en la legalidad de los sectores ambiental y minero energético, en tanto que no se trata de medidas tendientes a establecer nuevos mecanismos de verificación del cumplimiento de las disposiciones legales que debe seguir cada agente, o fortalecer el contenido y alcance de las facultades inquisitivas y sancionatorias de estos organismos, entre otros. Así mismo, se observa que el título de la subsección se refiere al *sector ambiental y minero energético*, más no al sector de agua potable. Luego, no observa la Sala Plena cómo la contribución que se modifica impacta en la legalidad del sector que se regula.

124. Por su parte, con relación al documento de bases del PND, observa este tribunal que la contribución de que trata el artículo 18 podría asociarse con uno de los pactos transversales, denominado "*Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos*", en tanto algunos de los componentes de sus líneas de acción[131] se refieren a la **regulación** y **vigilancia** de los mercados energéticos; el fortalecimiento de la capacidad **técnica**, **sancionatoria** y de **vigilancia** de la SSPD sobre las empresas reguladas; la **regulación económica de los combustibles líquidos, por parte de la CREG**; **el ajuste en la base gravable de la contribución especial** a cargo de los sujetos regulados y vigilados por la CREG, la CRA y la SSPD; la **reestructuración y optimización** del Sistema Único de Información de la SSPD; y el **fortalecimiento institucional, financiero** y **técnico** de la SSPD y la CRA.

125. Sin embargo, a pesar de estas asociaciones iniciales, encuentra la Sala Plena que al realizar un análisis detenido del pacto en mención, la conexión aludida no pasaría de ser hipotética e indirecta, con fundamento en las siguientes consideraciones.

(i) Desde la introducción al contenido y alcance del Pacto[132], se dejó claro que las preocupaciones de la autoridad de planeación giraron en torno a: (a) la eficiencia, calidad y costos de los servicios; (b) la necesidad de aumentar la competencia de los mercados energéticos y diversificar las fuentes primarias de generación de energía, entre otras intervenciones concretas en dicho sector; (c) el aseguramiento del acceso al agua potable

[131] Primera y segunda línea de acción, denominadas "*A. Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo"*. Y *"B. Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa"*.
[132] Disponible en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf, página 663.

y saneamiento básico con calidad y la reducción en la ineficiencia en la prestación del servicio; y (d) la definición de esquemas de gestión y supervisión adecuados a las necesidades de cada sistema de acueducto;

(ii) La primera línea de acción de este pacto transversal, en la que se encuentran incorporados algunos de los componentes antes mencionados se denominan "*Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo*". En dicho pacto, se afirma[133] que la formación eficiente de precios y la ampliación de cobertura del sector energético son "*cruciales para el crecimiento y la equidad. La diversificación de la generación, la introducción de competencia y la modernización de la arquitectura del sector energético impulsarán el emprendimiento y la innovación en los sectores productivos y en el mismo sector*"[134]. Así mismo, se plantean intenciones de modernizar el sector energía, y concretamente, el fortalecimiento de la institucionalidad del servicio de alumbrado público; y

(iii) En lo que denomina un diagnóstico del sector[135], señala que si bien la reforma de 1994 trajo aspectos de impacto positivo, hoy en día se requiere avanzar en la regulación de precios, cobertura, calidad e innovación en la prestación del servicio. Así mismo, se concluye que la primera línea de acción estará enfocada en la modernización del mercado, promoción de la competencia, mejora en la regulación y vigilancia de los mercados energéticos y el cierre de brechas en cobertura.

126. De forma particular, en esta primera línea de acción se aborda el objetivo de "*mejora en la regulación y vigilancia en los mercados energéticos*"[136], en el cual se hace referencia al fortalecimiento de la capacidad técnica, sancionatoria y de vigilancia del desempeño operativo de las empresas reguladas, para efectos de lo cual, se deberán dar señales para evitar el incumplimiento de la regulación, se deberá aumentar el valor de las multas que puede imponer la SSPD a hoy en día, así como se deberá extender el ámbito de aplicación de la regulación de inspección, vigilancia y control a nuevos agentes que incidan en el mercado. También, se prevé que la CREG regulará la cadena de los combustibles líquidos, para efectos de lo cual los agentes que participan en este mercado aportarán una contribución especial. Finalmente, se establece que deberá hacerse un ajuste en la contribución especial a favor de la CREG, la CRA y la SSPD. Sin embargo, resalta la Sala Plena que a pesar de que se realizan dichas menciones, lo cierto es que no se establecen razones que permitan entender la conexidad directa e inmediata del artículo 18 con tales propósitos; de esta forma, no es claro cómo se podría afectar el contenido de las bases del plan con las contribuciones establecidas en el artículo 18, ya que ante la ausencia de una conexidad directa e inmediata relacionada con la inclusión de esta política tributaria, la Corte constata la ausencia de conexidad con los objetivos generales y el pacto transversal.

---

[133] Disponible en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf, página 664.
[134] Ibídem.
[135] Disponible en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf, páginas 665-666.
[136] Disponible en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf, página 671.

127. Así mismo, en su segunda línea de acción[137] este mismo pacto prevé los objetivos de *"Disponer de información sistemática, oportuna, confiable y suficiente de agua potable y saneamiento básico a nivel nacional para la toma de decisiones"*, lo cual conlleva una reestructuración y optimización del Sistema Único de Información a cargo de la SSPD; y el objetivo de "*Incorporar las modificaciones pertinentes al esquema y capacidad institucional del sector, para mejorar la ejecución de proyectos y fortalecer la vigilancia y regulación oportuna y diferenciada de las empresas*". Este último objetivo, prevé el fortalecimiento institucional, financiero y técnico de la SSPD y la CRA mediante la modificación de la base gravable de la contribución prevista en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

128. Los anteriores apartes no justifican por qué se hace necesaria la adopción de una política tributaria en el Plan Nacional de Desarrollo, de tal forma que, a través de una Ley en cuyo trámite se ve reducido el principio democrático, y cuyo trámite de aprobación se da en tres (3) meses y tres (3) debates, exista una deliberación democrática ***suficiente y plural*** en los términos del principio de legalidad tributaria (ver *supra*, numeral 58). Es por ello, que dadas las especiales condiciones en que se presenta, tramita, discute y aprueba este conjunto normativo, se hace necesario exigir que el documento de bases -que hace parte integral de la iniciativa- justifique las razones por las cuales es **imperioso** incidir en las cargas tributarias a cargo de los ciudadanos en una Ley de Planeación cuya vocación es inicialmente transitoria. De esta forma, más allá de algunas consideraciones generales sobre un mejoramiento en la capacidad institucional del sector y el ajuste de la base gravable de la contribución a favor de los entes de regulación e IVC, sin justificar por qué los rubros presupuestales con que ya cuenta la institucionalidad del sector son insuficientes, lo hacen inoperante, o le impiden alcanzar los objetivos propuestos, implica que la regulación de las cargas tributarias a cargo de los sujetos vigilados y regulados se da a partir de una motivación deficiente que no permite suplir la reducción del principio democrático en el trámite y aprobación de una iniciativa de carácter tributario.

129. En este punto, debe ponerse de presente que tal como lo ha considerado la reiterada jurisprudencia de este tribunal *"el principio de legalidad del tributo implica la **necesaria deliberación** democrática del mismo, lo cual opera no solo como condición de validez constitucional, sino también de legitimidad en tanto **fruto de un proceso deliberativo** y pluralista, que incorpore los intereses de los sujetos cuyas posiciones jurídicas se ven interferidas por la obligación fiscal"*[138].

130. En igual sentido, de forma reciente, al referirse al postulado de que *no hay impuesto sin representación*, la Sala señaló que a partir del mismo *"subyace la idea según la cual, por regla general, la autoridad del Estado sólo puede decretar obligaciones tributarias siempre y cuando la colectividad, a*

[137] Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa.
[138] Corte Constitucional, entre otras sentencias C-060 y C-117 de 2018, y C-592 de 2019.

*través del órgano de representación popular, haya sido consultada, **deliberado** y manifestado su consentimiento en la etapa decisoria del proceso legislativo (…) Tal **deliberación y posterior consentimiento** por parte de los representantes de los ciudadanos, no tiene otro fin que el evitar equiparar los impuestos a una confiscación. Es por tal razón, que por regla general, los impuestos solo pueden adoptarse en el seno del órgano representativo: el Congreso. Este órgano constitucional goza de una mayor legitimidad democrática, dada su composición plural y la obligación de **deliberar** con igual respeto y consideración a los diversos intereses de los representados "*[139].

131. En virtud de lo expuesto, insiste la Sala en que el medio para suplir la reducción del componente democrático, propia de la Ley del Plan de Desarrollo, consiste en incluir, como mínimo, una motivación suficiente en el documento de bases que permita comprender la necesidad **imperativa** de introducir disposiciones de carácter tributario en el mismo. Más aún, cuando ello puede resultar a su vez en un vaciamiento de las competencias ordinarias del Congreso, que tiene a su cargo el diseño de la política fiscal[140].

132. En esta misma línea, se tiene que la disposición bajo examen incide en el sector de los servicios públicos domiciliarios, cuya regulación fue asignada como una función específica a cargo del Legislador, en los términos del artículo 150.23 de la Constitución. En concordancia con ello, el artículo 365 señala que los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la Ley, y el artículo 367 señala que esta fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación del servicio. En virtud de ello, la Sala pone de presente que según lo expuesto en este pronunciamiento (ver *supra*, numeral 99) el compromiso de competencias legislativas ordinarias mediante las disposiciones de la Ley del Plan, conlleva una motivación suficiente que dé cuenta del carácter imperativo de su adopción para lograr la efectividad de los objetivos previstos en la parte general. Aclarando, en todo caso, que **en principio, el PND no puede contener cualquier tipología de normatividad legal**, pues, de lo contrario, **cualquier medida de política económica tendría siempre relación -así fuera remota- con la Ley del PND**.

133. En este orden de ideas, a juicio de la Sala, **la modificación del régimen de servicios públicos domiciliarios, y especialmente tratándose de una norma tributaria, exige una motivación clara y suficiente en el documento de bases del Plan, que permita entender el carácter imperativo o indispensable en su adopción. De no ser ello así, se desconocerían el principio democrático y la vocación de transitoriedad que en principio tienen las leyes del Plan**[141].

134. En virtud de lo expuesto hasta este punto, este tribunal concluye lo siguiente:

[139] Corte Constitucional, sentencia C-481 de 2019.
[140] Constitución Política, artículos 150.12 y 338.
[141] Corte Constitucional, sentencia C-047 de 2018.

(i) La Ley del PND tiene un carácter *especial*, por las condiciones que la diferencian de otras leyes (ver *supra*, numeral 81);

(ii) Las referencias a la mejora en la regulación y vigilancia de los mercados energéticos y de agua potable no explican o desarrollan por qué tal avance se daría a partir de una reforma al régimen tributario de los servicios públicos domiciliarios, a tal punto que deba incorporarse en una Ley cuya vocación inicial es transitoria y en cuyo trámite se ve reducido el principio democrático;

(iii) El documento en mención no explica por qué los rubros presupuestales con que ya cuentan la SSPD y las Comisiones de Regulación, resulta insuficiente para el cabal cumplimiento de sus funciones, ni cómo esa presunta falta de financiación incidiría de forma directa en la regulación y vigilancia de los mercados energéticos, de gas, o de agua potable, de tal forma que deba regularse a través del PND una medida de carácter tributario y permanente;

(iv) Luego, no es claro por qué sería necesario un fortalecimiento *financiero*, y no solamente, por ejemplo, de reorganización institucional o regulatorio de los entes de regulación e IVC, entre otras medidas no tributarias y que no exigen una argumentación especial, a fin de avanzar hacia "*un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo*"[142] y "*una gestión responsable, sostenible y equitativa del agua y saneamiento básico*"[143];

(v) De esta forma, cuando se define el propósito de mejorar la calidad y eficiencia de los servicios públicos, la imposición de una obligación tributaria en cabeza los sujetos regulados y prestadores se presenta como una inserción aislada que no logra articularse ni con el conjunto de la iniciativa, ni con los pactos estructurales de legalidad, emprendimiento y equidad, si se tiene en cuenta que en lugar de detallar los aspectos concretos a revisar de la regulación existente de cara a mejorar el servicio, o el establecimiento de nuevas regulaciones para cubrir las necesidades del mercado, se limita a imponer una obligación tributaria, respecto de la cual, además de no cumplir con los mínimos argumentativos referenciados que mitigan la reducción del principio democrático y la potencial afectación al ejercicio de competencias legislativas ordinarias (ver *supra*, numerales 128-133), no explica qué frentes concretos cubrirá, o cómo se destinará, para efectos de garantizar un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo, o una gestión responsable, sostenible y equitativa del sector agua y saneamiento básico;

(vi) En virtud de lo anterior, sostiene la Sala que la posibilidad de justificar la conexidad directa e inmediata de una disposición instrumental con el contenido de un documento extenso que cubre las más diversas materias

[142] Primera línea de acción del *"Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos"*.
[143] Segunda línea de acción del pacto antes referenciado.

como es el documento de bases, y que por su generalidad y extensión puede generar que, a primera vista, cualquier variedad de medidas económicas sean *"conexas"*, amerita la imposición de una contrapartida en la argumentación que tal idea o propósito tenga en el documento de bases, de tal forma que para el caso de las medidas de carácter tributario, y que afectan el ejercicio de las demás competencias ordinarias del Congreso -como lo sería modificar el régimen tributario de los servicios públicos domiciliarios-, se evidencie la necesidad imperiosa de adoptar dicha medida;

(vii) En consecuencia un déficit en la financiación de la SSPD, la CREG y la CRA, que conllevara la necesidad de implementar una determinada política tributaria en el PND, ameritaba un abordaje estructural y razonado desde el que se pudiera observar un fundamento sólido para modificar la regulación de la reglamentación prevista en la Ley 142 de 1994 de carácter permanente -régimen de los servicios públicos domiciliarios de 1994-, incumpliendo en este caso con la carga argumentativa suficiente establecida en la jurisprudencia constitucional para modificar leyes de carácter permanente[144].

135. En este punto, es importante resaltar que tal claridad argumental, es una carga que por la competencia constitucional de planeación, diseño y puesta en ejecución del PND, corresponde al Ejecutivo, sin que deba la Corte entrar a realizar conjeturas para complementar lo que cree fueron la intención y metas perseguidas por el Gobierno nacional, para a partir de allí encontrar una articulación entre las medidas instrumentales y los objetivos generales del PND. Más aun, cuando los pactos estructurales en este caso se refieren a contenidos tan generales e indeterminados como legalidad, emprendimiento y equidad. En este sentido, esta corporación es ajena a la motivación suficiente que hubiesen tenido en mente los tomadores de decisiones de política pública, y que no haya sido manifestada de forma inequívoca en el documento de bases ni en el proyecto de Ley presentado por el Gobierno nacional ante el Congreso de la República.

136. Por estas razones, la Corte habrá de declarar la inexequibilidad del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, por violación del principio de unidad de materia (artículo 158 superior).

Artículo 314

137. Por su parte, como se mencionó, el artículo 314 se encuentra ubicado en la subsección 7 "*equidad para la eficiente prestación del servicio público de energía en la costa caribe*", de la sección III "*Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*" de la Ley del PND. Al respecto, si bien de la norma no es claro cómo crear una obligación tributaria adicional en cabeza de las personas vigiladas por la SSPD genera una eficiente prestación del servicio público en

[144] Corte Constitucional, sentencia C-415 de 2020.

la costa Caribe, o contribuye a la equidad en el marco de una política social moderna, centrada en la familia y conectada a los mercados, la Sala se remitirá al pacto transversal "*Pacto Región Caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad*" contenido en el documento de bases del Plan.

138. En particular, este Pacto menciona en su parte introductoria que busca satisfacer las demandas sociales de la región, en asocio con las acciones de mejoramiento y fortalecimiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico, y el establecimiento de una solución definitiva a los problemas de prestación del servicio de energía eléctrica en la Región Caribe[145]. De esta manera, se plantea como un reto a afrontar la baja calidad y cobertura de los servicios públicos en esta región[146], y en lo que denomina un *"diagnóstico"* explica que (i) dicho reto está en integrar sistemas alternativos de potabilización con fuentes de energía no tradicionales; y (ii) se refiere a la grave situación de sostenibilidad que llevó a la intervención de Electricaribe en el año 2016, y al déficit de infraestructura eléctrica persistente al año 2019, lo cual basa en estimaciones a partir de la información que fue presentada por Electricaribe en un informe del año 2016[147]. Finalmente, refiere el documento que el déficit de caja prestado por Electricaribe al momento de su toma en posesión equivalía al medio billón de pesos, un pasivo externo de 2,4 billones de pesos, y las deudas pensionales sin fondear que al momento de elaboración del documento de bases, se estimaban en $1,2 billones[148].

139. Así mismo, debe anotarse que el "*Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos*" -mencionado en el análisis anterior frente al artículo 18-, previó dentro de la línea de acción "*Mejora de la regulación y vigilancia en los mercados energéticos*" -y al interior del componente de "*modernización institucional*"- un "*robustecimiento en el financiamiento, la solidez y la sostenibilidad del Fondo Empresarial de la SSPD, como instancia que respalda y garantiza la continuidad del servicio sin generar exposición fiscal*". Lo anterior, al referirse al hecho de que, en la medida en que el sector privado tiene participación predominante en el mercado de los servicios públicos domiciliarios, se debe contar con instancias que mitiguen la afectación en la continuidad de la prestación del servicio en caso de que estos particulares pierdan la capacidad de hacerlo.

140. Cabe anotar que la destinación de recursos al Fondo Empresarial de la SSPD puede relacionarse con las consideraciones sobre el fortalecimiento institucional y financiero de dicho ente de control, previsto en este mismo Pacto. Lo anterior, en la medida en que de conformidad con lo previsto en el artículo 247 de la Ley 1450 de 2011, además de financiar a las empresas en toma de posesión por parte de la SSPD, este Fondo tiene por objeto financiar

---

[145] Disponible en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf, página 1187.
[146] Ibídem. Página 1188.
[147] Ibídem. Página 1189.
[148] Ibídem. Página 1194.

la contratación de las actividades profesionales requeridas en las áreas financieras, legales y logísticas de la SSPD.

141. Frente a lo expuesto, considera la Sala Plena que la sola referencia a las situaciones que conllevaron la toma de posesión de Electricaribe en el año 2016, para el caso del Pacto Región Caribe, y al fortalecimiento institucional de la SSPD, en el caso del Pacto por la Calidad y Eficiencia de los Servicios Públicos, sin exponer algún soporte concreto sobre la desfinanciación actual del Fondo Empresarial que le impida cubrir los frentes a que haya lugar, o el déficit concreto en la capacidad institucional y financiera de la SSPD, que justifique la imposición de una carga tributaria adicional a todos los agentes de servicios públicos domiciliarios a nivel nacional, quienes además, atendiendo a la naturaleza de las contribuciones especiales[149] no se verían beneficiados en los escenarios planteados en el Pacto Región Caribe[150], no permite identificar una necesidad de financiación adicional y menos aún de reforma al régimen tributario de los servicios públicos domiciliarios, que se articule con los objetivos de (i) garantizar una prestación eficiente del servicio de energía eléctrica en la región Caribe; ni (ii) el componente de "*modernización institucional*" del objetivo "*Mejora en la regulación y vigilancia de los mercados energéticos*", de la línea de acción "*Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo*", incorporada al "*Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos*". Lo anterior, en tanto los razonamientos allí expuestos no dan cuenta de la evidencia que soportaría un mal desempeño del mercado de los servicios públicos domiciliarios por parte de los particulares, ni por qué sería necesario imponer una contribución adicional a los agentes del sector para mejorar la calidad y eficiencia de los servicios públicos, teniendo en cuenta que lo que se está realizando es el diseño de una política tributaria en la Ley del Plan de Desarrollo.

142. De esta manera, reitera la Sala el estándar fijado en la presente sentencia, sobre la importancia de evidenciar la necesidad de adoptar una política tributaria, y una legislación que corresponde a las competencias ordinarias constitucionales del Congreso, mediante la Ley del Plan Nacional de Desarrollo en cuyo trámite se ve reducido el principio democrático, y que podría resultar en un vaciamiento de las demás competencias atribuidas al Legislativo, tanto en materia impositiva[151], como en la regulación de los SPD[152] (ver *supra*, numerales 128-133). En este punto, se pone de presente que si bien, a diferencia del artículo 18 analizado, el artículo 314 no tiene carácter permanente ya que limitó su vigencia hasta el año 2022, dispone la creación de un tributo, que a su vez modifica el régimen de los servicios públicos domiciliarios, sin que su finalidad se halle justificada en el documento de bases del Plan.

---

[149] Corte Constitucional, sentencia C-278 de 2019: *"reiteró la Corte que las contribuciones especiales tienen como finalidad: "… la compensación por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizada por una entidad."*.

[150] Más aún, teniendo en cuenta que la gestión del Fondo Empresarial en la prestación del servicio de energía es transitoria, y una muestra de ello es que ya ha sido adjudicada a nuevos prestadores hoy en día.

[151] Constitución Política, artículo 150.12.

[152] Constitución Política, artículos 150.23 y 365.

143. En este orden de ideas, tampoco puede afirmarse que la medida instrumental que estableció una contribución adicional con destino al Fondo Empresarial que administra la SSPD sea conexa con los objetivos generales del PND, en tanto que para ello, correspondía al documento de bases explicar (i) cómo las transferencias de recursos estatales que se habían hecho luego de tres (3) años de toma en posesión resultaban insuficientes, al punto de imponer una contribución especial con el objetivo de beneficiar a un operador en específico, y cómo ello se articularía con los objetivos generales del Plan y los pactos estructurales de legalidad, emprendimiento y equidad; y (ii) en igual sentido, por qué la capacidad institucional de la SSPD era deficitaria al punto de requerir un mayor flujo de recursos a través del Fondo Empresarial, ni por qué dicho Fondo se encontraría en incapacidad de garantizarlo, ameritando la imposición de una carga tributaria adicional a todos los sujetos del mercado.

144. En virtud de lo expuesto, la Sala procederá a declarar la inexequibilidad del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 por desconocimiento del principio de unidad de materia, en los términos del artículo 158 superior y la jurisprudencia constitucional.

G. EFECTOS DE LA DECISIÓN

145. La Corte pudo constatar que los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019 desconocen el principio de unidad de materia en los términos del artículo 158 superior, y por lo tanto, serán declarados inexequibles en la parte resolutiva de esta providencia. Como consecuencia de ello, procedería su expulsión automática del ordenamiento jurídico. Sin embargo, considera la Sala que por el hecho de haberse aplicado un nuevo estándar de exigencia en la presente providencia -o cambio jurisprudencial-, respecto de la inclusión de normas de contenido o naturaleza tributaria en la ley del Plan Nacional de Desarrollo, aplicado en conjunto con el estándar para aquellas disposiciones que afectan el ejercicio de la facultades ordinarias del Congreso[153], y al tratarse de normas que conforme al estándar anterior, generaron *prima facie* una seguridad jurídica en el Gobierno nacional al momento de presentar la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, la Sala Plena considera que debe entrar a determinarse si hay lugar a diferir los efectos de la inexequibilidad de las disposiciones acusadas por vulneración del artículo 158 de la Carta Política -salvo la inexequibilidad relacionada con la expresión que desconoce el principio de legalidad y certeza tributaria, que será expulsada del ordenamiento con efectos inmediatos (ver *supra*, sección E).

Diferimiento de efectos de las decisiones de la Corte Constitucional[154]

146. Si bien las determinaciones que adopta este tribunal en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales conllevan, por regla general, efectos inmediatos, esta Corte ha reconocido en su práctica judicial la existencia de casos en los cuales,

[153] Corte Constitucional, entre otras, sentencias C-415 y C-440 de 2020.
[154] Similares consideraciones se encuentran contenidas en la sentencia C-481 de 2019.

a pesar de constatar la incompatibilidad entre una disposición jurídica y el ordenamiento superior, disponer su expulsión inmediata del ordenamiento jurídico generaría efectos adversos de cara al mismo orden constitucional y la preservación de la integridad la Carta. En virtud de ello, ha dispuesto que en estos casos excepcionales, sus sentencias de inconstitucionalidad no surtan efectos inmediatos, a fin de que, en un *"plazo prudencial"* las inconsistencias evidenciadas puedan ser subsanadas por el Congreso.

147. En este sentido, se ha explicado que para adoptar esta modalidad de decisión, el mantenimiento de la disposición inconstitucional en el ordenamiento no puede resultar particularmente lesivo de los valores superiores, y en especial, se torna relevante la libertad de configuración que el Congreso tenga sobre la materia[155].

148. De esta forma, la posibilidad de declarar una inexequibilidad diferida ha sido una respuesta de la jurisprudencia constitucional a aquellos casos en los que debe hallarse un punto medio entre los efectos nocivos que causaría la expulsión inmediata de la norma del ordenamiento jurídico, y a su vez la imposibilidad de declarar la constitucionalidad de la misma cuando ha podido verificarse su incompatibilidad con el texto superior[156].

149. Ahora bien, para efectos de que proceda esta modalidad de decisión, la jurisprudencia ha consolidado los siguientes supuestos: (i) que se justifique esa modalidad de decisión; (ii) que aparezca claramente en el expediente que la declaración de inconstitucionalidad inmediata ocasiona una situación constitucionalmente peor que su mantenimiento en el ordenamiento jurídico; (iii) debe descartarse la posibilidad de adoptar una sentencia integradora[157], teniendo en cuenta el margen de configuración con que cuenta el Congreso en la materia y el grado de lesividad de mantener la disposición en el ordenamiento; y (iv) debe justificarse la extensión del plazo conferido al Legislador, atendiendo a las particularidades de cada tema.

150. Con base a las consideraciones expuestas, pasa la Sala a determinar si para el caso de los artículos 18 -parcial- y 314 de la Ley 1955 de 2019 puede adoptarse la modalidad de decisión de inexequibilidad diferida, con la particular justificación en este caso de un cambio de jurisprudencia.

Análisis del caso concreto

151. Observa la Sala que el retiro inmediato del recaudo tributario proyectado por los beneficiarios de las contribuciones objeto de análisis, incide, sin duda, en el orden constitucional vigente al afectar la seguridad jurídica que generaba el estándar jurisprudencial vigente al momento del diseño, presentación, aprobación y puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo, momento para el cual no se había fijado de forma explícita la carga de motivación suficiente

[155] Corte Constitucional, sentencia C-030 de 2019.
[156] Corte Constitucional, sentencia C-481 de 2019.
[157] A través de esta modalidad de decisión, la Corte llena directamente el vacío normativo ocasionado con la declaración de inexequibilidad.

en materia de la inclusión de disposiciones de naturaleza tributaria al interior de una Ley del Plan Nacional de Desarrollo, que se aplica en esta oportunidad en conjunto con la carga de justificación suficiente ante una posible afectación del ejercicio de las competencias legislativas ordinarias del Congreso a que ya se ha referido esta corporación con anterioridad[158], como lo es el hecho de regular el régimen tributario de los servicios públicos domiciliarios.

152. De esta manera, encuentra la Corte que con la modificación en la regulación de la contribución de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, y el establecimiento de la contribución adicional prevista en el artículo 314, los entes de regulación e IVC ya contaban con estas rentas en sus ingresos tributarios corrientes[159], sin que fuera del todo previsible la exigencia de una carga de justificación suficiente en materia impositiva por el hecho de tratarse de la Ley del Plan de Desarrollo. En virtud de ello, la Sala considera pertinente garantizar la seguridad jurídica generada por el precedente vigente a la fecha, permitiendo que en virtud del principio de temporalidad que rige los planes de desarrollo por regla general, se mantengan vigentes las disposiciones analizadas durante el actual período de Gobierno[160].

153. Por lo hasta aquí expuesto, y ante un cambio jurisprudencial en el estándar exigido para introducir y tramitar normas de carácter tributario y que afecten el ejercicio de las demás atribuciones ordinarias del Congreso en un PND -mismo estándar que deberá tomarse en cuenta para la inclusión de normas semejantes a las aquí analizadas en futuros planes de desarrollo-, la Corte encuentra justificado diferir los efectos de la inexequibilidad al 1º de enero de 2023, en virtud de que se trata de un vicio de unidad de materia y la vocación de temporalidad que por regla general, Gobierna el PND 2018 – 2022.

154. Tal determinación, no resulta desproporcionada frente al postulado contenido en el artículo 158 superior, cuya integridad se busca restablecer con la presente decisión, en tanto que si bien las medidas bajo análisis se adoptaron tras un déficit argumental, lo cierto es que, para el momento en que dicho instrumento de planeación fue diseñado, presentado, aprobado y puesto en marcha, la Sala no había exigido el estándar fijado en la presente sentencia, por lo que no desconoce los valores de la Carta el permitir que las disposiciones bajo examen conserven su vigencia durante el período en el cual está llamado

---

[158] Corte Constitucional, entre otras sentencias C-415 y C-440 de 2020.
[159] Decreto 111 de 1996 -EOP-, artículo 27.
[160] Corte Constitucional, sentencia C-047 de 2018. De esta manera, la Corte ha reconocido que la planeación presupuestal *"es un ejercicio anual de racionalización de la actividad estatal que cumple funciones redistributivas de política económica sobre planificación y desarrollo, conforme con los requerimientos sociales, políticos y económicos correspondientes"*. De igual forma, la naturaleza de las disposiciones generales de la Ley Anual del Presupuesto en la ejecución de dicha vigencia fiscal, fue analizada de forma más reciente por esta corporación en la sentencia C-438 de 2019. Particularmente, con relación a las proyecciones de presupuesto, debe ponerse de presente que de conformidad con lo previsto en el artículo 11 del Decreto 111 de 1996 -Estatuto Orgánico del Presupuesto-, la Ley Anual de Presupuesto contará con (i) un presupuesto de rentas[160]; (ii) un presupuesto de gastos y Ley de Apropiaciones; y (iii) unas *disposiciones generales*, que tendrán por objeto *"asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación"*, misma ejecución que podría verse afectada con la inexequibilidad inmediata de la totalidad los artículos 18 y 314 demandados. En este sentido, la jurisprudencia ha puesto de presente la importancia de la correcta ejecución de los rubros presupuestales como una herramienta a través de la cual se desarrollan los mandatos del Estado a partir de una anticipación de ingresos.

a regir dicho instrumento. Sin embargo, esta misma conclusión no puede predicarse de la expresión *"y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios"*, que será declarada inexequible en virtud de lo dispuesto en el cargo primero, en tanto que su inexequibilidad no se origina en el nuevo estándar jurisprudencial de unidad de materia fijado líneas atrás, sino en el desconocimiento del principio de legalidad y certeza del tributo del artículo 338 de la Carta, en los términos de la jurisprudencia vigente al momento de emitir este pronunciamiento.

155. Finalmente, es importante señalar que en el presente caso, el Congreso de la República es el órgano al que el Constituyente ha asignado la labor específica de regular el régimen de los servicios públicos[161], por lo cual, en atención al amplio margen de configuración con que cuenta dicha corporación sobre el sector concernido en los artículos 18 y 314 objeto de control, es razonable que, de considerarlo necesario, el Gobierno nacional impulse la correspondiente iniciativa legislativa ante el Congreso de la República, para efectos de que sea dicha corporación la que, en el ejercicio de sus competencias constitucionales, afecte el régimen tributario del sector de los servicios públicos domiciliarios. Lo anterior, sin perjuicio de que una futura Ley del Plan prevea disposiciones similares a las aquí examinadas, con el cumplimiento de los parámetros justificativos establecidos en la parte considerativa de esta providencia. Por estos motivos, no resulta procedente que esta corporación, mediante una sentencia integradora, afecte el principio democrático que gobierna las materias de los artículos que serán declarados inexequibles.

H. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

156. Correspondió a la Corte estudiar una demanda contra los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019 "*Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*". Sobre los cuatro cargos admitidos, la Sala resolvió inhibirse respecto de uno de ellos, consistente en el presunto desconocimiento del artículo 13 superior, por un trato desigual entre los agentes que intervienen en las actividades reguladas de combustibles líquidos y las empresas de servicios públicos domiciliarios, en la medida en que la demanda no supera los requisitos de certeza y suficiencia.

157. Una vez superada la aptitud sustancial de la demanda, la Corte determinó que debía pronunciarse sobre los cargos planteados por (i) el desconocimiento de los artículos 150-12 y 338 de la Constitución, por indeterminación de los sujetos pasivos de la contribución especial; (ii) el presunto desconocimiento del artículo 158 superior, en tanto que, a juicio del demandante, los artículos 18 y 314 desconocen el principio de unidad de materia, por falta de conexidad con los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo; y (iii) el desconocimiento del artículo 338 superior, en tanto que a juicio del demandante, al destinar los recursos provenientes de una contribución especial a gastos de inversión de los sujetos de regulación e inspección, vigilancia y

[161] Constitución Política, artículos 150.23, 365, 367 y 369.

control así como al Fondo Empresarial que administra la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se desconoce la naturaleza asignada por la Constitución a dichos recursos.

158. Resuelto lo anterior, la Sala Plena resolvió en primer lugar declarar la inexequibilidad de la expresión demandada en el numeral 4º del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 "***y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios***", por vulnerar el principio de legalidad del tributo (artículos 150.12 y 338 de la Constitución Política). Señaló la Corte que del principio de legalidad del tributo se desprende la necesidad de que sean los órganos colegiados de representación popular quienes establezcan directamente los elementos del tributo, y que al hacerlo, "determinen con suficiente *claridad y precisión* todos y cada uno de los elementos esenciales del mismo". Con fundamento en lo anterior, afirmó la Sala Plena que a pesar de que se realice una interpretación sistemática del artículo 18, numeral 4º, junto con lo dispuesto en los artículos 17 y 290 de la menciona ley, dichas normas legales no permiten identificar con claridad quiénes serían los sujetos pasivos del tributo y, en últimas, terminan delegando una función legislativa a autoridades administrativas. De esta manera, constató la Sala Plena que eventualmente, cualquier persona que contrate con empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios podrían ser consideradas como obligadas al pago del impuesto, lo que obedece a una indeterminación insuperable que conllevó a la declaratoria de inexequibilidad de la expresión demandada.

159. Frente a los planteamientos del accionante, referentes a la vulneración del principio de unidad de materia (artículo 158 de la Carta Política) consideró la Sala que los artículos 18 (restante) y 314 de la Ley 1955 de 2019 contienen medidas de naturaleza tributaria de carácter (i) permanente; y (ii) temporal o transitorio, relativas al régimen de servicios públicos domiciliarios. Al respecto, reiterando las reglas de la jurisprudencia constitucional, concluyó la Sala Plena que las normas demandadas vulneran dicho principio, y en consecuencia deben ser declaradas inexequibles, por las siguientes razones:

(i) No tienen una *conexidad directa e inmediata* con los pactos estructurales de legalidad, emprendimiento y equidad, ni con los capítulos y subsecciones en que se hayan incorporados en el texto de la Ley 1955 de 2019, ni con los pactos transversales de "*Calidad y eficiencia en los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos*" y "*Pacto por la Región Caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad*". Por una parte, en el caso del artículo 18, cuando se define el propósito de mejorar la calidad y eficiencia de los servicios públicos, la imposición de una obligación tributaria en cabeza los sujetos regulados y prestadores se presenta como una inserción aislada que no logra articularse ni con el conjunto de la iniciativa, ni con los pactos estructurales de legalidad, emprendimiento y equidad. Lo anterior, si se tiene en cuenta que en lugar de detallar los aspectos concretos a revisar de la regulación existente de cara a mejorar el servicio, o el establecimiento de nuevas regulaciones para cubrir las

necesidades del mercado, se limita a definir la imposición de una obligación tributaria, por lo que se trata de una conexidad conjetural o hipotética. Por otra parte, en lo que corresponde al artículo 314, con la sola referencia a las situaciones que conllevaron a la toma de posesión de Electricaribe en el año 2016 y al fortalecimiento institucional, no se presenta una conexidad directa e inmediata con la imposición de la contribución tributaria adicional a los agentes de servicios públicos domiciliarios a nivel nacional, muchos de ellos sin beneficiarse de los escenarios planteados en el Pacto Región Caribe.

(ii) Si bien la parte general del Plan menciona los mecanismos analizados, el Gobierno nacional incumplió con la *carga argumentativa suficiente* que permitiera asociar tales necesidades con una modificación del régimen tributario de los servicios públicos domiciliarios. Es así como le correspondía al Gobierno nacional justificar en las Bases del Plan cómo la norma en cuestión era conexa, de forma directa e inmediata, con los objetivos generales del Plan y que resultaba indispensable para su cumplimiento, de tal forma que se justifique la imposición de cargas tributarias a través de una ley especial cuya vocación de vigencia es, en principio, transitoria y en cuyo trámite se ve afectado o reducido el principio democrático.

160. Precisó la Corte que esta exigencia de una *carga de argumentación suficiente* obedece al hecho de que las modificaciones o creación de normas de carácter permanente o transitorio que tengan **naturaleza tributaria**, en el Plan Nacional de Desarrollo, dada la especial naturaleza multitemática de esta Ley, con tan solo tres (3) debates, justifica una mayor exigencia en términos de deliberación democrática. Esta carga permite superar el déficit de deliberación, en materia de normas de carácter tributario, cuyo sustento se encuentra en el principio de que no hay impuesto sin representación, como elemento fundamental del sistema democrático. Igualmente, señaló la Corte que la regulación de los servicios públicos domiciliarios se encuentra inmersa en un detallado marco constitucional (*v.gr.* artículo 150.23 y 365-370 de la Carta Política), lo cual se suma a la necesidad de que las normas demandadas, con las características expuestas, fundamenten su idoneidad en las bases del plan de forma clara y suficiente, so pena de desconocer el principio democrático y la vocación temporal de la Ley del Plan. Por lo cual, dada la temática de las normas demandadas, su vigencia temporal y su finalidad, el principio de unidad de materia exige, en el caso de una norma especial y multitemática como lo es la Ley del Plan, una carga argumentativa suficiente en cabeza del Gobierno nacional.

161. Una vez adoptada la decisión de declarar la inexequibilidad de los artículos 18 (restante) y 314 de la Ley 1955 de 2019, por las razones ya expuestas, se determinó la necesidad de modular sus efectos, difiriendo la decisión a partir del 1º de enero de 2023. Este diferimiento no es aplicable a la declaratoria de inexequibilidad del aparte del numeral 4º del artículo 18 de la mencionada ley, la cual surte efectos inmediatos hacia futuro.

III. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

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

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

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

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RIOS
Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con aclaración de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

RICHARD S. RAMIREZ GRISALES
Magistrado (e)
con salvamento parcial de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO (e)
RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES
A LA SENTENCIA C-464/20

Referencia: D-13482

Magistrada ponente:
Alejandro Linares Cantillo

Con sumo respeto por las decisiones de la Sala Plena de la Corte Constitucional, suscribo este salvamento parcial de voto en relación con la sentencia de la referencia. A pesar de que comparto que, según la jurisprudencia más reciente de la Corte, contenida en la sentencia C-415 de 2020[162], es procedente un escrutinio más estricto para valorar la unidad de materia de las disposiciones que integran la ley del Plan Nacional de Desarrollo (en adelante, PND), lo cierto es que también encuentro que a dicha sentencia se le dio un alcance que no tenía. Adicionalmente, considero que las dos disposiciones demandadas (artículos 18 y 314, Ley 1955 de 2019), a partir de razones independientes, sí superaban el escrutinio estricto que planteó la referida sentencia, de allí que no se evidenciara una contradicción con el artículo 158 de la Constitución Política.

1. Criterios de valoración del principio de unidad de materia de la ley del PND

Al analizar las disposiciones demandadas, la Sala aceptó que las mismas tienen relación con algunos de los Pactos y Líneas del PND (párs. 125, 141 y 143), pero, seguidamente, descalificó dicha relación argumentando que el Gobierno no cumplió con la *"carga argumentativa suficiente"* (pár. 159), en lo que tiene que ver con el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, y porque no se explicaron la *"necesidad de financiación adicional"* y de reformar el régimen tributario (pár. 141), frente al artículo 314 *ibídem*.

En términos generales, la Corte echó de menos que en el documento *"Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022"*, que hace parte íntegra de la Ley 1955 de 2019, por disposición del artículo 2 *ibídem*, no se hubieran explicado: **i)** cómo se mejoran las funciones de inspección y vigilancia con las contribuciones reguladas en las normas aquí acusadas; **ii)** por qué los rubros presupuestales actuales no son suficientes para ejercer las funciones de inspección y vigilancia; **iii)** por qué es necesario fortalecer financieramente con recursos extra y no solamente tomar medidas de reorganización; **iv)** cómo se destinarían los recursos para garantizar un sector energético innovador y competitivo; **v)** por qué es necesario imponer una contribución adicional a los sujetos pasivos del tributo; **vi)** por qué los recursos transferidos a Electricaribe en tres años no fueron suficientes para conseguir los fines perseguidos en el

[162] M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

PND; y **viii)** por qué la capacidad institucional de la Superintendencia se considera deficitaria, al punto de requerir un mayor flujo de recursos económicos, entre otras cuestiones similares (pár. 134).

Así, el análisis de la unidad de materia se hizo en términos de suficiencia argumentativa y de justificación de las contribuciones especiales contenidas en las normas demandadas, pero no en términos de conexidad directa e inmediata, tal y como lo imponía la jurisprudencia vigente, contenida en las sentencias C-095, C-415 y C-440 de 2020. El estándar que debió tenerse es el siguiente:

> *"[D]eben adelantarse tres acciones concretas: i) examinar la ubicación y alcance de la norma demandada, con el fin de determinar si tiene carácter instrumental, esto es, que hace formalmente parte de los mecanismos de ejecución de la parte general del plan; ii) identificar si existen objetivos, metas, planes o estrategias que conforman la parte general del plan y que puedan relacionarse con la disposición acusada y, de ser el caso, proceder a su caracterización; y iii) determinar si entre la previsión demandada y tales objetivos, metas, planes o estrategias, existe conexidad directa e inmediata. Además 'si un mandato instrumental ha permanecido durante todo el debate legislativo del plan, se puede presumir que está al servicio de los programas y proyectos de la parte general'. Con todo, esto opera sin perjuicio de que se supere el análisis de conexidad estricta e inmediata".*

Para el tercer punto, se debía verificar si la disposición acusada tenía por objeto llenar los vacíos e inconsistencias que presentaren leyes anteriores o ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso, de tal forma que no fuera posible apreciar ninguna relación con los programas y proyectos contenidos en la parte general del PND. Esto, sin embargo, no se hizo en la decisión *sub examine*.

Es cierto que en la sentencia C-415 de 2020, al abordar el tema de la temporalidad de las leyes aprobatorias del PND, se hizo referencia a una *"carga de justificación necesaria"* y a una *"carga de argumentación suficiente"*. Sin embargo, también lo es que tales cargas fueron circunscritas, respectivamente, a las normas de *"prórroga indefinida de disposiciones plasmadas en los planes nacionales de desarrollo o [las que] compromete[n] competencias legislativas ordinarias"* y a *"las disposiciones sobre vigencia y derogatorias contenidas en las leyes aprobatorias de planes nacionales de desarrollo"*. No se trataba, pues, de cargas genéricas que se debieran cumplir frente a todos los artículos que integraran la ley del PND. De allí la indebida aplicación del criterio fijado por la Sala Plena, en la sentencia C-415 de 2020, y reiterado en la sentencia C-440 de 2020.

El estándar que se exigió en la sentencia, por un lado, no fue el que imponía la sentencia C-415 de 2020 (planeación, consecución de los objetivos e idoneidad para impulsar el cumplimiento del PND) y, por el otro, resultó excesivo porque el mismo se traduce en un deber de justificación *ex post* de aspectos específicos

y determinados, como los que se echan de menos en los párrafos 125, 141 y 143 de la decisión. Las exigencias mencionadas en estos párrafos, además, introdujeron un criterio adicional para valorar la conexidad directa e inmediata, sin una justificación suficiente, máxime si se tiene en cuenta que podría llegar a poner en riesgo el principio democrático y de separación de poderes, dadas las dificultades prácticas que las mismas dejan en evidencia frente a la elaboración del PND.

2. Unidad de materia de los artículos demandados con las bases del PND

Sin perjuicio de lo dicho en los párrafos precedentes, considero que, al analizar los Pactos VIII y XVIII del documento *"Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022"*, se puede concluir que las disposiciones acusadas constituían herramientas idóneas para ejecutar algunos de los objetivos y metas de la política social allí propuestos por el Gobierno Nacional. Esto se puede corroborar, entre otras, en las páginas 672, 686, 1193 y 1194 del documento *"Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022"*, como pasa a explicarse.

i) El Pacto VIII, sobre *"la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos"*, parte del supuesto de que *"los servicios de energía, agua y saneamiento están en la base del aumento de la productividad y bienestar de los individuos, pues habilitan casi todas las actividades productivas y sociales que realizan las familias y las empresas, y permiten llevar una vida saludable y de calidad"*[163]. Igualmente, en este pacto se reconocen *"grandes retos en eficiencia, calidad y costo de [los] servicios públicos"*[164]. Por esta razón, una de las líneas de trabajo es la siguiente: *"Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo"*[165], para lo cual el Gobierno estableció cuatro objetivos, uno de los cuales era conseguir la *"[m]ejora de la regulación y vigilancia en los mercados energéticos"*[166] (Línea A). Sobre este objetivo, se precisó en las citadas bases:

> "Con el fin de que se pueda reaccionar oportunamente ante riesgos en la prestación del servicio que afecten de forma sistémica el funcionamiento de los mercados, es preciso consolidar el proceso de vigilancia y control a través de la conformación de un grupo interno en la SSPD que realice un seguimiento permanente a la operación de los agentes y mercados de energía y gas.
>
> Adicionalmente, la SSPD deberá fortalecer su capacidad técnica, sancionatoria y de vigilancia del desempeño operativo y financiero de las empresas reguladas, y dar las señales para evitar el incumplimiento de la regulación, complementando estas acciones con el ajuste en el valor para las sanciones hoy previstas en el artículo

[163] Documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-202, pág. 663.
[164] Ibídem.
[165] Ibídem, pág. 664.
[166] Ibídem, pág. 671.

81 de la Ley 142 de 1994, cambiando su valor de hasta 2.000 SMMLV aplicados de manera general a una sanción diferencial para personas naturales hasta 1.500 SMMLV y para personas jurídicas hasta 100.000 SMMLV. Frente a los cambios en las actividades y roles de agentes en las cadenas de prestación, es preciso extender el ámbito de aplicación de regulación, vigilancia y control a aquellos nuevos agentes que inciden en la prestación de los servicios. La SIC fortalecerá su capacidad de supervisión de los mercados energéticos.

Se asignará a la CREG la regulación económica de los combustibles líquidos. Así mismo, la CREG revisará la metodología de formación de precio de combustibles líquidos, biocombustibles y GLP, que incluya tanto el producto nacional como importado, con el fin de establecer una metodología eficiente que garantice la competitividad, el abastecimiento, la mejor señal de consumo para los usuarios y la sostenibilidad de la prestación del servicio. Por otra parte, para financiar la actividad regulatoria los agentes que participan en la cadena productiva de los combustibles líquidos aportarán una contribución especial.

Se fortalecerán y articularán las instancias que apoyan el ejercicio regulatorio como el Comité Asesor de Comercialización del Sector Eléctrico (CAC), el Consejo Nacional de Operación del sector eléctrico (CNO) y el Consejo Nacional de Operación del sector de gas (CNO-Gas), entre otros.

En alumbrado público la SSPD ejercerá las funciones de vigilancia y control de la prestación de este servicio. Así mismo, implementará un sistema para la centralización de la información técnica, operativa y financiera del servicio de alumbrado público.

Por otra parte, se deberá hacer el ajuste de la base gravable de la contribución especial para atender las funciones de regulación de la CREG y CRA, y de vigilancia y control de la SSPD a los respectivos agentes sobre los cuales se ejercen tales funciones." (Negrillas propias)

Nótese, en relación con el artículo 18 del PND, que uno de los objetivos de modernización institucional es la mejora en cuanto a la regulación y vigilancia en los mercados energéticos, para lo cual el Gobierno consideró necesario *"hacer el ajuste de la base gravable de la contribución especial para atender las funciones de regulación de la CREG y CRA, y de vigilancia y control de la SSPD a los respectivos agentes sobre los cuales se ejercen tales funciones".* La relación que la Sala echó de menos está dada, pues, en función del fortalecimiento de la capacidad institucional de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la CREG y la CRA, lo cual redunda en la calidad y la eficiencia de los servicios públicos, era necesaria la consecución de recursos económicos adicionales. Otra cosa es que en las Bases del PND no se hubiere llevado a cabo una argumentación en los términos en los que lo

exigió la Sala Plena, criterio del que, como ya expliqué, me aparto, entre otras cosas, por las dificultades prácticas que pone en evidencia.

ii) En relación con el Pacto VIII, otra de las líneas de trabajo es la siguiente: *"Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa"*[167] (Línea B), para lo cual el Gobierno estableció siete objetivos, uno de los cuales es *"[i]ncorporar las modificaciones pertinentes al esquema y capacidad institucional del sector, para mejorar la ejecución de proyectos y fortalecer la vigilancia y regulación oportuna y diferenciada a las empresas"*[168]. Sobre este objetivo en específico, se observan dos metas, de las cuales se resalta la de *"Fortalecer institucional, financiera y técnicamente a la SSPD y a la Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico (CRA)"*[169], para lo cual el Gobierno Nacional propuso:

> "(…) la modificación de la base gravable de la contribución especial de los servicios de vigilancia y regulación, al que hace referencia el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, con el fin de fortalecer la capacidad para ejercer sus funciones en el territorio nacional. MinVivienda expedirá una norma orientada al fortalecimiento técnico de la CRA"

Es del caso insistir, frente al artículo 18 del PND, que esta norma se proyecta hacia el fortalecimiento institucional de la SSPD y de las comisiones de regulación, lo cual, se insiste, redunda en la eficiencia de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, sin que hubiese sido relevante una argumentación adicional por parte del Gobierno en el documento que contiene las Bases del PND.

iii) El Pacto XVIII, denominado *"Pacto Región Caribe: Una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad"*[170], tiene cinco líneas de trabajo, dentro de las que se resalta la de *"Garantía de la prestación eficiente del servicio de energía en la Región Caribe"* (Línea E). Particularmente, sobre la contribución creada para financiar el Fondo Empresarial que administra la Superintendencia (artículo 314), en dicha línea se observa que, para garantizar la prestación eficiente del servicio de energía eléctrica en la región Caribe, el Gobierno Nacional consideró necesario: *"[e]stablecer las medidas y condiciones necesarias para la sostenibilidad financiera del Fondo Empresarial administrado por la SSPD"*. Todo, bajo la difícil situación económica que afrontaba Electricaribe S.A, E.S.P., en relación con la cual propuso:

> "Si bien la empresa se encuentra actualmente en búsqueda de inversionistas, el Gobierno nacional, a través de la Superintendencia de Servicios Públicos (SSPD), debe tomar las medidas para garantizar la presentación del servicio de energía

[167] Ibídem, pág. 676.
[168] Ibídem, pág. 671.
[169] Ibídem, pág. 686.
[170] Ibídem, pág. 1185.

eléctrica en condiciones óptimas. Con este fin, se adoptarán las siguientes estrategias para lograr dicho objetivo de prestación eficiente del servicio de energía eléctrica en la región:

• **Establecer las medidas y condiciones necesarias para la sostenibilidad financiera del Fondo Empresarial administrado por la SSPD**.

• Sostenibilidad del servicio público mediante la asunción de pasivos pensionales, prestacionales y crediticios con el Fondo Empresarial.

• Definir el marco para adoptar medidas adicionales que aseguren la prestación del servicio público de energía, incluyendo la vinculación de uno o varios inversionistas públicos, privados o mixtos, así como mecanismos de carácter fiscal para viabilizar la prestación eficiente del servicio de energía eléctrica.

• Adoptar un régimen regulatorio transitorio y especial para asegurar la prestación eficiente del servicio. Esta medida se adopta con el fin de establecer condiciones para recuperar la prestación del servicio público de energía eléctrica en la región Caribe, **debido al deterioro generado por la operación, administración y falta de inversiones por parte de Electricaribe S.A. E.S.P. de manera previa al proceso de intervención de la SSPD**." (Negrillas propias)

Se destaca, en relación con el artículo 314 del PND, que uno de los objetivos del Gobierno es la prestación eficiente de los servicios públicos en la Región Caribe, específicamente, del servicio de energía eléctrica. Para tales efectos, consideró necesario fortalecer institucional y económicamente al Fondo Empresarial que administra la SSPD, dado el proceso de intervención que esta última llevó a cabo sobre Electricaribe S.A. E.SP. en el año 2016[171] y, particularmente, porque dicho fondo *"respalda y garantiza la continuidad del servicio"*[172], así como también por las consecuencias económicas que este proceso conllevó en términos operativos y de administración para la referida empresa e, indirectamente, para sus usuarios.

En ese mismo sentido, en el antes referido Pacto VIII también se expuso la necesidad de *"robustecer el financiamiento, la solidez y sostenibilidad del fondo empresarial de la SSPD, como instancia que respalda y garantiza la continuidad del servicio sin generar exposición fiscal"*[173], como medida tendiente a mejorar la vigilancia de los mercados energéticos.

[171] Mediante la Resolución SSPD 20161000062785 del 14 de noviembre de 2016, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tomó posesión de los bienes, haberes y negocios de la sociedad Electrificadora del Caribe (Electricaribe) S.A. E.S.P.
[172] Ibídem, pág. 671.
[173] Ibídem.

A partir de las razones expuestas, advierto que las disposiciones demandadas sí tenían unidad de materia con el PND, particularmente, con los Pactos VIII y VIII de las *"Bases del PDN 2018-2022"*. Por tanto, las disposiciones demandadas sí superaban el escrutinio estricto que planteó la sentencia C-415 de 2020, sobre unidad de materia, de allí que no se evidenciara la violación del artículo 158 de la Constitución.

Fecha ut supra,

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES
Magistrado (e)

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA
DIANA FAJARDO RIVERA
A LA SENTENCIA C-464/20

Referencia: Expediente D-13482

Magistrado ponente:
Alejandro Linares Cantillo

1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena, me permito manifestar las razones por las cuales aclaro el voto en relación con la Sentencia C-464 de 2020. Aunque comparto que las contribuciones declaradas inexequibles eran inconstitucionales por desconocimiento del principio de unidad de materia, discrepo de una parte relevante de la justificación empleada en el fallo para llegar a esta conclusión. La mayoría de la Sala recurrió a un examen que, más de allá de ser estricto, distorsiona el control por unidad de materia y lo convierte en un inadecuado análisis sustantivo, sobre el contenido de las normas de los planes nacionales de desarrollo.

2. Coincido esencialmente en las subreglas sobre unidad de materia que la jurisprudencia constitucional ha venido consolidando, respecto de disposiciones de carácter permanente incorporadas en la referida herramienta de planeación. Considero, en efecto, tendencialmente contraria a la naturaleza de dicho instrumento la adopción de preceptos que se prorrogan indefinidamente o que tienen una inequívoca vocación de permanencia.[174] Concuerdo, por lo tanto, en que en estos casos la conexión directa e inmediata de tales normas con la ley del plan supone evidenciar que son expresión de la función de planeación y constituyen un mecanismo necesario a los propósitos de alcanzar los objetivos generales del respectivo cuatrienio.

3. Adicionalmente, estoy de acuerdo en que la anterior carga justificativa es aún más relevante tratándose de normas de contenido tributario o que modifiquen regímenes cuya regulación se ha asignado de forma ordinaria al Congreso de la República. Con todo, no comparto el alcance que la mayoría de la Sala, en el marco del referido deber de justificación, confirió al estándar de necesidad que debe ser demostrado. Antes que salvaguardar los fines del principio de unidad de materia, la manera en que tal concepto es entendido convierte el análisis en un control de constitucionalidad sobre el contenido de las opciones de planeación adoptadas por el Gobierno nacional. Este problema resulta evidente en el examen, tanto de la contribución que modificaba el tributo previsto en la Ley 142 de 1994 como de la carga fiscal que se había creado y fue encontrada contraria a la Carta.

4. El artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 modificó el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 y fijó una nueva regulación sobre la contribución allí prevista. La

[174] Sentencia C-415 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

norma declarada inexequible establecía que con el propósito de financiar los gastos de funcionamiento e inversión y recuperar los costos del servicio de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se cobraría una contribución especial. Los sujetos pasivos eran tanto los prestadores de servicios públicos domiciliarios como todas aquellas personas que se vieran sometidas a la regulación e inspección, vigilancia y control de dichas entidades.

5. La sentencia consideró que la disposición eran contraria al principio de unidad de materia, por una insuficiencia en la justificación. Sostuvo que, más allá de algunas consideraciones generales sobre el mejoramiento en la capacidad institucional del sector y el ajuste de la base gravable de la contribución a favor de los entes de regulación, el Gobierno no había sustentado por qué los rubros presupuestales con que ya cuenta la institucionalidad del sector eran insuficientes, la hacían inoperante o le impedían alcanzar los objetivos propuestos. Adicionalmente, resaltó la falta de justificación sobre la necesidad de recurrir a un fortalecimiento financiero, y no solamente, por ejemplo, a una "*reorganización institucional*" o una regulación de los entes de inspección vigilancia y control, entre otras medidas no tributarias, a fin de avanzar hacia "*un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo*" y "*una gestión responsable, sostenible y equitativa del agua y saneamiento básico*

6. No comparto la manera anterior de entender la exigencia de una justificación sobre la *necesidad* de la medida analizada. El fallo objeta en realidad los medios elegidos por el Gobierno para alcanzar las finalidades trazadas en el Plan de Desarrollo demandado. Construye algo semejante a un examen de estricta necesidad, a partir de un escrutinio acerca del contenido de las concretas herramientas diseñadas para la obtención de los objetivos del Plan. Al hacerlo, termina cuestionando las opciones de política pública por las cuales, en el plano instrumental, ha optado el Gobierno. Este cuestionamiento es doble, pues se dirige a reprochar la no demostración de la necesidad del mecanismo seleccionado tanto desde el punto de vista fáctico, pero también desde la perspectiva jurídica, en tanto no se habrían considerado otras alternativas regulatorias.

7. El mencionado razonamiento supone un control de carácter material, que desnaturaliza el principio de unidad de materia. Este estándar constitucional implica que todo proyecto de ley debe referirse a un mismo tema o que las concretas reglas que lo componen posean un contenido sistemático e integrado entre sí. En su sentido más básico, busca evitar que los ciudadanos y los propios congresistas sean "*sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que no tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas*"[175].

[175] Sentencia C-285 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos. Ver también C-440 de 2020. M.P. (e) Richard S. Ramírez Grisales y C-047 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

8. En el caso de las leyes de los planes de desarrollo, debido a su carácter multitemático, lo anterior se ha asegurado a través del análisis sobre la conexidad directa e inmediata entre las reglas instrumentales y los preceptos generales que contienen las metas del respectivo cuatrienio. Sin embargo, el control no pude ser nunca sobre el contenido de las normas, sino que supone solamente una revisión de carácter formal acerca de la debida relación de medio a fin entre unas y otras disposiciones. Esto, incluso si para llevar a cabo tal análisis se requiere analizar lo que ordenan, prohíben o permiten tales disposiciones[176]. En consecuencia, si bien es cierto, es fundamental la idea de la demostración de una necesidad de las normas con vocación de permanencia, incluidas dentro de los planes de desarrollo, dicho concepto no puede comprenderse como una sustentación sobre la selección de los medios de planeación.

9. La regulación propia de un plan de desarrollo es, en principio, transitoria y, por lo tanto, las normas destinadas a alcanzar sus propósitos también deben tener carácter temporal. En este sentido, comparto la regla de que cuando las correspondientes disposiciones instrumentales poseen índole permanente, el Gobierno ha de demostrar que son una expresión de la función de planeación y constituyen un mecanismo necesario para alcanzar los objetivos generales del plan. Sin embargo, la carga de justificación debe radicar, no en una demostración sustantiva, sino en una sustentación de por qué el logro de los referidos objetivos implicaba otorgarles carácter permanente a las disposiciones en cuestión. Dicho de otra manera, supone justificar que para asegurar el cumplimiento de las bases del plan, se requería otorgarle una vigencia extendida en el tiempo a uno o varios de sus preceptos. Desde otro punto de vista, implica demostrar que si se les hubiera conferido carácter transitorio, seguramente se habría frustrado el logro de tales objetivos.

10. Si en la presente sentencia la Sala Plena hubiera ajustado el razonamiento en los anteriores términos se habría logrado la exigencia de que la ley del plan no fuera indebidamente utilizada para llenar vacíos e inconsistencias de otro tipo de disposiciones, enmendar errores de reglas permanentes, etc. Pero, al mismo tiempo, no se habría distorsionado las implicaciones del principio de unidad de materia, al conservar el control como un análisis control a la competencia del Congreso para regular, en cada ley, asuntos pertenecientes a una misma materia o unos contenidos interconectados e íntimamente relacionados.

11. De este modo, si bien considero que el tributo acusado era inconstitucional, estimo que la razón por la cual ello es así consiste fundamentalmente en que el Gobierno no demostró la conexión directa, específica y concreta de la contribución con algún objetivo del plan de

[176] El desconocimiento del principio de unidad de materia constituye un vicio de competencia, que se proyecta sobre la materia de la regulación, pues su desconocimiento se sigue del contenido de la disposición acusada y no únicamente del procedimiento legislativo que llevó a su aprobación. Sin embargo, no es un vicio material propiamente dicho, sino precisamente una especie de vicio de procedimiento (dentro de los vicios de procedimiento se encuentran los vicios de forma y los vicios de competencia). Ver Sentencia C-1177 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

desarrollo. La ley impuso una obligación fiscal, pero, como lo indica en otra parte el fallo, no hay una clarificación precisa acerca de los frentes concretos que cubriría o cómo se destinaría, "*para efectos de garantizar un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo, o una gestión responsable, sostenible y equitativa del sector agua y saneamiento básico.*" Tampoco las referencias a la mejora en la regulación y vigilancia de los mercados energéticos y de agua potable, subraya la sentencia, explicaban o desarrollaban por qué el avance en mención se daría a partir de una reforma al régimen tributario de los servicios públicos domiciliarios.

12. En lo que hace relación al control de la contribución prevista en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, el razonamiento empleado en el fallo es todavía más inapropiado, porque se trataba de una norma que no contaba con vocación de permanencia ni subrogaba un precepto de esta naturaleza, sino que tenía carácter transitorio. En efecto, la referida disposición estableció una contribución especial a favor del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Esta carga fiscal estaba en cabeza de las personas vigiladas por la mencionada Superintendencia y se cobraría desde el 1º de enero de 2020 hasta el 31 de diciembre del 2022.

13. La Sentencia señaló que si bien la norma podría relacionarse con algunos de los objetivos y líneas de acción de los pactos del Plan de Desarrollo, no se había demostrado la necesidad de financiación adicional del Fondo Empresarial y menos aún, de reforma al régimen tributario de los servicios públicos domiciliarios. Argumentó que no se había justificado la probabilidad de un mal desempeño del mercado de los servicios públicos domiciliarios por parte de los particulares, ni por qué sería necesario imponer una contribución adicional a los agentes del sector para mejorar la calidad y eficiencia de los servicios públicos. Esto, "*teniendo en cuenta que lo que se está realizando es el diseño de una política tributaria en la Ley del Plan de Desarrollo.*"

14. El anterior análisis, de nuevo, constituye un control sustantivo al contenido de las opciones adoptadas por el Gobierno, ajeno al análisis por unidad de materia. Comparto plenamente que tratándose de normas tributarias, dado que el trámite de la ley del plan de desarrollo supone una restricción al principio democrático, debe existir una especial justificación que soporte el hecho de haberse introducido. En efecto, la premisa según la cual no puede haber tributo sin representación implica que las decisiones en materia impositiva sean objeto de un amplio debate democrático. Por lo tanto, en la medida en que en el procedimiento especial de las leyes de los planes de desarrollo dicho principio se encuentra reducido, se requiere una carga demostrativa justificación sobre la necesidad de la adopción.

15. No obstante, como en este caso el tributo era transitorio, estimo que la justificación debía basarse en la sustentación rigurosa de su finalidad, ligada a las metas generales del plan nacional de desarrollo. De esta manera, concuerdo en que el tributo acusado era contrario al principio de unidad de materia. Sin embargo, considero que la causa consistía, no en la carencia de sustentación que le reprocha el fallo y a la que he hecho referencia, sino en que no estaba

suficientemente demostrado cuáles costos concretos y específicos se buscaban soportar con el tributo creado o cuáles gastos se pretendía atender. En suma, desconocía la unidad de materia porque el Gobierno no acreditó de forma específica de qué manera la obligación tributaria, con todas las implicaciones que esta posee, permitía asegurar concretamente el cumplimiento de alguno de los objetivos, estrategias o pactos del plan nacional de desarrollo.

16. En los anteriores términos, dejo expresadas las razones de mi aclaración de voto.

Fecha *ut supra*,

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

Sentencia C-484/20

Expediente: D-13514

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 "*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*"".

Actor: Hugo Palacios Mejía

Magistrado sustanciador:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de noviembre dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la presente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 40.6 de la Constitución Política, y en armonía con lo dispuesto en los artículos 241.4 y 242 de la misma, el ciudadano Hugo Palacios Mejía demandó el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 *"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*, por considerar que dicha disposición es contraria a la Constitución Política.

2. Mediante auto del 28 de octubre de 2019, el Magistrado sustanciador (i) admitió parcialmente la demanda; (ii) otorgó al demandante el término de 3 días para subsanar algunas inconsistencias evidenciadas; (iii) dispuso que una vez resuelto lo anterior, se corriera traslado al Procurador General de la Nación; (iv) que paralelo a ese término se fijara en lista el proceso para permitir la intervención ciudadana; (v) ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, el Presidente del Congreso y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que, de considerarlo pertinente conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas; e (vi) invitó a participar a varias organizaciones y universidades del país[1].

[1] la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, al Departamento Nacional de Planeación, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a las Comisiones de Regulación de Energía y Gas, Agua Potable y Saneamiento Básico, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, y a los Decanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, de la Facultad de

3. Dentro del término otorgado para subsanar la demanda, el demandante presentó un escrito de corrección para superar las deficiencias argumentativas advertidas inicialmente. En virtud del mismo, mediante auto del 20 de noviembre de 2019, se dispuso la admisión parcial de un nuevo cargo, para un total de tres admitidos:

Cargo	**Decisión**
Primer cargo: Desconocimiento de los artículos 150.13 y 338 CP, en lo relativo al principio de legalidad en materia tributaria.	Admitido por los cargos relativos a la violación del principio de legalidad, por el recurso a una contribución especial y la presunta indeterminación de algunos de sus elementos (artículos 6, 15, 29, 89, 150-12 y 365 de la Constitución Política).
Segundo cargo: Vulneración de los artículos 89, 136-1, 189-11, 338, 339 inciso primero, 341 inciso tercero y 365 de la Constitución Política, porque desconoce, al mismo tiempo, tanto la facultad reglamentaria del Presidente de la República, como la reserva de ley, en cabeza del Congreso.	Admitido por el cargo relativo a la indebida atribución de la facultad reglamentaria, por parte del parágrafo 1 de la disposición acusada (artículos 89, 189-11, 338 y 365 de la Constitución Política). Rechazar el cargo formulado por violación al art. 136 por falta de especificidad. Admitir el cargo formulado por violación de los arts. 339 y 341.
Tercer cargo: Desconocimiento del artículo 158 superior, en lo relativo a la unidad de materia, porque la norma presenta incoherencias internas, contiene disposiciones en materia sancionatoria, y no se relaciona con las bases del Plan Nacional de Desarrollo.	Admitir el cargo formulado por violación del art. 158.

Así mismo, se solicitaron pruebas a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, relacionadas con la finalidad que se buscó con las disposiciones demandadas.

A. NORMA DEMANDADA

Derecho de la Universidad Externado de Colombia, de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia, de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás sede Tunja, de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena y de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

4. A continuación, se transcribe la norma demandada, aclarando que los cargos planteados por el demandante están orientados a solicitar la inexequibilidad de la totalidad del artículo.

"LEY 1955 DE 2019
(mayo 25)
D.O. 50.964, mayo 25 de 2019
por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.
"Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

Artículo 18. Contribuciones especiales a favor de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Modifíquese el artículo 85 de la ley 142 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 85. Contribuciones especiales a favor de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Con el fin de financiar los gastos de funcionamiento e inversión de la CREG, la CRA y la SSPD, y en general recuperar los costos del servicio, las personas prestadoras y entidades sujetas a la regulación, inspección, vigilancia y control de las respectivas entidades, serán sujetos pasivos del pago de las contribuciones especiales anuales descritas en el presente artículo, cuyas tarifas serán determinadas por las entidades respectivas y las cuales no podrán ser superiores al uno por ciento (1%) de las respectivas bases gravables. Los elementos de las contribuciones a que hace referencia el presente artículo serán:

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

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

devengados en el período) / (Total de ingresos de actividades ordinarias devengados en el período).

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

2. Tarifa: La tarifa de cada contribución especial se determinará por cada uno de los sujetos activos de la contribución de manera independiente, tomando el valor del presupuesto neto de la entidad correspondiente en el año a financiar, incluidos la totalidad de gastos de funcionamiento e inversión, el cual se dividirá por la suma de las bases gravables determinadas para los sujetos pasivos conforme a los estados financieros de la vigencia fiscal anterior.

Tarifa de contribución de sujeto activo = (Presupuesto a financiar de sujeto activo) / (Suma de bases gravables de sujetos pasivos).

3. Hecho generador. El hecho generador de cada contribución especial por parte de los sujetos pasivos, será la prestación de los servicios sometidos a inspección, control, vigilancia y la venta de sus bienes vigilados o regulados.

4. Sujetos pasivos. Los sujetos pasivos de la contribución especial son las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, conforme a los artículos 15 y 16 de la Ley 142 de 1994, y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios; las personas prestadoras de la cadena de combustibles líquidos y las personas prestadoras del servicio de alumbrado público. Tratándose de la CREG también lo serán las personas prestadoras a que hace referencia el artículo 61 de la Ley 812 de 2003 y el Decreto número 4299 de 2005, o las normas que lo modifiquen, sustituyan o deroguen, con excepción de los distribuidores minoristas en estación de servicio en un municipio ubicado en zona de frontera.

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

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

Parágrafo 3°. Los sujetos pasivos objeto de la presente contribución están obligados a reportar a más tardar el 30 de abril de cada vigencia la información requerida para el cálculo de la tarifa y la liquidación de la contribución especial en el formato que para el efecto defina la CRA, la CREG y la SSPD a través del SUI.

El no reporte de información, en las condiciones de oportunidad, calidad e integralidad definidos por la SSPD, generará la imposición de las sanciones a que hubiere lugar.

Parágrafo transitorio. Para la vigencia de 2019 el plazo para el cargue de la información será el 31 de julio.

[…]"

B. LA DEMANDA

5. Para el ciudadano Palacios Mejía, el artículo 18 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 desconoce lo dispuesto en los artículos 6, 15, 29, 89, 150.12, 158, 189.11, 338, 339, 341 y 365 de la Constitución Política.

6. En primer lugar, refiere que el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, modificó el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, y, al analizar *uno a uno* los elementos sustanciales de las contribuciones especiales que allí se establecen, puede concluirse que cada uno de ellos es inconstitucional, tanto por razones específicas de cada elemento, como por razones transversales a todos ellos. Igual se predica, respecto de los parágrafos 1 y 3. En este orden, señala el demandante que la inconstitucionalidad de cualquiera de los elementos y parágrafos aludidos tiene incidencia en *todo* el artículo 18, por lo que debe ser declarado inexequible *en su totalidad*. Ello, en la medida en que *"como se deduce del inciso primero del artículo 338 constitucional, si alguno de los elementos sustanciales del tributo es inconstitucional, todo el mismo deviene inconstitucional, por razón de la íntima relación que debe existir entre todos esos elementos para que el tributo sea cierto y claro*"[2].

[2] Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12161, folio 6.

7. Así mismo, señala el demandante que el artículo bajo revisión "*desnaturaliza por completo la naturaleza constitucional de las contribuciones que autoriza el inciso segundo del artículo 338 constitucional*"[3], en la medida en que pretende introducir una nueva forma de financiar "*todo el gasto público*" distinta de los impuestos, tasas y contribuciones tradicionales.

8. Con el fin de sustentar las anteriores afirmaciones generales, la demanda plantea los siguientes cargos en concreto:

9. Primer cargo. *Desconocimiento de los artículos 150.12 y 338 de la CP en relación con el principio de legalidad tributaria y los fines específicos de las contribuciones especiales.* El accionante considera que la norma demandada desconoce los artículos 150-12 y 338 de la Constitución Política, en lo relativo al principio de legalidad en materia tributaria. Para el efecto, expuso que estas disposiciones exigen que sea el Congreso de la República quien determine todos los elementos del tributo, pero autoriza excepcionalmente a que las autoridades administrativas fijen las tarifas de las tasas y de las contribuciones.

10. Explicó que en desarrollo de ello, el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 autoriza a las autoridades administrativas allí señaladas (la CREG, la CRA y la SSPD) para determinar la tarifa de la contribución especial allí prevista, cuya finalidad, de acuerdo con la norma, es financiar sus *gastos de funcionamiento e inversión* y, en general, recuperar los costos en que incurra cada entidad por la prestación de sus servicios. Sin embargo, pone de presente que el inciso segundo del artículo 338 de la C.P. sólo permite que las autoridades fijen las tarifas de las contribuciones con una de dos finalidades: (a) a la recuperación de los costos de los servicios que prestan a sus contribuyentes; o (b) la participación en los beneficios que proporcionen a los mismos. En virtud de ello, el concepto de *gastos de funcionamiento e inversión* que contiene la norma acusada, sin discriminar que se trata de aquellos gastos en que haya incurrido la entidad por la prestación del servicio o la participación en beneficios, constituye una expresión general e indiscriminada que excede la finalidad establecida en la Constitución Política, en la medida en que pretende financiar en general los gastos de las entidades beneficiarias del tributo, y no solo aquellos que tengan su origen en la prestación de servicios o participación en beneficios.

11. En este sentido, sostiene que no es posible que una contribución especial se destine a compensar a las autoridades por servicios o beneficios proporcionados a terceros no contribuyentes, por lo que el verbo rector de la norma acusada debe ser *"recuperar"* y no *"financiar"*. En este orden, si la contribución no tiene de forma explícita alguno de los fines señalados en el inciso segundo del artículo 338 superior, debe ser el Congreso quien fije la tarifa, junto con los demás elementos esenciales de la contribución.

[3] Ibídem.

12. De igual forma, el demandante hizo alusión a la sentencia C-155 de 2016 en la que se señaló el concepto de "*imposición de finalidad*" de las contribuciones que son las destinaciones específicas, esto es, una renta que se establece y recauda para llenar un propósito específico. Para el accionante, el artículo 338 autoriza a recuperar costos del servicio prestado o de beneficio, lo que no ocurre en la figura cuestionada, porque el servicio y el beneficio no se predica de los sujetos de la vigilancia o de la regulación, sino para los usuarios del servicio[4]. Igualmente, indica que el artículo 338 presupone que los costos o los beneficios son reales, no futuros o eventuales, como se desprendería de la referencia al presupuesto de gastos e inversiones futuras de cada una de esas entidades, como parámetro para determinar la contribución[5]. Igualmente afirma que ni la inspección, vigilancia y control, ni la regulación, son servicios prestados al sujeto de dichas actividades, por lo que no podría financiarse el funcionamiento de la entidad mediante una contribución especial. Por esta razón, sostiene que el tributo demandado corresponde, en realidad a un impuesto, y el funcionamiento de estas entidades debe financiarse como se financian los gastos ordinarios de entidades públicas.

13. Lo anterior, se refuerza en la medida en que, a su juicio, (i) por no haber discriminado los gastos financiables con su recaudo, las contribuciones de que trata la norma acusada benefician no sólo a los contribuyentes, sino, insiste, a un grupo mucho más amplio, que es el de lo usuarios[6]; y (ii) la norma permite financiar gastos indiscriminados de funcionamiento e inversión sin limitar los recaudos a lo necesario para recuperar los costos del servicio o los beneficios otorgados a los contribuyentes[7]. Entonces, al "*ser más un impuesto*" se desconoce el principio de legalidad cuando de conformidad con el inciso primero del artículo 338, la ley debe fijar la tarifa de los impuestos.

14. Además, cuestionó que la norma acusada permitiera destinar los recursos provenientes de las contribuciones especiales para financiar inversiones, en la medida en que, según la definición contenida en el artículo

---

[4] Señala el demandante que de conformidad con los artículos 2 y 3 de la Ley 142 de 1994, el control y vigilancia de las autoridades sobre los contribuyentes, y la regulación, son instrumentos de intervención del Estado, y de conformidad con el artículo 150.21 de la Constitución, las leyes de intervención, como la 142, implican límites a la libertad de empresa. Luego, *"Nadie que limite la libertad presta un servicio u otorga un beneficio, aunque, imponer límites a los prestadores sí representa un servicio para la sociedad"*. (Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12161, folio 22). En este sentido, expuso el actor que de conformidad con los artículos 73 y 79 de la Ley 142 de 1994 -que definen las competencias de la SSPD y las comisiones-, los principales receptores de servicios y beneficios por parte de estos entes son los usuarios, no los prestadores de servicios. De esta forma, señala que usar los ingresos de los prestadores como base gravable para recuperar los costos y beneficios desconoce abiertamente el artículo 338.

[5] En este sentido, refirió que el artículo 338 CP no se refiere a eventos futuros, en la medida en que las acepciones de *recuperar* y *costos* se refieren a eventos ya sucedidos. Luego la Constitución *"no autoriza a pagar por anticipado gastos de funcionamiento e inversión"* del presupuesto neto para el año en el cual se cobra la contribución.

Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12161, folio 24.

Así mismo, señaló que *"no es razonable suponer que el presupuesto neto (…) en un año cualquiera, equivale al costo de los servicios específicos y especiales que ella prestó en el año anterior a los contribuyentes. La simple diferencia en los datos temporales que se usan para construir la fórmula de la tarifa (…) pone de presente que con ella (…) se pretende financiar (…) gastos nuevos (…) si el legislador hubiese querido ceñirse a la Constitución (…) la tarifa debió ser el monto de los costos en que incurrió la entidad durante el año anterior a aquél en que va a hacer el cobro"*. Ver folios 25-26.

[6] Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12378, folio 13.

[7] Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12378, folio 15.

38.C del Decreto 2467 de 2018, un gasto de inversión genera réditos, es económicamente productivo, o trae un cuerpo de bienes de utilización perdurable, sin que sea claro cómo las comisiones y la SSPD en el ejercicio de sus funciones puedan incurrir en gastos que generen réditos o resulten productivos económicamente para las empresas vigiladas y reguladas[8].

15. Por otra parte, sostuvo que aunque excepcionalmente se autoriza que las autoridades administrativas puedan fijar las tarifas de las tasas y de las contribuciones, la excepción a la intervención del Congreso requiere que se definan, de forma explícita, el sistema y método para definir los costos, los beneficios y la forma de hacer su reparto. Por lo tanto, la norma debió discriminar en forma clara y precisa cuáles gastos de funcionamiento y de inversión iban a financiar las contribuciones, estableciendo una relación directa, clara y precisa con el costo de los servicios prestados o el monto de los beneficios concedidos a los contribuyentes.

16. Pese a ello, argumenta que no existe claridad en la base gravable y, en realidad, el numeral 1º del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 establece una formula aritmética para obtener la base gravable, pero la misma se basa en los ingresos de los sujetos de la contribución, más no respecto de los costos o beneficios. En ese sentido, supone que, a partir de la norma cuestionada, los ingresos de los prestadores de servicios públicos pueden tomarse como equivalente a los costos recuperables. Igualmente, manifestó que el numeral 2° hace una definición de la tarifa como el monto que habrá de repartir entre los contribuyentes lo cual, a su parecer, permite que usando la regla se logre financiar todo el valor del presupuesto de la entidad, a pesar de que constitucionalmente únicamente sea posible recuperar los costos en que ha incurrido. En este orden de ideas, explica que la tarifa, en lugar de repartir entre los contribuyentes la suma de los costos de los servicios que les prestaron, o los beneficios en que participaron, reparte algo denominado "*el presupuesto neto*" de las entidades de regulación, inspección, vigilancia y control, y efectúa dicho reparto con base a los ingresos de los contribuyentes.

17. Lo anterior, a su juicio, no puede ser compatible con el artículo 338 superior, en la medida en que este fija límites a la libertad de configuración del Legislador al momento de definir la base gravable (debe corresponder al valor de los costos y beneficios) y la tarifa (debe repartir de forma proporcional entre los contribuyentes, los costos de los servicios y beneficios recibidos por cada uno). Del artículo acusado, concluye que (i) los ingresos del contribuyente al prestar servicios públicos no equivalen a los costos de los servicios o el monto de los beneficios recibidos por este de las autoridades[9]; y (ii) la fórmula aritmética empleada para determinar la tarifa no recupera los costos de los

---

[8] Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12378, folio 14.

[9] *"La base gravable que ha de servir para recuperar tales costos y obtener participación en tales beneficios es un dato que se refiere a las operaciones de las autoridades, y originado en ellas. No es un dato originado en las actividades de los contribuyentes (…) por lo tanto, la información necesaria para el cálculo de la base gravable debe provenir de la contabilidad de la autoridad que prestó el servicio o que proporcionó el beneficio (…) siendo ellas quienes mejor conocen cuánto les costaron los servicios que proporcionaron al contribuyente, o de qué magnitud fueron los beneficios que le dieron* [al contribuyente]*".*
Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12161, folio 21.

servicios prestados o los beneficios otorgados, simplemente reparte entre los sujetos pasivos el monto total del *presupuesto neto* del sujeto activo del tributo para el año en que se hará efectivo el cobro[10]. Entonces, si bien la norma acusada fija un sistema y método para la determinación de los conceptos de que trata el inciso 2° del artículo 338, este no atiende a los determinables previstos en el mismo artículo.

18. A su vez, señala el demandante que el hecho generador es distinto al que autoriza la Constitución para que las autoridades puedan fijar la tarifa, en la medida en que dentro del marco del inciso segundo del artículo 338 superior, esta facultad puede ejercerse únicamente cuando las contribuciones tengan los fines específicos definidos en el texto superior. Luego, el hecho generador en estos escenarios es haber prestado un beneficio u otorgado un beneficio, y no, (i) la simple prestación de servicios de inspección, vigilancia y control, ya que estos no constituyen ningún servicio o beneficio para el sujeto pasivo de la obligación; o (ii) la venta que haga el contribuyente de los bienes vigilados o regulados.

19. También sostiene que se vulnera el principio de legalidad tributaria porque no existe claridad ni certeza en cuanto al sujeto pasivo del tributo, debido a las incoherencias en la identificación de los sujetos pasivos pues, a pesar de que en el numeral 4° del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 se establece una lista, la norma no relaciona a estos mismos en el inciso primero y, por el contrario, ambos apartes se contradicen. Sobre este aspecto, la norma también contiene un grado de indeterminación al gravar como sujetos a pasivos a quienes "*incidan directa o indirectamente en la prestación de servicios públicos domiciliarios*", en tanto que, a juicio del demandante, cualquier persona que cause algún efecto en la cadena de prestación del servicio podría terminar siendo obligado al pago según el arbitrio del Gobierno[11]. En igual sentido, señala no hay certeza sobre si los agentes de gas licuado de petróleo son sujetos pasivos de las contribuciones, en virtud de lo previsto en el artículo 62 de la Ley 812 de 2003[12]. Así mismo señaló que en la redacción de la norma existe una ambigüedad que no permite establecer con certeza y claridad a quiénes se refiere, lo que viola los principios de legalidad y certeza del tributo[13]. Igualmente, aludió a la reserva de ley y las dudas insuperables en la definición de sujetos pasivos. Al dirigirse a empresas prestadoras de servicios

---

[10] Señala el actor que según las sentencias C-260 de 2015 y C-155 de 2016, la finalidad de las contribuciones es que la administración recupere los gastos en que incurre en beneficio de determinadas personas, y no financiar el gasto público en beneficio de toda la comunidad.
Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12161, folio 23.

[11] Con relación a este mismo punto, señala el demandante que si bien el artículo 17 del PND podría dar luces sobre el tema, al referirse a aquellos actores que inciden determinantemente en la cadena de prestación de los servicios públicos, lo cierto es que esta disposición no explica qué puede entenderse por incidir directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos.

[12] Folios 63-64.

[13] En cuanto a la falta de claridad y certeza, el actor también refirió que (i) la definición de base gravable contenida en el numeral 1 de la norma acusada no es cierta ni clara cuando menciona *"actividades reguladas"* y luego *"servicios sujetos a inspección, vigilancia, control y regulación"* en la fórmula aritmética. Siendo los primeros de competencia de las comisiones, y los segundos de las comisiones y la SSPD, no obstante lo cual ambas expresiones deberían referirse a la misma base gravable; y (ii) en ninguna parte de la norma acusada se define qué debe entenderse por *presupuesto neto* de las entidades que actúan como sujetos activos.
Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12161, folios 23, 24,

públicos, indica que igualmente se desconoce el principio de legalidad en la materia, previsto en el artículo 365 de la CP, en la medida en que la prestación de servicios públicos no es un servicio que se deba a las autoridades del Estado, ni un beneficio que se reciba de estas[14].

20. Segundo cargo. *Vulneración de los artículos 89, 136-1, 189-11, 338, 339 inciso primero, 341 inciso tercero y 365 de la Constitución Política, por desconocer, al mismo tiempo, tanto la facultad reglamentaria del Presidente de la República, como la reserva de ley, en cabeza del Congreso.* El accionante consideró que la facultad reglamentaria conferida por el parágrafo 1° de la norma demandada, desconoce los artículos 89, 189-11, 338, 339 inciso primero, 341 inciso tercero y 365 de la Constitución Política, porque desconoce, al mismo tiempo, tanto la facultad reglamentaria del Presidente de la República, como la reserva de ley, en cabeza del Congreso, ya que la norma demandada estableció que la decisión de reglamentar lo referente a la materia, pertenece al gobierno nacional y no al Presidente. De modo que su inconformidad radicó en que la norma no puede obligar al gobierno a reglamentar, ni tampoco al Presidente, porque esta es una competencia propia del Presidente que no podría ser ni forzada, ni limitada por el Legislador al delimitar las materias sobre las cuales debe ejercerse el poder reglamentario. Adicionalmente indicó que las normas sobre procedimiento que la norma demandada difiere al poder reglamentario están reservadas a la ley, bajo el mandato del Art. 89 de la CP. En igual sentido, la facultad de reglamentar las características y condiciones especiales que se requieran para la determinación del tributo, así como de los anticipos -sistema y método de liquidación-, desconoce la reserva de Ley en tal sentido prevista en el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución[15].

21. También asegura que se desconoce la reserva de ley en lo relativo a las sanciones e intereses y en el procedimiento de liquidación del tributo, como lo disponen los artículos 338 y 89 de la CP, pues la facultad reglamentaria no se extiende a los procedimientos que puedan tener algún efecto en los derechos de las personas.

22. Sostiene que el parágrafo 3º del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, desconoce los artículos 6, 15, 29, 338, 339 inciso primero y 341 inciso tercero de la Constitución Política, cuando establece una infracción administrativa a los sujetos pasivos que no reportan en condiciones de oportunidad, calidad e integralidad la información requerida de los contribuyentes. Recalcó que no regula en forma completa el tipo de infracción que debería evitarse, esto es, no define las condiciones de *"oportunidad, calidad e integralidad"* de la información que debe brindarse, ni determina la sanción, lo que denomina como una infracción en blanco. Así, sostiene que al dejar dichos asuntos al poder reglamentario o la decisión de la Superintendencia, se desconoce la reserva de ley en materia sancionatoria, de los artículos 6 y 29 de la CP y en materia de la obligación de permitir el acceso a libros contables y otros

[14] Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12161, folio 32.
[15] Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12161, folios 55-56.

documentos para la inspección, vigilancia y control, como lo prevé el artículo 15 de la CP. Expone entonces que el parágrafo 3° desconoce los artículos 6, 15 inciso 4° y 29 de la CP, ya que el parágrafo 3° prevé la obligación de reportar la información para calcular y liquidar la contribución y, a su juicio, permite a la Superintendencia integrar los elementos típicos de una infracción, al encontrarse en blanco. De esta manera, enfatiza en que si bien la norma se refiere a un deber de reporte de información, no es clara en señalar qué información es la que debe aportarse, lo cual, además, resulta fundamental para el cobro de la obligación, en la medida en que a partir de estos datos es que se determina el valor de la contribución.

23. En estos términos, indica que la infracción allí prevista carece de precisión, al establecer que la no presentación de la información dará lugar a las sanciones a que haya lugar, sin que exista realmente una sanción prestablecida, y por ello se violan no sólo los artículos 6 y 29 de la CP, en lo relativo al principio de legalidad en materia sancionatoria, sino el artículo 15 de la CP, el que dispone que podrá exigirse la presentación de libros y de documentos privados, pero en los términos que determine la ley, lo que se estaría desconociendo en razón de la falta de precisión y claridad de la norma.

24. Tercer cargo. *Vulneración del artículo 158 superior, por desconocimiento del principio de unidad de materia, en relación con el inciso primero del artículo 339 y el inciso tercero del artículo 341*. A juicio del demandante, el artículo 18 desconoce el principio de unidad de materia al presentar una contradicción entre su inciso primero y el numeral 4, en la definición de los sujetos pasivos de la obligación. A su vez, los parágrafos 1 y 3 del artículo 18, que contienen disposiciones en materia sancionatoria, exceden los asuntos propios de un PND.

25. En primer lugar, expone que de conformidad con el inciso primero del artículo, serán sujetos pasivos de la obligación (i) las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios; (ii) las personas sujetas a la vigilancia y control de la Superservicios; y (iii) las personas sujetas a la regulación de la CREG y la CRA. Por su parte, según el numeral 4, los sujetos pasivos son: (i) las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, *"pero solo en los términos de los artículos 15 y 16 de la Ley 142"*; (ii) todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de servicios públicos domiciliarios; (iii) las personas prestadoras de la cadena de combustibles líquidos; y (iv) las personas prestadoras del servicio de alumbrado público. Finalmente, según el mismo numeral 4, tratándose de la CREG, también serán sujetos pasivos los sujetos a que se refiere el artículo 61 de la Ley 812 de 2013, a excepción de los distribuidores minoristas en zona de frontera.

26. A partir de lo anterior, el demandante considera que existen *"tres versiones incoherentes y contradictorias acerca de la materia de los sujetos pasivos de la contribución"*. En esta línea, afirma que en el inciso primero hay menos sujetos pasivos que en el numeral 4, faltando los que inciden en la prestación del servicio, los agentes de combustibles líquidos, los agentes de que trata el artículo 61 de la Ley 812 y los prestadores del servicio de

alumbrado público, lo cual, a su vez presenta contradicciones con el inciso primero, en el que no se incluyen los prestadores de servicios según los artículos 15 y 16 de la Ley 142. Esto, a juicio del actor, resultaría contrario al principio de unidad de materia[16], pues este exige que cuando un artículo regula un mismo núcleo temático, lo haga de forma coherente, ya que, de lo contrario, la materia "*resultaría dividida*"[17]. Así mismo, refirió que en las bases del PND no se hizo alusión a la creación de "*esta extraña categoría de sujetos pasivos*"[18].

27. Con relación a las disposiciones en materia sancionatoria, explica que de conformidad con lo establecido por esta corporación en la sentencia C-092 de 2018, las disposiciones de tipo sancionatorio son por su naturaleza completamente ajenas a una norma general de planeación económica. Ello, en la medida en que las normas con contenidos sancionatorios, por su naturaleza de última *ratio* y efectos sobre la libertad de empresa, requieren de una deliberación democrática mayor a la inserción de una disposición aislada en un Plan de Desarrollo, que tiene un trámite legislativo más sencillo, y, en todo caso, aunque su objetivo sea garantizar la prestación de servicios públicos domiciliarios de forma eficiente, ello es propio de una regulación con carácter permanente, como la Ley 142 de 1994. Incluso, afirma el demandante, que el artículo demandado no hizo parte de la versión original del proyecto presentado por el Gobierno, sino que su inserción se dio luego, durante la elaboración de la ponencia para primer debate, luego de que se hubiera definido el documento de bases para el PND.

28. Así mismo, expone que si bien en el documento de bases se hizo una alusión concreta a "*aumentar el valor de las sanciones imponibles por la Superintendencia*"[19], como se observaría en la página 680, no se dijo nada sobre la remisión a otro régimen sancionatorio "*diseñado para derechos obligaciones y derechos muy diferentes de los que se regulan en el régimen de servicios públicos domiciliarios, como son los relativos al impuesto de renta y complementarios*"[20].

29. También, señala que las reglas sobre sanciones e intereses por referencia al Estatuto Tributario, "*no son un mecanismo idóneo para la ejecución de un Plan de Desarrollo y del Plan de Inversiones Públicas, previsto, en principio, para un período de cuatro años*"[21]. Expone que de conformidad con el inciso tercero del artículo 341, el Plan Nacional de Inversiones públicas contiene mecanismos idóneos para su ejecución y suple los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores. Sin embargo, el solo hecho de que en el artículo 18 se haya introducido el parágrafo 1, "*pone en evidencia que este artículo no era suficiente, por sí mismo (…) para convertirse en mecanismo inidóneo de ejecución*"[22] en la medida en que, en lugar de la Ley, se apeló a las

[16] Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12378, folio 43.
[17] Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12378, folio 44.
[18] Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12378, folio 47.
[19] Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12378, folios 69-70.
[20] Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12378, folio 70.
[21] Ibídem.
[22] Folio 65.

disposiciones de un reglamento. Por eso, tal disposición no podía ser parte del Plan de Desarrollo y desconoce las definiciones previstas en el inciso primero del artículo 339 y el inciso tercero del artículo 341.

30. Por estos motivos, las reglas sobre sanciones e intereses por referencia al Estatuto Tributario previstas en el parágrafo 1, y el parágrafo 3, no son mecanismos idóneos para la ejecución de un Plan Nacional de Desarrollo previsto para cuatro años, y desconoce los artículos 339 y 341 superiores.

31. Bajo estos argumentos, explicó que el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, en su integralidad, debe ser declarado inexequible. Anexó: (i) el presupuesto de la Superintendencia de Servicios Públicos para el año 2019; (ii) el presupuesto de la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG y, (iii) el presupuesto de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento básico– CRA.

C. INFORME RECIBIDO EN VIRTUD DEL AUTO DE FECHA 20 DE NOVIEMBRE DE 201923

32. Mediante comunicación de fecha 06 de diciembre de 2019, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentaron un informe para dar respuesta a los interrogantes planteados por el Magistrado sustanciador.

33. Con esta finalidad, pusieron de presente en primer lugar que uno de los pactos transversales que permite al Gobierno *alcanzar el desarrollo* esperado para este cuatrienio, lo constituyen las metas, objetivos y estrategias definidos en el capítulo VIII del documento de Bases del PND, denominado *"Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos"*. Dicho pacto, según los intervinientes, previó dentro de sus estrategias *"la importancia de la modernización de la institucionalidad hacia una regulación y vigilancia acorde a los nuevos servicios"*, lo cual, implica la necesidad de un financiamiento.

34. De esta manera, citan *in extenso* algunos apartes del documento Base, relacionados con esta modernización institucional, según los cuales:

> "*Con el fin de que se pueda reaccionar oportunamente ante riesgos en la prestación del servicio que afecten de forma sistemática el funcionamiento de los mercados, es preciso consolidar el proceso de vigilancia y control a través de la conformación de un grupo interno*

[23] *"Por medio de la Secretaría General de la Corte, DECRETAR la práctica de la siguiente prueba: SOLICITAR a la Secretaría Jurídica de Presidencia de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y al Departamento Nacional de Planeación que, conforme a sus competencias, en el término de cinco (5) días contados a partir del día siguiente a la comunicación del presente auto, se sirvan: a. Remitir el documento oficial contentivo de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 —2022. b. Indicar cuáles son las metas, objetivos y estrategias que se relacionan con el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, debidamente identificadas en la exposición de motivos, las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 —2022 y en el cuerpo normativo finalmente aprobado"*.

en la SSPD que realice un seguimiento permanente a la operación de los agentes y mercados de energía y gas.

(…) la SSPD deberá fortalecer su capacidad técnica, sancionatoria y de vigilancia (…) de las empresas reguladas (…) Frente a los cambios en las actividades y roles de agentes en las cadenas de prestación, es preciso extender el ámbito de aplicación de regulación, vigilancia y control a aquellos nuevos agentes que inciden en la prestación de los servicios.

(…) Se asignará a la CREG la regulación económica de los combustibles líquidos (…) por otra parte, para financiar la actividad regulatoria los agentes que participan en la cadena productiva de los combustibles líquidos aportarán una contribución especial

(…) por otra parte, se deberá hacer el ajuste gravable de la contribución especial para atender las funciones de regulación de la CREG y la CRA, y de vigilancia y control de la SSPD, a los respectivos agentes sobre los cuales ejercen funciones"[24].

35. Finalmente, expusieron que desde el mismo documento de bases se previó como una acción a realizar que "*la SSPD y la CRA generarán los insumos técnicos y jurídicos para la modificación de la base gravable de la contribución especial de los servicios de vigilancia y regulación, al que hace referencia el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, con el fin de fortalecer la capacidad para ejercer sus funciones en el territorio nacional*"[25]. Así mismo, junto a este escrito se anexó el documento titulado *"Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*[26].

D. INTERVENCIONES

36. Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente[27] tres escritos de intervención[28]. Un interviniente solicitó la declaratoria de **exequibilidad** de las disposiciones acusadas[29], uno solicitó la **inexequibilidad**[30], y otro interviniente se abstuvo de presentar argumentos orientados a debatir la constitucionalidad de las normas según los cargos

[24] Documento de Bases del PND, páginas 671 – 672.
[25] Documento de Bases del PND, página 686.
[26] Ver folios 15 – 1.470 de la respuesta. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12785.
[27] El término para que los invitados conceptuaran, así como el término de fijación en lista, transcurrieron entre los días 13 de diciembre de 2019 y 20 de enero de 2020.
[28] Escrito ciudadano firmado por Nilse Judith Senior y otros (19.12.19), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otros (20.01.2020) y el señor Felipe Mutis Téllez (20.02.2020).
[29] Grupo encabezado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
[30] El señor Felipe Mutis Téllez.

planteados[31]. Así mismo, se allegó un memorial extemporáneo por parte del Instituto Colombiano de Derecho Tributario[32].

37. *Solicitud de exequibilidad.* El grupo compuesto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Minas y Energía, el Departamento Nacional de Planeación, la Comisión de Regulación de Energía y Gas, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, basaron su solicitud en los siguientes argumentos:

(i) *El artículo demandado no desconoce el principio de legalidad tributaria, en la medida en que no existe indeterminación en los elementos del tributo*.

Con relación a los *sujetos pasivos*: se encuentran descritos de forma general y abstracta en el inciso primero, y de forma particular y concreta en el numeral 4. El primer inciso establece el primer paso para su determinación, y es el hecho de estar sometido a la regulación de la CREG y la CRA, o a inspección, vigilancia y control por la SSPD.

El segundo paso, se encuentra en el numeral 4, que desagrega la hipótesis general y señala que son sujetos pasivos de la obligación: (a) los prestadores de SPD de conformidad con lo previsto en los artículos 15 y 16 de la Ley 142 de 1994, 2. Todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos -aquellos nuevos agentes del mercado que *no* están previstos en los artículos 15 y 16 de la L. 142, pero que son determinables a partir de los artículos 17 y 290 del PND-; y (b) Los prestadores de la cadena de combustibles líquidos -incluyendo los agentes de la cadena de distribución de Gas Licuado de Petróleo[33]-.

Con relación al *hecho generador*: se encuentra claramente definido en la norma, y consiste en realizar una actividad sujeta a la regulación, inspección, vigilancia y control de la CREG, CRA y la SSPD. Estas entidades benefician de forma permanente a los contribuyentes con el solo ejercicio de sus competencias, por lo que siempre hay lugar al cobro de la contribución.

---

[31] La señora Nilse Judith Senior y otros. Los intervinientes presentaron un escrito de *"impugnación"* al interior del presente proceso, con el fin de que *"la Nación con su propio peculio restablezca en la inmediatez del caso el imperio apolítico, con nombre y régimen único, propio e independiente de la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica - CORECLA"*. No obstante, dicho documento no contiene argumentos orientados a debatir la constitucionalidad de las normas bajo examen, según los cargos planteados por el demandante.

[32] Mediante escrito de fecha 21 de enero de 2020, el ICDT solicitó a la Corte declarar la inexequibilidad del artículo acusado porque desconoce los artículos 158 y 338 superiores.

[33] *"en la medida en que son empresas de servicios públicos domiciliarios (…) de gas combustible a las que hace referencia el artículo 15 de la Ley 142 de 1994."*. Dentro del esquema regulatorio de la actividad, se encuentra la prestación del servicio a través de un esquema de marca, *donde el transporte de cilindros envasados hasta el domicilio del usuario final se realiza únicamente a través de empresas de servicios públicos domiciliarios*. Así mismo, ponen de presente los intervinientes que de conformidad con las sentencias C-578/04, C-796 de 2014 y C-105/16 el GLP en cilindros y tanques estacionarios es un servicio público domiciliario. Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=13140, folios 10-11.

Con relación a la *base gravable*: el entendimiento del accionante de que la base gravable debe coincidir con los costos que se van a recuperar o los beneficios recibidos desconoce la jurisprudencia constitucional sobre el tema, en la medida en que esta ha entendido por base gravable: "*la magnitud o la medición del hecho gravado, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, para de esta manera liquidar el monto de la obligación tributaria*"[34].

Con relación a la *tarifa*: la norma dio cumplimiento a lo prescrito en el artículo 338 de la CP, al fijar la tarifa máxima de las contribuciones y determina el método para definir que esta corresponde al resultado de definir los presupuestos anuales a financiar -definidos en la Ley anual de presupuesto- por la sumatoria de las bases gravables. De esta manera, las autoridades se limitan a corroborar presupuesto anual neto y bases gravables para hacer la operación correspondiente.

(ii) La facultad de fijar la tarifa no vulnera lo previsto en el artículo 338 CP, en la medida en que no se trata de un impuesto, porque (a) Los sujetos pasivos reciben los servicios de regulación y vigilancia de los sujetos activos; (b) No son generales, pues solo se cobran a quienes realicen actividades reguladas o vigiladas; y (c) Su recaudo tiene una destinación específica. Por eso, se podía diferir la determinación de la tarifa a las autoridades.

(iii) La destinación de la contribución prevista en el artículo 18 demandado no desconoce la finalidad del artículo 338, en la medida en que el Constituyente no definió la expresión *"costos"*, sino que le dio un sentido amplio que abarca los gastos de funcionamiento e inversión, pues todo ello incide en la prestación de los servicios. En tal sentido, los artículos 11 y 36 del EOP, incluyen los *gastos de inversión* en el presupuesto de *gastos* de las entidades públicas. Ello atendiendo además al principio de programación integral previsto en el artículo 17 del EOP[35]. Luego sería contraproducente separar los conceptos de gastos de funcionamiento e inversión cuando ambos inciden en la prestación del servicio.

(iv) Los servicios que prestan los entes de regulación e inspección benefician a las empresas y no sólo a los usuarios como afirma el demandante, en la medida en que dicha regulación tiene por objeto que el Estado intervenga en la economía y garantice la libre competencia en el mercado, de tal forma que las empresas de servicios públicos domiciliarios puedan participar en el mismo conforme a estas libertades económicas. Luego, el propósito de esta regulación es "*intervenir la economía para corregir las imperfecciones del mercado de los servicios públicos domiciliarios y no para regular agentes particulares del mercado de tal suerte que la contribución se cobre en función de la regulación o vigilancia desplegada de manera específica sobre cada uno de los agentes* [pues esto]

[34] Corte Constitucional, sentencia C-412 de 1996.
[35] Para el efecto también cita como soporte la sentencia C-337 de 1993. Ver folio 19.

desnaturaliza el carácter general y abstracto de la regulación"[36]. Sin embargo, incluso si se aceptara el argumento de la demanda, los prestadores de servicios públicos domiciliarios tienen la facultad trasladar estas cargas económicas a los usuarios a través de las tarifas, por lo que se daría una división entre el sujeto pasivo jurídico y el sujeto pasivo económico, lo que no deviene en un vicio de inconstitucionalidad[37].

De igual forma, el artículo 338 no exige que la distribución de la contribución especial se haga en proporción al costo de los servicios prestados a cada uno de los contribuyentes, sino que se faculta a la Ley para establecer el sistema de su determinación y reparto.

(v) La reglamentación de los elementos a que se refiere el parágrafo 1° del artículo 18 acusado son aspectos propios de la facultad reglamentaria del ejecutivo en el marco del artículo 189-11 superior. Tal como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional[38], la mención de la facultad reglamentaria por parte del Legislador no se hace a título de "*habilitación*" o de conferir una facultad, sino a modo de anticipar la activación de una competencia que se considera necesaria para desarrollar y aplicar la Ley. Así mismo, los aspectos que se dejan para configuración del ejecutivo se refieren a aspectos *formales*, más no *sustanciales* de la obligación, al versar sobre "*los asuntos relacionados con la declaración, administración, fiscalización, cálculo, cobro, recaudo y aplicación del anticipo*" que encajan dentro del margen de acción que la jurisprudencia ha reconocido a la facultad reglamentaria en lo relacionado con "*aquellas actividades sobre recaudo, liquidación, determinación, discusión y administración de los tributos*"[39]. Particularmente, el anticipo "*corresponde a un mecanismo acelerado para disponer el recaudo del tributo antes de que surja la obligación*"[40]. La consecuencia prevista en el parágrafo 3° por el no reporte de la información no es una sanción en blanco como la llama el demandante, sino que se refiere a un evento ya previsto en el artículo 79.34 de la Ley 142 de 1994, sobre el cual ya existe un régimen sancionatorio por el incumplimiento; y

(vi) El artículo es conexo con las bases propuestas en el PND. En primer lugar, el demandante cita un aparte descontextualizado de la sentencia C-092 de 2018, que no fijó por regla general la exclusión de normas de carácter sancionatorio de las leyes del Plan, sino que, dijo que *en principio*, los valores de las sanciones a imponer por la Superservicios no deberían incluirse en una Ley cuya vocación es transitoria. Sin embargo, la *ratio decidendi* de aquella decisión declaró la inexequibilidad de algunas disposiciones en materia sancionatoria de la Ley 1753 de 2015 por falta de conexidad con las metas y objetivos del PND, y, contrario a lo que

[36] Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=13140, folio 22.
[37] Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=13140, folio 24.
[38] Corte Constitucional, sentencia C-810 de 2014.
[39] Corte Constitucional, sentencia C-860 de 2013.
https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=13140, folios 31-32.
[40] Ibídem.

sostuvo el accionante, afirmó que las normas de carácter sancionatorio no son incompatibles con la Ley del PND.

En segundo lugar, las medidas bajo examen se relacionan con el Pacto *"por la calidad y la eficiencia de los servicios públicos"*. Dicho instrumento, tiene líneas de acción orientadas a la mejora de la regulación y vigilancia de los mercados energéticos y la modernización y fortalecimiento institucional tanto de las instancias regulatorias como de las instancias de vigilancia y control[41], así como el fortalecimiento de la vigilancia y regulación oportuna y diferenciada a las empresas[42]. Concretamente, las bases del Plan previeron de forma expresa el ajuste de la base gravable de la contribución especial a favor de la CREG, CRA y SSPD.

38. En conclusión, señalan los intervinientes que el artículo 18 es el mecanismo directo e inmediato para realizar los objetivos de fortalecer la regulación, inspección y vigilancia sobre los actores que intervienen en la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Lo anterior, en la medida en que, el robustecimiento de estas capacidades institucionales debe ir de la mano con una adecuada financiación. Igual resultan necesarias las disposiciones en materia sancionatoria, al asegurar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con dicha fuente de recursos financieros.

39. *Solicitud de inexequibilidad*. El ciudadano que intervino en tal sentido sostuvo que:

(i) El Consejo de Estado ha diferenciado los gastos de funcionamiento puros y simples de los inherentes al servicio sometido a regulación, inspección, vigilancia y control, siendo estos últimos los que deben ser recuperados mediante la contribución. No obstante, el artículo demandado deja abierta la posibilidad de que las autoridades administrativas, al momento de definir la tarifa, incluyan la totalidad de los gastos de funcionamiento e inversión, sin discriminar los gastos de funcionamiento puros y simples de los inherentes al servicio sometido a regulación.

(ii) El Legislador desconoció el principio de legalidad del tributo, con la indeterminación de sus elementos esenciales. La expresión *"quienes inciden directa o indirectamente en la prestación del servicio"* es indeterminada, en la medida en que existen multiplicidad de actores que pueden incidir en la prestación del servicio, *"incluyendo asesores jurídicos, proveedores tecnológicos"*. La expresión *"con base en"* para determinar la base gravable es incierta, en la medida en que no se trata de una regla directa, además, la técnica para su determinación es regresiva, en la medida en que se establece en función de los gastos en que ha incurrido el sujeto pasivo, a pesar de que el objetivo es recuperar los costos en que ha incurrido el sujeto activo.

[41] Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=13140, folio 39.
[42] Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=13140, folio 41.

(iii) La norma no fija el sistema y método para que la autoridad administrativa fije la tarifa, en la medida en que únicamente se limita a señalar que se obtiene a partir del *"presupuesto neto"* de la entidad, sin definir qué se entiende por tal, así mismo, al estar determinada en función de los gastos de inversión, la tarifa desconoce el artículo 338 superior.

(iv) En cuanto al hecho generador debe establecerse en función del sujeto activo, y no de la prestación de servicios regulados por el sujeto pasivo, en la medida en que es "*posible que en la práctica haya prestadores que no reciban ningún servicio de los reguladores*".

(v) La facultad reglamentaria atribuida al Gobierno en el parágrafo 1° del artículo 18 es contraria a la facultad reglamentaria reconocida al ejecutivo en la Constitución. Al establecer que el Gobierno reglamentará *la determinación* de las contribuciones "*se está reglamentando los elementos esenciales*". Así mismo, la reglamentación de las obligaciones formales y de procedimiento desconoce que según el artículo 89 CP, los asuntos procedimentales tienen reserva de Ley; y

(vi) Finalmente, el artículo 18 no guarda conexidad inmediata con las bases del Plan Nacional de Desarrollo, en la medida en que a través de este instrumento de planeación no pueden regularse aspectos que tengan vocación o carácter permanente. En tal sentido, incluye referencia a ciertos apartes de la declaratoria de inexequibilidad de las disposiciones en materia sancionatoria del PND 2014-2018 en la sentencia C-092 de 2018.

E. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

40. Mediante el concepto del 17 de febrero de 2020, el Procurador General de la Nación le solicitó a esta Corte **estarse a lo resuelto** en el proceso D-13482, y "***declarar exequible*** *la norma demandada por los demás cargos planteados*"[43].

41. Como fundamento de su solicitud, el Ministerio Público expuso los siguientes argumentos:

(i) Tal como se mencionó en concepto allegado al interior del proceso D-13482, el ejercicio de las labores de regulación, inspección, vigilancia y control implica tanto gastos de funcionamiento como gastos de inversión desde el punto de vista presupuestal de las entidades que las desarrollan, por lo que la norma demandada no desconoce la finalidad prevista para las contribuciones especiales en el artículo 338 de la Constitución. Ello se refleja en los artículos 11 y 36 del EOP, aplicables a las comisiones y superintendencias en virtud del artículo 84 de la Ley 142 de 1994.

[43] Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=13597, folio 14.

(ii) No existe indeterminación en los sujetos pasivos del tributo, en tanto que desde el inciso primero del artículo 18, el Legislador establece que serán sujetos pasivos de las contribuciones especiales las personas prestadoras y los sujetos sometidos a regulación, inspección, vigilancia y control de las respectivas entidades, aspectos que se desarrollan y clarifican en el numeral 4 y parágrafo 3º del mencionado artículo. Concretamente, el Legislador estableció un criterio claro para determinar quiénes inciden directa o indirectamente en la prestación de servicios públicos domiciliarios en el artículo 17 de la Ley 1955 de 2019, y ello se justifica en la medida en que posterior a los actores taxativamente definidos en la Ley 142 de 1994, han entrado nuevos agentes y tecnologías en el mercado que inciden de forma determinante en la prestación de los SPD.

(iii) El artículo acusado no impone la obligación de ejercer la facultad reglamentaria al Gobierno, ni le atribuye funciones legislativas para determinar los elementos esenciales del tributo. Así las cosas, se trata de una reglamentación formal que tiene por objeto permitir la implementación de la norma en sus aspectos técnicos, como la forma de declarar la contribución, el cálculo, cobro, recaudo, y no de sus elementos esenciales. Por su parte, tampoco faculta al Presidente para definir el tema sancionatorio, de competencia del debate democrático del Legislativo, sino que realiza una remisión expresa al régimen establecido en el Estatuto Tributario; y

(iv) Finalmente, las medidas son conexas con el *Pacto por la calidad y la eficiencia de los servicios públicos"*, que tiene dentro de los objetivos de sus líneas de acción (i) la mejora en la regulación y vigilancia de los mercados energéticos a través de la modernización y el fortalecimiento institucional, para lo cual se previó un ajuste en la base gravable a favor de los entes de regulación, inspección, vigilancia y control; y (ii) el fortalecimiento de la capacidad técnica, financiera e institucional de la SSPD y la CRA para fortalecer el desempeño de sus funciones en todo el territorio nacional.

42. En suma, los escritos de intervención y las solicitudes presentadas a la Corte oportunamente en relación con la presente demanda se resumen así:

Interviniente	**Concepto**	**Solicitud**
Procurador General de la Nación	La norma acusada no desconoce el artículo 338 superior en la medida en que el ejercicio de labores de regulación, inspección, vigilancia y control implica tanto gastos de funcionamiento como gastos de inversión, tal y como se encuentra previsto en los artículos 11 y 36 del EOP al incorporar los gastos de inversión en el presupuesto de gastos de las entidades públicas, y en el principio de planeación integral previsto en el artículo 17 del EOP.	Estarse a lo resuelto / Exequible

Interviniente	Concepto	Solicitud
	El artículo 18 no desconoce la reserva de Ley ni la libertad de la facultad reglamentaria del Ejecutivo, en tanto no lo obliga a regular. Al contrario, se trata de una regulación *formal* de aspectos técnicos. Tampoco se faculta al Presidente para definir el régimen sancionatorio, sino que se remite al vigente en el Estatuto Tributario.	
Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible y Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.	La norma acusada no desconoce el principio de legalidad tributaria, en la medida en que determina claramente los sujetos pasivos del tributo; el hecho generador es claro, en tanto es realizar cualquier actividad sometida a regulación, inspección, vigilancia y control; la base gravable no debe coincidir con los costos o beneficios prestados, en la medida en que según la jurisprudencia constitucional corresponde a la medición del hecho gravado; y la norma fija el método para la determinación de la tarifa al señalar que esta se calcula a partir del presupuesto neto de la entidad y las bases gravables de los sujetos regulados o vigilados. No se trata de un impuesto, en la medida en que solo se cobran y benefician a unos determinados sujetos. No se desconocen la reserva de Ley ni el libre ejercicio de la facultad reglamentaria en la medida en que el artículo no impone, sino que prevé la necesidad de activación de esta facultad en cabeza del Ejecutivo, y delega al reglamento aspectos *formales*, más no *sustanciales* de la obligación. Tampoco hay sanciones en blanco en la medida en que el evento de sanción por el no reporte de información es un evento ya previsto en el ordenamiento jurídico.	Exequible
Intervención ciudadana - Felipe Mutis Téllez	La norma acusada vulnera el artículo 338 superior, en la medida en que desconoce la diferenciación que ha hecho el Consejo de Estado entre gastos de funcionamiento puros y simples de aquellos asociados a las labores de regulación, inspección, vigilancia y control.	Inexequible

Interviniente	Concepto	Solicitud
	La expresión *"con base en"* para determinar la base gravable es incierta, en la medida en que *"no se trata de una regla directa"* sino que hace depender el valor de variables; la norma no fija el método y sistema para determinar la tarifa, en la medida en que se limita a hacer referencia a un *"presupuesto neto"* sin explicar qué es; y el hecho generador debe establecerse en función de los costos y beneficios que presta el sujeto activo, más no los servicios que presta el sujeto pasivo. La facultad reglamentaria atribuida al ejecutivo desconoce la reserva de Ley, al diferir la regulación de asuntos procedimentales al reglamento, en contravía del artículo 89 CP. Finalmente, el artículo es inexequible en tanto una norma de planeación no puede ocuparse de asuntos de carácter permanente.	

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

43. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

B. CUESTIONES PREVIAS

44. La Sala Plena advierte que en reciente sentencia C-464 de 2020, la Corte se pronunció sobre una demanda en contra del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 *–"por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*". En consecuencia, antes de entrar a emitir un pronunciamiento de fondo sobre los cargos de inconstitucionalidad planteados en el caso *sub examine*, la Sala deberá abordar el estudio del fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional, para posteriormente, revisar si se configura o no respecto de la norma demandada en esta ocasión.

Cosa juzgada constitucional. Reiteración de jurisprudencia

45. La Corte Constitucional ha señalado que la cosa juzgada constitucional, "*es una institución jurídico procesal que tiene su fundamento en el artículo 243*

de la Constitución Política (…) *mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas*"[44]. Así, por regla general, cuando esta se configura surge, entre otros efectos, la prohibición e imposibilidad para el juez constitucional de volver a conocer y decidir de fondo sobre lo ya debatido y resuelto[45].

46. A partir de ello la Corte, a lo largo de su jurisprudencia, ha clasificado la cosa juzgada constitucional en *formal* o *material*. Al respecto, la sentencia C-744 de 2015 define lo siguiente:

> "*Se tratará de una cosa juzgada constitucional formal cuando* (sic): *'(…) cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio…', o, cuando se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual. Este evento hace que '... no se pueda volver a revisar la decisión adoptada mediante fallo ejecutoriado…'*
>
> *De otra parte, habrá cosa juzgada constitucional material cuando: '(…) existen dos disposiciones distintas que, sin embargo, tienen el mismo contenido normativo. En estos casos, es claro que si ya se dio un juicio de constitucionalidad previo en torno a una de esas disposiciones, este juicio involucra la evaluación del contenido normativo como tal, más allá de los aspectos gramaticales o formales que pueden diferenciar las disposiciones demandadas. Por tanto opera el fenómeno de la cosa juzgada*'.

47. Así mismo, la cosa juzgada constitucional puede clasificarse en *absoluta* o *relativa.* En el primer caso, por regla general, no será posible emprender un nuevo examen constitucional. En efecto, la Corte ha resaltado que "*el principio de* ***cosa juzgada constitucional absoluta cobra mayor relevancia cuando se trata de decisiones de inexequibilidad****, por cuanto en estos casos las normas analizadas y encontradas contrarias a la Carta Política* ***son expulsadas del ordenamiento jurídico, no pudiendo sobre ellas volver a presentarse demanda de inconstitucionalidad o ser objeto de nueva discusión o debate***"[46] (Se destaca). En el segundo caso, será posible examinar de fondo la norma acusada desde la perspectiva *de nuevas acusaciones*. En esta línea, cuando la norma es declarada inconstitucional, **la cosa juzgada que recae sobre ese mismo texto normativo será siempre absoluta, por cuanto el retiro del ordenamiento jurídico se hace con independencia del cargo o los cargos que prosperaron**[47].

---

[44] Corte Constitucional, sentencias C-774 de 2001 y C-007 de 2016.
[45] Corte Constitucional, sentencia C-774 de 2001.
[46] Corte Constitucional, sentencia C-247 de 2009.
[47] Corte Constitucional, sentencia C-383 de 2019. En este mismo sentido: (i) en la sentencia C-225 de 2016, al conocer de una demanda contra una disposición previamente declarada inexequible, la Sala consideró que al haberse expulsado del ordenamiento jurídico su objeto de control, por resultar contrario a la Constitución, **la Corte no podía volver a estudiar su constitucionalidad**, en virtud del fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta, y procedía estarse a lo resulto en el pronunciamiento anterior; y (ii) en igual sentido,

48. Con fundamento en lo anterior, en materia de control constitucional, los efectos de la cosa juzgada dependerán de la decisión adoptada en el pronunciamiento previo. Así, **cuando la decisión ha consistido en declarar la *inconstitucionalidad* de una norma, se activa la prohibición comprendida por el inciso 1° del artículo 243 Superior conforme a lo cual los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, lo cual implica que no existe objeto para un nuevo pronunciamiento de esta Corte**. Por tal razón, la demanda que se presente con posterioridad deberá rechazarse ante la ausencia de objeto de control, o en su defecto estarse a lo resuelto en la decisión anterior. Dicho esto, la Sala Plena procederá a analizar el caso concreto.

Caso concreto. Existencia de la cosa juzgada constitucional respecto de los artículos 18 numeral 4º (parcial) (artículos 150.12 y 338 de la Constitución Política), y el artículo 18 (artículo 158 de la Carta Política)

49. En el asunto bajo estudio, el demandante alegó que el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 es inconstitucional, con fundamento en tres cargos (ver *supra*, sección I.B), entre los cuales, destacó que (i) los sujetos pasivos de la contribución son indeterminados (numeral 4º (parcial) del artículo demandado); y (ii) la vulneración del principio de unidad de materia (artículo 158 superior). Al respecto, la Sala Plena encuentra acreditada la configuración de la cosa juzgada formal respecto de dichos cargos por desconocimiento de los artículos 150.12, 158 y 338 superior, por las razones que se exponen a continuación.

50. Primero, en la sentencia C-464 de 2020, la Corte resolvió declarar la inexequibilidad de la expresión demandada en el numeral 4º del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 "*y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios*", por vulnerar el principio de legalidad del tributo (artículos 150.12 y 338 de la Constitución Política). Señaló la Corte que del principio de legalidad del tributo se desprende la necesidad de que sean los órganos colegiados de representación popular, en particular el Congreso de a República, quienes establezcan directamente los elementos del tributo, y que al hacerlo, "*determinen con suficiente claridad y precisión todos y cada uno de los elementos esenciales del mismo*". Con fundamento en lo anterior, afirmó la Sala Plena que a pesar de que se realice una interpretación sistemática del artículo 18, numeral 4º, junto con lo dispuesto en los artículos 17 y 290 de la menciona ley, dichas normas legales no permiten identificar con claridad quiénes serían los sujetos pasivos del tributo y, en últimas, terminan delegando una función legislativa a autoridades administrativas. Por lo demás, constató la Sala Plena que eventualmente, cualquier persona que contrate con empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios podrían ser consideradas como obligadas al pago del impuesto,

en la sentencia C-312 de 2017, la Corte señaló que la cosa juzgada en estos casos es **formal** -en la medida en que la demanda recae sobre la misma disposición juzgada en la ocasión anterior, y **absoluta** -en la medida en que la decisión anterior sea de inexequibilidad por motivos de fondo-.

lo que obedece a una indeterminación insuperable que conllevó a la declaratoria de inexequibilidad de la expresión demandada.

51. Segundo, frente a los planteamientos referentes a la vulneración al principio de unidad de materia (artículo 158 de la Carta Política) consideró la Sala Plena en la misma sentencia que los artículos 18 (restante) y 314 de la Ley 1955 de 2019, eran contrarios a dicho principio, por cuanto: (i) no tienen una conexidad directa e inmediata con los pactos estructurales, ni con los capítulos y subsecciones, ni con los pactos transversales; y (ii) el Gobierno nacional incumplió con la *carga argumentativa suficiente* que permitiera asociar tales necesidades con una modificación permanente del régimen tributario de los servicios públicos domiciliarios. Por lo que, procedió a declarar la inexequibilidad de los mencionados artículos, y determinó la necesidad de modular sus efectos, difiriendo la decisión a partir del 1º de enero de 2023. Cabe resaltar que este diferimiento **no** es aplicable a la declaratoria de inexequibilidad del aparte del numeral 4º del artículo 18 de la mencionada ley, la cual surte efectos inmediatos hacia futuro.

52. Con fundamento en lo anterior, la Sala Plena concluye que no es posible emprender una revisión de los cargos formulados contra (i) el artículo 18, numeral 4º (parcial), por el desconocimiento de los artículos 150.12 y 338 de la Constitución; y (ii) el artículo 18 (restante) por el desconocimiento del principio de unidad de materia[48]. Lo anterior ya que, como se advirtió, en virtud de lo dispuesto en el artículo 243 superior no es posible analizar el mismo contenido normativo de una proposición jurídica ya estudiada y declarada inexequible en una sentencia anterior[49]. Por lo anterior, respecto de estos reproches constitucionales formulados contra el mencionado artículo 18, este tribunal procederá a estarse a lo resuelto en la sentencia C-464 de 2020[50].

53. Es relevante señalar que en una primera etapa, a partir de lo dispuesto en la sentencia C-863 de 2001, reiterada por las sentencias C-957 de 2001, C-1049 de 2001, C-1211 de 2001, C-027 de 2012 y el auto A-311 de 2001, la Corte sostuvo que había cosa juzgada absoluta, sobre una regulación declarada

---

[48] Al respecto, enfatiza la Sala en que a pesar de las nuevas acusaciones -no comprendidas en la demanda D-13482- en relación al artículo 158 superior, en la medida que, el artículo 18 demandado fue expulsado del ordenamiento jurídico -por dicho cargo- en la sentencia C-464 de 2020, no se pronunciará en esta oportunidad respecto de dichas nuevas acusaciones. Lo anterior, dando aplicación a la jurisprudencia constitucional, la cual ha concluido que "*independientemente de los cargos, **razones** y motivos que hayan llevado a su declaración de inconstitucionalidad, no es posible emprender un nuevo análisis por cuanto tales normas han dejado de existir en el mundo jurídico*" (Corte Constitucional, sentencia C-247 de 2009). Por lo cual, se configura el fenómeno de cosa juzgada constitucional formal y absoluta, en relación con el artículo demandaado, por el cargo examinado por vulneración del artículo 158 constitucional.

[49] La Sala Plena considera que "*no pudiendo sobre ellas volver a presentarse demanda de inconstitucionalidad o ser objeto de nueva discusión o debate*". Corte Constitucional, sentencia C-247 de 2009.

[50] Corte Constitucional, sentencia C-464 de 2020. Cabe resaltar que en dicho pronunciamiento, al declarar la inexequibilidad del artículo 18 demandado por desconocimiento del principio de unidad de materia, en los términos del artículo 158, se indicó expresamente que atendiendo la jurisprudencia reiterada de la Corte, se abstendría de realizar un análisis de fondo respecto del *cargo primero* formulado por el demandante relacionado con la destinación de las contribuciones especiales (artículos 338 superior). En la línea de dicha jurisprudencia, así como de la cosa juzgada absoluta derivada de dicha decisión, no procede en este caso pronunciarse sobre los cargos adicionales indicados por el demandante en su escrito. Igualmente, destaca la Corte lo dispuesto en el artículo 243 superior "*Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución*".

inexequible de forma diferida y ordenaba *estarse a lo resuelto*, con independencia de que los nuevos cargos fueran por vicios materiales o por vicios de procedimiento.

54. Posteriormente, la sentencia C-088 de 2014 modificó este precedente. Esto es así, por cuanto la Sala Plena determinó que no se violaba la cosa juzgada contra normas objeto de una decisión previa de inexequibilidad diferida, por vicios de procedimiento. Esto obedece al hecho de que "*cuando la propia Corte ordena el aplazamiento de la declaratoria de inconstitucionalidad establecida en función de un defecto procedimental, y posteriormente se presenta una demanda en contra de la misma disposición cuando aún se encuentra vigente, por un vicio sustancial no abordado en la sentencia anterior (…) ya* ***no se presenta esta sustracción de materia porque la norma aún se encuentra vigente y además puede producir efectos jurídicos, decae el fundamento de la prohibición de control, y de este modo (…) es viable una nueva revisión a la luz de la nueva acusación propuesta por el demandante, y un nuevo fallo en relación con esta***"[51].

55. En este sentido, esta Corte ha sostenido que el desconocimiento del principio de unidad de materia constituye un vicio de procedimiento de naturaleza material[52], y constata la Sala Plena que el artículo 18 demandado objeto de la declaratoria de inexequibilidad diferida por violación al principio de unidad de materia en la sentencia C-464 de 2020 (vicio de procedimiento de naturaleza sustantiva[53]), continúa produciendo efectos jurídicos hasta el 31 de diciembre de 2022. Por lo cual, dando aplicación a la línea jurisprudencial vigente, procede este tribunal a analizar los nuevos cargos de fondo formulados en contra del artículo 18 mencionado. Asimismo, evidencia esta corporación que pronunciarse de fondo respecto de los otros reproches de constitucionalidad permite aclarar si la disposición, puede o no, ser reproducida en su contenido material, sin vicios como el señalado por la Corte de unidad de materia (artículo 243, inciso 2 superior). Con fundamento en lo anterior, la Corte procederá a analizar la aptitud de los cargos materiales adicionales formulados por el demandante.

Aptitud sustantiva de la demanda

[51] Aparte tomado de la sentencia C-088 de 2014. Ver en el mismo sentido, Corte Constitucional, sentencias C-128 de 2018, C-009 de 2018 y C-281 de 2017.

[52] Corte Constitucional, sentencia C-008 de 2018, entre otras.

[53] La Corte ha considerado que los vicios de procedimiento en el trámite legislativo se dividen en dos: vicios materiales y vicios de procedimiento en su formación (que a su vez se dividen en sustantivos y puramente formales). Dentro de los vicios de procedimiento en su formación de naturaleza sustantiva, la Corte ha ubicado irregularidades como la extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias (C.P. art. 150-10), la violación al principio de unidad de materia (C.P. arts. 158 y 169), el desconocimiento de la reserva de ley estatutaria u orgánica y la pretermisión de la consulta previa. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la entidad de estas irregularidades "*no se agota en el proceso legislativo sino que también tiene[n] capital importancia en el resultado, esto es, en las leyes mismas y en su cumplimiento, razón por la cual, se proyectan al estudio tanto de los vicios de procedimiento como de los vicios de contenido material.* En tal sentido, no se limitan a aspectos puramente formales y no están sujetos al término de caducidad previsto por el artículo 242 de la Constitución. No se puede considerar, sin embargo, que los vicios de procedimiento en su formación de naturaleza sustantiva tengan el mismo carácter que los vicios materiales propiamente dichos, pues tienen origen, en todo caso, en el procedimiento, aunque para su comprobación se debe constatar el contenido y la materia de las normas acusadas.

56. La Sala Plena de esta Corte es competente para analizar la procedibilidad de la demanda de inconstitucionalidad. En sentencia C-623 de 2008, la Corte precisó que "[a]*un cuando en principio, es en el auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley*"[54].

57. El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 dispone que la demanda debe contener: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, trascribiéndolas literalmente por cualquier medio o aportando un ejemplar de la publicación oficial; (ii) el señalamiento de las normas constitucionales infringidas; (iii) las razones que sustentan la acusación, comúnmente denominadas concepto de violación; (iv) el señalamiento del trámite legislativo impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado, cuando fuere el caso, y (v) la razón por la cual la Corte es competente.

58. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, el concepto de la violación se formula debidamente cuando (i) se identifican las normas constitucionales vulneradas; (ii) se expone el contenido normativo de las disposiciones acusadas –lo cual implica señalar aquellos elementos materiales que se estiman violados–; y (iii) se expresan las razones por las cuales los textos demandados violan la Constitución.

59. Como lo señaló esta Corte en la sentencia C-1052 de 2001, toda demanda de inconstitucionalidad debe, como mínimo, fundarse en razones *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*. A partir de dicha sentencia, la Corte Constitucional ha reiterado, de manera uniforme, que las razones de inconstitucionalidad deben ser "*(i) claras, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) ciertas, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) específicas, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) pertinentes, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) suficientes; esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada*"[55].

60. En consecuencia, esta Sala pasará a estudiar si los cargos propuestos por la demanda –sobre los cuales no recayó la cosa juzgada (ver *supra*, numeral

[54] Corte Constitucional, sentencias C-894 de 2009, C-055 y C-281 de 2013.
[55] Corte Constitucional, sentencia C-330 de 2013.

52)– cumplen con los requisitos mencionados en el numeral 59 anterior.

Caso concreto: Aptitud sustantiva de la demanda

61. Considera la Corte que los nuevos cargos formulados por el accionante, los cuales se exponen a continuación son: (i) *claros*, debido a que existe un hilo conductor que permite identificar el contenido normativo acusado por el actor, así como los reproches de constitucionalidad formulados. Además, (ii) son *ciertos*, por cuanto los argumentos que fundamentan las acusaciones recaen sobre una proposición jurídica real y existente. Asimismo, (iii) se sustentan en afirmaciones concretas y determinadas que obedecen a razones de naturaleza constitucional, por lo cual los argumentos expuestos para sustentar este cargo son *específicos y pertinentes*.

62. En suma, (iv) dado que los argumentos que sustentan estos nuevos cargos constituyen una interpretación razonable y atribuible al texto demandado y plantean un problema de constitucionalidad por el presunto desconocimiento de las normas del texto superior que a continuación se señalan, la Sala concluye que satisface las exigencias de *claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia*, y por consiguiente emprenderá el estudio de fondo respecto de los siguientes reproches de constitucionalidad:

Cargo	**Síntesis de argumentos del demandante**
Primer cargo: Desconocimiento del artículo 338 CP, en lo relativo al principio de legalidad en materia tributaria.	1. No se delimitan de forma clara y precisa los gastos de funcionamiento e inversión que deben financiarse con el producto de la contribución. El inciso segundo del art. 338 superior únicamente permite que las tasas y contribuciones especiales puedan destinarse a la recuperación de los costos en los que incurran dichas entidades, y no para el financiamiento de todos los gastos de funcionamiento e inversión de las mismas. 2. No existe claridad en la base gravable y, en realidad, el numeral 1 del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 establece una formula aritmética para obtener la base gravable, pero la misma se basa en los ingresos de los sujetos de la contribución, más no respecto de los costos o beneficios. Así mismo, el artículo demandando autoriza a cada sujeto activo a determinar el valor de la tarifa con base a su presupuesto neto. De esta manera, es contrario al artículo 338 superior establecer una base gravable que establezca una equivalencia entre los costos del servicio y los ingresos del sujeto pasivo, y una tarifa que permita financiar todo el presupuesto de una entidad pública.

Cargo	Síntesis de argumentos del demandante
	3. La tarifa no recupera los costos del servicio prestado, y en su lugar, reparte entre todos los sujetos pasivos el valor del presupuesto neto. Así mismo, los sujetos pasivos de la obligación no se benefician de las actividades de regulación e inspección, vigilancia y control, sino que quienes se benefician de tales actividades son los usuarios del servicio. 4. El hecho generador es distinto al que autoriza la Constitución para que las autoridades puedan fijar la tarifa. Se trata de una actividad desarrollada por una entidad pública, cuando lo constitucionalmente admisible es que la autoridad pública haya incurrido en un costo compensado para prestarle un servicio, o por haberle otorgado un beneficio.
Segundo cargo: Vulneración de los artículos 6, 29, 89, 136-1, 189-11, 338, 339 inciso primero, 341 inciso tercero y 365 de la Constitución Política, porque desconoce, al mismo tiempo, tanto la facultad reglamentaria del Presidente de la República, como la reserva de ley, en cabeza del Congreso.	1. Desconoce la facultad reglamentaria del Presidente de la República, por cuanto, asigna facultad de reglamentar al Gobierno y no al Presidente en sentido escrito. A su vez, le impone el ejercicio de una facultad de forma obligatoria. 2. Viola la reserva de ley en cabeza del Congreso. A través de reglamentos, y no de la ley, se disponen procedimientos que afectan derechos individuales. Sólo la ley podrá reglamentar procedimientos en los que se discutan derechos individuales. Al mismo tiempo, desconoce la reserva de Ley establecida en los artículos 6º y 29 de la Constitución, en tanto se desconoce que la facultad reglamentaria no puede regular temas sancionatorios. Esto se debe a que la norma establece sanciones en blanco, pues se autoriza a la entidad pública a determinar la tipicidad de una infracción, lo cual es de estricta reserva legal.

C. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

63. Corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional determinar si **(i)** ¿el Legislador desconoció el principio de legalidad y el principio de certeza tributaria (artículo 338 superior) al definir los elementos de la contribución de que trata el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019?; y **(ii)** ¿el Legislador desconoció la facultad reglamentaria del Presidente de la República, así como la reserva de ley en cabeza del Congreso de la República (artículos 6, 29, 89, 136-1, 189-11, 338, 339 inciso primero, 341 inciso tercero y 365 de la Constitución Política)

al prever en el Plan Nacional de Desarrollo disposiciones relacionadas con la reglamentación de procedimientos y la regulación de temas sancionatorios?

64. Para resolver los problemas jurídicos mencionados, la Sala procederá a (i) reiterar su jurisprudencia sobre el principio de legalidad y certeza del tributo; (ii) los límites a la facultad reglamentaria del Gobierno nacional en asuntos de naturaleza tributaria y sancionatoria; y (iii) reiterará los elementos de la tipología de los tributos, para definir la naturaleza de la contribución especial de que trata el artículo demandado. Con fundamento en lo anterior, se procederá a analizar el caso concreto.

D. LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SU PROYECCIÓN EN EL PRINCIPIO DE CERTEZA TRIBUTARIA. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

65. De conformidad con lo previsto en los artículos 150.12 y 338 de la Constitución Política, el Congreso de la República se encuentra facultado para establecer contribuciones fiscales. En desarrollo de tal atribución, establece la norma superior, la Ley se encargará de definir, *directamente*, los sujetos activos y pasivos, el hecho generador, la base gravable y la tarifa de los impuestos[56]. A partir de esta disposición, se tiene que para que una obligación en materia impositiva se entienda ajustada al texto superior, el Legislador, al momento de su creación, deberá cumplir con unos elementos mínimos en su definición, que precisamente, por emanar del Congreso, dotan de legitimidad democrática la obligación.

66. Esta labor de configuración de la política tributaria, asignada por el texto constitucional al Legislador, se refleja, además, en las facultades de (i) establecer contribuciones fiscales como una de las funciones asignadas a la competencia general del Congreso[57]; (ii) fijar un marco dentro del cual, las entidades territoriales podrán decretar tributos para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales[58]; y (iii) la posibilidad de facultar *a las autoridades* para fijar *la tarifa* de las tasas y contribuciones que se cobren a título de recuperación de costos del servicio o participación en beneficios, conforme al método que la Ley defina[59].

67. Las anteriores facultades asignadas al Congreso de la República, como lo ha reconocido la jurisprudencia de este tribunal, conllevan a la reserva legal en materia tributaria y la legitimidad democrática que ello conlleva en la creación del tributo *es una de las características definitorias del Estado Constitucional*, destacando, en particular, que el principio de *no taxation without representation* (no hay tributación sin representación). Ello, según ha sido expuesto, es expresión de los principios de representación popular y democrático, que exigen que *para decretar un impuesto hayan concurrido los*

---

[56] Corte Constitucional, sentencia C-891 de 2012: *"*[el principio de legalidad] *No se predica únicamente de los impuestos, sino que es exigible también frente a cualquier tributo o contribución (en sentido amplio)"*.
[57] Constitución Política, artículo 150.12.
[58] Constitución Política, artículos 300.4 y 313.4.
[59] Constitución Política, artículo 338.

eventuales afectados por medio de sus representantes ante los cuerpos colegiados [60].

68. Ahora bien, de forma reciente, este tribunal, en sentencia C-278 de 2019 -que reitera, a su vez, entre otras, las sentencias C-060 de 2018 y C-056 de 2019-, realizó una compilación de las reglas contenidas en el precedente consolidado sobre el principio de legalidad tributaria. Dentro de esta labor de sistematización, se hizo referencia a las funciones que cumple este principio en el ordenamiento jurídico y *su relación con el principio de certeza tributaria*, siendo relevante destacar las siguientes cuatro premisas:

(i) El principio de legalidad tributaria conlleva necesariamente la exigencia de una **deliberación democrática suficiente y plural**.

(ii) Este principio materializa la *predeterminación del tributo*, que impone el deber a las corporaciones de elección popular de **definir**, mediante normas *previas* y *ciertas*, **los elementos de la obligación fiscal, a saber: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa**. Lo anterior, sin perjuicio de la delegación a las entidades estatales para fijar la tarifa de las tasas y las contribuciones especiales conforme al método que para ello defina el Legislador.

(iii) El principio de legalidad resulta *especialmente relevante* frente a la seguridad jurídica, en la medida en que es a través de la efectividad de este principio que los ciudadanos pueden conocer el contenido de sus deberes económicos con el Estado, y de esta forma, se garantiza el *debido proceso* cuando la existencia de reglas precisas permite la previsibilidad de las decisiones de los jueces y la administración; y,

(iv) Dependiendo de si el tributo es un ingreso de orden nacional o territorial, se exige un nivel distinto de determinación por parte del Legislador. Así, en el caso de los ingresos nacionales los elementos esenciales del tributo deben ser definidos de forma *clara* e *inequívoca* por el Legislador, mientras que, en el caso de los tributos territoriales, se concede un margen de acción más amplio a los órganos territoriales competentes, de elección popular, para concretar los aspectos generales prefigurados por el Legislador.

69. Agrega la Sala que dentro de estos importantes postulados, la configuración legal de una obligación en materia tributaria comprende, a su vez, el cumplimiento de los fines constitucionales que la norma superior prevé para los tributos en específico. Es decir, que si la Constitución prevé que una obligación impositiva podrá cobrarse con un fin específico, como es el fin previsto para las tasas y contribuciones especiales a que se refiere el artículo 338 superior, el Legislador, al momento de regular estos asuntos, deberá proyectar el cumplimiento de tales cometidos, cumpliendo así en estricto

[60] Corte Constitucional, sentencia C-690 de 2003.

sentido con la amplia potestad de configuración en materia tributaria que le otorga el texto superior.

70. Por último, es importante considerar que intrínsecamente relacionado con el principio de legalidad se encuentra el principio de certeza tributaria. Sobre el particular, ha precisado la Corte que el mismo no exige una *definición legal absoluta* de los elementos del tributo, sino *la prohibición de su indefinición*. Esto, quiere decir que una norma fiscal, al igual que cualquier disposición jurídica escrita, puede contener un cierto grado de indeterminación con relación a sus elementos esenciales, siempre y cuando esta sea superable a partir de *las pautas y cánones generales de interpretación jurídica*[61]. De esta manera, la Corte ha señalado que *"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***"[62] (Resaltado por fuera del texto original).

E. LÍMITES A LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL GOBIERNO NACIONAL EN MATERIA TRIBUTARIA. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

71. Corresponde entonces definir en qué escenarios y bajo qué condiciones resulta válido que el reglamento defina aspectos específicos del tributo. Sobre el particular, la jurisprudencia ha definido que si bien el principio de certeza tributaria obliga a que sean los órganos colegiados de elección popular los que definan los elementos estructurales del tributo, en cuanto a los asuntos técnicos o variables asociadas a actualizaciones, estos pueden ser definidos a través de disposiciones reglamentarias.

72. Al respecto, la sentencia C-585 de 2015 identificó los supuestos en donde se considera válida la delegación a la administración de aspectos vinculados a la ejecución técnica y administrativa de los tributos, respecto de los elementos definidos por el Legislador[63]:

(i) En primer lugar, la reglamentación de las obligaciones formales en materia tributaria puede deferirse al reglamento, entendiéndose dichas obligaciones como aquellas actividades sobre recaudo, liquidación, determinación, discusión y administración de los tributos. Ello siempre y cuando dichas regulaciones administrativas (a) no comprometan los derechos fundamentales; y (b) tengan carácter excepcional. Se violan los principios de legalidad y certeza tributaria cuando se delega a la administración elementos esenciales a las obligaciones tributarias sustantivas. En ese sentido, se infringe la Constitución cuando el Legislador confiere a las autoridades gubernamentales la competencia para definir uno de los elementos estructurales del tributo, salvo que se trate de aquellos casos en los que la administración define la tarifa de las tasas o contribuciones, bajo el método y sistema establecido en la ley.

[61] Corte Constitucional, sentencia C-550 de 2019.
[62] Corte Constitucional, entre otras, sentencias C-056 de 2019, C-690 de 2003 y C-459 de 2013.
[63] Corte Constitucional, entre otras, sentencia C-056 de 2019.

(ii) En segundo lugar, en cuanto a aspectos técnicos o variables económicas sujetas a actualización permanente o fluctuantes o datos técnicos o económicos cuya concreción no pueda realizarse en la misma ley, la Corte ha avalado la constitucionalidad de normas que permiten (a) la definición periódica del precio de un bien, como elemento para la conformación de la base gravable de una contribución parafiscal[64]; (b) la determinación del avalúo de los bienes inmuebles, como variable económica para la determinación de la base gravable del impuesto predial y conforme a los rangos autorizados por el Legislador a las autoridades territoriales[65]; (c) la identificación, a partir de las directrices fijadas por los organismos de control, del valor patrimonial de títulos, bonos y seguros de vida, como activos integrantes de la base gravable para el impuesto a la renta[66]; y (d) la determinación de la base gravable del impuesto sobre las ventas, tratándose de operaciones de importación de bienes excluidos, en tanto la misma disposición legal había señalado que dicha definición debía realizarse con arreglo a la tarifa general del impuesto sobre las ventas promedio implícita en el costo de producción de bienes de la misma clase y de origen nacional[67].

73. Conforme a lo dispuesto, es importante poner de presente que esta corporación ya se ha referido a aquellos escenarios excepcionales en que puede delegarse la definición de aspectos específicos del tributo a autoridades gubernamentales, siempre que (i) se trate de aspectos que por su naturaleza técnica o condiciones particulares requieran de continua actualización que escapa a la naturaleza de la actividad legislativa, en tanto dichos elementos no pueden ser previstos de antemano y de manera precisa por la ley; y (ii) en todo caso existe un parámetro que defina el marco de acción de la actividad de la administración, bien sea definido de forma objetiva y verificable. En ningún caso, puede darse tal delegación sobre los elementos esenciales del tributo[68], o del método y el sistema de las tasas y las contribuciones, el cual recae en la órbita exclusiva de los cuerpos de representación popular, y en particular, del Legislador[69].

F. LAS CONTRIBUCIONES FISCALES, SUS CLASES. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

74. En cuanto a las intervenciones recibidas por la Corte en este expediente, y los cuestionamientos planteados expresamente por el demandante (ver *supra*, numeral 12) se constata que parte del debate gira entorno a la naturaleza jurídica de la contribución especial establecida en el artículo 18 demandado.

75. La contribución fiscal es un término genérico que abarca todos los tributos mencionados en el numeral 9 del artículo 95, el numeral 12 del artículo

[64] Corte Constitucional, sentencias C-1067 de 2002, C-040 de 1993.
[65] Corte Constitucional, sentencia C-467 de 1993.
[66] Corte Constitucional, sentencia C-583 de 1996.
[67] Corte Constitucional, sentencia C-597 de 2000.
[68] Corte Constitucional, sentencias C-585 de 2015, C-060 de 2018, y C-030 y C-278 de 2019.
[69] Corte Constitucional, sentencia C-056 de 2019.

150 y el primer inciso del artículo 338 de la Constitución Política. No obstante lo anterior, **es un término específico, diferente de los impuestos, en el segundo inciso del artículo 338 *ibídem*, que se refiere a las tasas y contribuciones como aquellas que se cobran a los contribuyentes "*como recuperación de los costos de los servicios que (las autoridades) les presten o participación en los beneficios que les proporcionen"***; igualmente, es un término especializado excepcional de que tratan el numeral 12 del artículo 150 de la Carta, el numeral 3° del artículo 179 y el primer inciso del artículo 338 *ibidem*, en el cual sólo cobija la especie de "contribución parafiscal". Este uso no unívoco del lenguaje en la Constitución, ha llevado a la Corte a considerar, como lo hace en la sentencia C-149 de 1993, "*que no siempre una denominación legal corresponde con exactitud al contenido material de las figuras que contempla una ley sometida a examen de constitucionalidad*".

76. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha fijado unos criterios que permiten diferenciar las contribuciones, y establecer la tipología de los tributos que pueden existir en el marco del orden constitucional y legal nacional. La jurisprudencia también ha permitido constatar que en cada caso particular se debe analizar a profundidad la naturaleza jurídica del tributo, por cuanto, la denominación legal no siempre corresponde con precisión al contenido material del tributo sometido a examen de constitucionalidad. En este orden de ideas, a continuación se resumen los elementos de los tributos[70]:

Impuesto	(i) Prestación de naturaleza unilateral, por lo cual el contribuyente no recibe ninguna contraprestación por parte del Estado; (ii) Hecho generador que lo sustenta, que observa la capacidad económica del contribuyente, como valoración del principio de justicia y equidad, sin que por ello pierda su vocación de carácter general; (iii) Al ser de carácter general, se cobran sin distinción a todo ciudadano que realice el hecho generador; (iv) Su pago no es opcional ni discrecional, lo que se traduce en la posibilidad de forzar su cumplimiento a través de la jurisdicción coactiva; (v) En cuanto se recaude, conforme al principio de unidad de caja, el Estado puede disponer de dichos recursos de acuerdo con lo previsto en los planes y presupuestos nacionales, por lo cual la disposición del recurso se hace con base en prioridades distintas a las del contribuyente; y (vi) No guarda una relación directa e inmediata con un beneficio específico derivado para el contribuyente.
Tasa	(i) El hecho generador se basa en la prestación de un servicio público, o en un beneficio particular al contribuyente, por lo cual es un beneficio individualizable; (ii) Tiene una naturaleza retributiva, por cuanto, las personas que utilizan el servicio público, deben pagar por él, compensando el gasto en que ha incurrido el Estado para prestar dicho servicio; y

[70] Corte Constitucional, sentencia C-155 de 2016, entre otras.

	(iii) Se cobran cuando el contribuyente provoca la prestación del servicio, siendo el cobro de forma general proporcional, aunque en ciertos casos admite criterios distributivos.
Contribución Especial	(i) La compensación atribuible a una persona, por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizado por una entidad pública; (ii) Manifiesta externalidades, al generar un beneficio directo en bienes o actividades económicas del contribuyente; y (iii) Se cobran para evitar un indebido aprovechamiento de externalidades positivas patrimoniales, que se traducen en el beneficio o incremento del valor o de los bienes del sujeto pasivo, o en un beneficio potencial como por ejemplo, seguridad.

G. SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO. LA DISPOSICIÓN DEMANDADA VULNERA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD TRIBUTARIA y CERTEZA TRIBUTARIA, Y EXCEDE LA FACULTAD REGLAMENTARIA AL REGULAR ASUNTOS CON RESERVA DE LEY

77. *Reiteración de jurisprudencia respecto de la necesidad de definir la naturaleza del tributo en cada caso concreto, para efectos de emprender el análisis constitucional*. Con el objetivo de analizar los cargos formulados por el demandante, le corresponde a la Sala Plena, en primer lugar, definir la naturaleza del tributo correspondiente a la denominada contribución especial que se modificó con el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019. Para estos efectos, se reitera "*que no siempre una denominación legal corresponde con exactitud al contenido material de las figuras que contempla una ley sometida a examen de constitucionalidad*"[71]. Así, con independencia de la denominación empleada por el Legislador para un tributo en particular, la Corte está obligada a revisar la constitucionalidad de las disposiciones que lo establecen "*no solo por su forma sino por su materia*"[72]. De esta manera, si bien la disposición demandada se refiere a una contribución especial, le corresponde a la Corte determinar la naturaleza de este tributo en atención a su contenido, esto es, a sus elementos y sus características.

78. *La descripción de la finalidad de la contribución especial definida por el Legislador, en el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, permite identificar la naturaleza jurídica de la norma como una tasa contributiva*. El artículo demandado prevé el recaudo a favor de la CREG, la CRA y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, con el fin de financiar los gastos de funcionamiento e inversión de dichas entidades y en general, de recuperar los costos del servicio. El sujeto pasivo de dicha contribución son las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, las personas prestadoras de la cadena de combustibles líquidos, las personas prestadoras del servicio de alumbrado público, las personas prestadoras a que hace referencia el artículo 61 de la Ley 812 de 2003 y el Decreto número 4299 de 2005, y

[71] Corte Constitucional, sentencia C-269 de 2019.
[72] Ibíd.

entidades sujetas a la regulación, inspección, vigilancia y control de las respectivas entidades.

79. Para ello, es importante recordar, de forma preliminar, que la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado ya ha tenido oportunidad de referirse al contenido del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 -cuyo contenido es modificado por la norma acusada- al conocer de controversias relativas al contenido y alcance de la base gravable de la *"contribución especial"* allí prevista. Sobre el particular, varios pronunciamientos han sido uniformes en referirse al tributo como una **contribución especial**, y a partir de esta definición han resuelto sobre los conceptos que integran la base gravable de la obligación[73]. Por su parte, la Corte Constitucional, a su vez, ha tenido la oportunidad de estudiar normas que establecen contribuciones a título de recuperación de costos por la prestación de servicios a entes regulados y vigilados. Sobre ello, ha considerado este tribunal que la contribución impuesta a cargo de las entidades vigiladas constituye **una tasa** y no una contribución, en la medida en que tiene por objeto pagar una contraprestación directa en función de un servicio recibido del Estado.

80. Asimismo, la Corte ha identificado la naturaleza de tasa en este tipo de obligaciones cuando el Legislador no les ha dado esa denominación expresa, y también ha convalidado la denominación de tasa cuando así se ha establecido por parte del Legislativo[74]. En este punto, es importante recordar que en línea con lo señalado en la sentencia C-465 de 1993, esta corporación definió la tasa en el siguiente sentido:

> "(…) *aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga* ***a la entidad administrativa*** *que lo presta (…) Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: Por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la*

[73] Consejo de Estado, entre otros, expedientes 11001-03-27-000-00049-00 (con radicado interno 16874 y fecha 23.09.10); 25000-23-27-000-2008-00174-01 (con radicado interno 19155 y fecha 26.02.14); 25000-23-27-000-2009-00067-01 (con radicado interno 21075 y fecha 15.09.16); expediente 25000-23-37-000-2014-00070-01 (con radicado interno 23299 y fecha 03 de mayo de 2018); 11001-03-27-000-2016-00031-00 (con radicado interno 22481 y fecha del 26 de septiembre de 2018); 11001-03-27-000-2017-00012-00 (con radicado interno 22972 y fecha 10 de mayo de 2018); 11001-03-27-000-2016-00016-00 (con radicado interno 22394 y fecha 24 de enero de 2019); y 25000-23-37-000-2017-00475-01 (con radicado interno 24166 y fecha 29 de abril de 2020). Así mismo, cabe mencionar que con anterioridad a estos pronunciamientos, la Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante concepto de radicado 1421 proferido el 6 de junio del año 2002, había considerado sobre la naturaleza de estas contribuciones, que "***se asemejan más a la figura de la tasa****, que a la denominada por algunos autores, tasa parafiscal o contribución parafiscal, pues la función de fiscalización y la de regulación son funciones inherentes al Estado*".

[74] Corte Constitucional, entre otras, sentencias C-465 de 1993 -contribución a favor de la SuperBancaria-, C-134 de 2009 -tasa a favor de la SuperVigilancia-, C-278 de 2019 -contribución a favor de la SuperVigilancia, y C-568 de 2019 -tasa a favor de la SuperNotariado por sus servicios de IVC, donde se resalta el carácter voluntario del ejercicio de actividades vigiladas-.

financiación ***del servicio*** *público que se presta*". (Negrillas fuera de texto original).

81. En línea similar, en reciente sentencia C-278 de 2019, al conocer de una contribución establecida a favor de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, además de reiterar la generalidad de los conceptos contenidos en la sentencia C-465 de 1993, la Sala señaló que la obligación tributaria en ese momento analizada tenía por objeto retribuir los servicios de IVC prestados por la superintendencia, por lo que se estaba ante una *tasa*, **al margen de que el legislador la haya denominado formalmente como contribución**.

82. Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que mientras el máximo tribunal de lo contencioso administrativo no ha cuestionado la denominación que el Legislador otorgó al tributo a favor de los entes de regulación e IVC -que fue modificado mediante el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019-, y por consiguiente, le ha dado el tratamiento de contribución especial, la Corte Constitucional, desde el año 1993, adoptó una visión diferente basada en la finalidad que tiene este tributo de recuperar los costos de un servicio divisible prestado por el sujeto activo al sujeto pasivo.

83. De esta manera, y sin desconocer el tratamiento que el Consejo de Estado ha otorgado a esta obligación tributaria[75], concluye la Sala que **el tributo bajo examen -por recuperar los costos en que incurre el sujeto activo para regular y vigilar al sujeto pasivo, pero que a la vez conlleva una compensación de los beneficios que esa regulación e IVC comporta a los sujetos vigilados y regulados- puede denominarse como una "*tasa contributiva*",** por cuanto:

(i) El hecho gravable está vinculado a la actividad estatal. Es de precisar que el servicio público que prestan las superintendencias, basado en el artículo 189 numeral 22 superior, así como la prestación de los servicios públicos (art. 365 de la CP), implican que este es un servicio orientado exclusivamente a garantizar la oportuna prestación de servicios públicos, **que a su vez se presta a particulares, que son quienes en mayor medida participan en el mercado de los SPD,** según indicó el GN en el documento de Bases del Plan.

(ii) El tributo implica contraprestación o beneficio en favor del contribuyente, individual, proporcional y directo.

[75] Que puede derivarse de la naturaleza de las funciones de regulación e IVC como una función pública inherente al Estado, más allá de ser un servicio público cuya prestación es provocada por el sujeto pasivo, si se entiende que el mismo no solicita directamente la activación del servicio. Aclara la Sala, que si bien esta última concepción es discutible, en la medida en que son los agentes regulados y vigilados quienes deciden libre y voluntariamente iniciar la ejecución de actividades reguladas y vigiladas, y como consecuencia lógica de ello se deriva su voluntad de recibir los servicios que prestan las comisiones y el ente de IVC que actúan en el mercado al que voluntariamente se ha resuelto ingresar (Art. 10 L.142/94), lo cierto es que tampoco desconoce la Sala la objetividad de los elementos del tributo que han llevado al Consejo de Estado a calificar su contenido como el de una contribución especial, tal y como podría desprenderse de la compensación del beneficio derivado de una inversión estatal para garantizar la libre competencia en el mercado y la proscripción de posiciones dominantes.

(iii) Este tributo resulta adecuado para financiar bienes públicos divisibles.

(iv) El tributo es voluntario, esto es, sólo es aplicable cuando el sujeto pasivo decida ejecutar esa actividad de prestación de servicios públicos domiciliarios, que es quien decide entrar a un mercado regulado y comenzar a recibir los servicios públicos de regulación e inspección vigilancia y control.

(v) Los recursos recaudados se destinan a recuperar los costos de prestación del servicio, y conllevan a una contraprestación o compensación de los beneficios que esa regulación e inspección, vigilancia y control comportan a los sujetos pasivos del tributo, vigilados y regulados.

84. Cabe resaltar que esta definición como "tasa contributiva" no impacta en el hecho de que tanto las tasas como las contribuciones deben ajustarse a la finalidad prevista en el artículo 338 de la Constitución Política.

Consideraciones sobre la violación al principio de legalidad y certeza tributaria

85. Partiendo de esta naturaleza jurídica de la norma demandada que se asemeja más a una tasa contributiva, le corresponde ahora a la Sala Plena examinar si el Legislador, al autorizar la modificación de lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, desconoció el artículo 338 de la Constitución Política. En especial, por cuanto en opinión del accionante (ver *supra*, numeral 62), no se definieron los elementos estructurales de la tasa con claridad, precisión y certeza.

86. *Como resultado de un nálisis de lo previsto en el artículo 338 superior para las tasas contributivas, no corresponde a un diseño ajustado a dicho precepto, por cuanto, se desvincula de los costos que se pretenden recuperar*. Sobre el particular, reitera la Sala Plena que tratándose de los tributos o contribuciones fiscales denominadas tasas, el artículo 338 de la Constitución Política dispone que (i) el Legislador debe *señalar con claridad y precisión los elementos esenciales del tributo*, a saber, los sujetos activo y pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias; y (ii) es posible que se *autorice a las autoridades para que fijen la tarifa de las tasas que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten*; 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.

87. Visto lo anterior, en el caso concreto, el artículo 18 demandado define los elementos esenciales del tributo objeto de análisis así:

Elementos estructurales de la tasa	**Artículo 18 de la Ley 1955 de 2019**
Sujeto pasivo	El sujeto pasivo de dicha contribución son las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios conforme a los artículos 15 y

Elementos estructurales de la tasa	Artículo 18 de la Ley 1955 de 2019
	16 de la Ley 142 de 1994, las personas prestadoras de la cadena de combustibles líquidos, las personas prestadoras del servicio de alumbrado público, las personas prestadoras a que hace referencia el artículo 61 de la Ley 812 de 2003 y el Decreto número 4299 de 2005 (con excepción de los distribuidores minoristas en estación de servicio en un municipio ubicado en zona de frontera), y entidades sujetas a la regulación, inspección, vigilancia y control de las respectivas entidades. La expresión *"y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios"*, fue declarada inexequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-464 de 2020, con efectos inmediatos.
Base gravable	"*1. Base gravable: La base gravable de cada sujeto pasivo se determinará con base en los costos y gastos totales devengados de acuerdo con la técnica contable menos los impuestos, tasas, contribuciones y los intereses devengados a favor de terceros independientes, del año inmediatamente anterior al de la fecha de liquidación, este resultado se denomina costos y gastos totales depurados. Este valor se multiplicará por la división de los ingresos por actividades ordinarias reguladas y el total de ingresos por actividades ordinarias, conforme a los estados financieros de la vigencia fiscal anterior a la cual se haga su cobro. La base gravable descrita se calculará para cada sujeto pasivo así:* *Base gravable = (Costos y Gastos totales depurados) * (Total ingresos actividades ordinarias y sus actividades complementarias de servicios sujetas a inspección vigilancia, control y regulación devengados en el período) / (Total de ingresos de actividades ordinarias devengados en el período). Se entenderá que es un tercero independiente siempre que no cumpla con alguno de los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 del Estatuto Tributario*". Dicha fórmula matemática se puede reflejar en el siguiente entendimiento: 1. La base gravable de cada sujeto pasivo se determinará con base en los costos y gastos totales devengados de acuerdo con la técnica contable menos los impuestos, tasas, contribuciones y los intereses devengados a favor de terceros independientes, del año inmediatamente anterior al de la fecha de liquidación; este resultado se denomina costos y gastos totales depurados. Se entenderá que es un tercero independiente siempre que no cumpla con alguno de los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 del Estatuto Tributario.

Elementos estructurales de la tasa	Artículo 18 de la Ley 1955 de 2019
	2. Los efectos de las transacciones o hechos económicos se registran cuando ocurren, imputándose al ejercicio al que las cuentas anuales se refieran los gastos y los ingresos que afecten al mismo, con independencia de la fecha de su pago o de su cobro. 3. Para sólo cobrar por las actividades reguladas, se toma la fracción de los ingresos del sujeto pasivo por actividades ordinarias reguladas, excluyendo las no reguladas. Por eso, el valor de los costos y gastos totales depurados se multiplicará por la división de los ingresos por actividades ordinarias reguladas y el total de ingresos por actividades ordinarias, conforme a los estados financieros de la vigencia fiscal anterior a la cual se haga su cobro.
Hecho generador	"*El hecho generador de cada contribución especial por parte de los sujetos pasivos, será la prestación de los servicios sometidos a inspección, control, vigilancia y la venta de sus bienes vigilados o regulados*".
Tarifa	"*2. Tarifa: La tarifa de cada contribución especial se determinará por cada uno de los sujetos activos de la contribución de manera independiente, tomando el valor del presupuesto neto de la entidad correspondiente en el año a financiar, incluidos la totalidad de gastos de funcionamiento e inversión, el cual se dividirá por la suma de las bases gravables determinadas para los sujetos pasivos conforme a los estados financieros de la vigencia fiscal anterior. Tarifa de contribución de sujeto activo = (Presupuesto a financiar de sujeto activo) / (Suma de bases gravables de sujetos pasivos)*". La tarifa de cada contribución especial se determinará por cada uno de los sujetos activos de la contribución de manera independiente, tomando el valor del presupuesto neto de la entidad correspondiente en el año a financiar, incluidos la totalidad de gastos de funcionamiento e inversión, el cual se dividirá por la suma de las bases gravables determinadas para los sujetos pasivos conforme a los estados financieros de la vigencia fiscal anterior. Dicha tarifa busca **financiar la totalidad de los gastos de funcionamiento e inversión de la CREG, la CRA y la SSPD, y en general recuperar los costos del servicio**, distribuida entre los sujetos pasivos sobre la base de sus costos y gastos totales depurados. Dichas tarifas serán determinadas por la CREG, la CRA y la SSPD y no podrán ser superiores al uno por ciento (1%) de las respectivas bases gravables.

Elementos estructurales de la tasa	Artículo 18 de la Ley 1955 de 2019

88. Sobre esta base, la Corte considera que le asiste razón al demandante, por cuanto la norma demandada desconoce el contenido y el alcance de los principios de legalidad y certeza tributaria. Para la Sala es claro **que el inciso segundo del art. 338 superior únicamente permite que las tasas y contribuciones especiales puedan destinarse a la recuperación de los costos en los que incurran las entidades que prestan un servicio público inherente al Estado o la participación en los beneficios que se les proporcionen, y no para el financiamiento de todos los gastos de funcionamiento e inversión de las mismas**. Por ende, la norma demandada es incompatible con el artículo 338 superior, por las razones que se exponen a continuación:

(i) El Legislador al definir como finalidad de la tasa objeto de control, como la de "***financiar la totalidad*** *de los gastos de funcionamiento e inversión de la CREG, la CRA y la SSPD, y en general recuperar los costos del servicio*", no cumplió con su obligación de señalar con claridad y precisión los elementos esenciales de la tarifa. Esto, por cuanto dicha finalidad desconoce lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 338 superior, el cual, permite únicamente la fijación de la tarifa para la ***recuperación*** *de los costos en que se incurra para la prestación del servicio*.

(ii) Lo anterior, pone de presente una clara limitación y vacío de la norma demandada, misma que resulta insuperable, ya que los sujetos activos no pueden fijar la tarifa de la tasa correspondiente a la norma demandada, más allá de la recuperación de los costos en que incurra para la prestación del servicio público. En este caso, dicha finalidad además conlleva a que a los sujetos pasivos o contribuyentes se les pueda imponer una tarifa mayor a aquella correspondiente a la recuperación de los costos por la prestación del servicio.

(iii) Esta definición abstracta, indeterminable e incierta de la finalidad de la tasa establecida en el artículo 18 demandado, afecta transversalmente los elementos esenciales del tributo. De esta forma, se evidencia que (a) la base gravable, contrario a medir el hecho gravado para recuperar los costos del servicio, se encuentra destinada a financiar todos los gastos de funcionamiento e inversión y no sólo la recuperación de los costos de prestación del servicio público; y (b) se ve afectada la determinación del método y sistema específico para el cálculo de la tarifa, al establecer como finalidad de dicha tasa una que resulta abiertamente contraria a lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 338 superior.

En este sentido, procede la Corte a precisar cada una de las falencias identificadas en la definición de los elementos esenciales del tributo por parte del Legislador, como se evidencia a continuación:

Elementos estructurales	Razones de vulneración señaladas por la Corte Constitucional
Sujeto activo y finalidad de la norma demandada	El artículo 338 de la CP faculta a las entidades públicas a cobrar contribuciones especiales a título de (i) **recuperación de los costos de los servicios que presten a los sujetos pasivos**; o (ii) **como participación en los beneficios otorgados a esos sujetos pasivos**. Es claro el inciso segundo del mencionado artículo, permite únicamente que las tasas y contribuciones especiales puedan destinarse a la "*recuperación*" de los costos en los que incurran dichas entidades. **Lo cual, dista de una autorización general para el financiamiento de todos los gastos de funcionamiento e inversión de las mismas**. En la norma demandada, se señala que la finalidad de la tasa es la de "***financiar los gastos de funcionamiento e inversión de la CREG, la CRA y la SSPD, y en general recuperar los costos del servicio***". De esta manera, no es admisible desde la regla del artículo 338 superior permitir el *financiamiento de todos los costos y gastos* de funcionamiento e inversión, incluyendo los gastos futuros e inciertos, para que sean cubiertos por la tasa modificada por la norma demandada. Así, se evidencia un claro desconocimiento del elemento esencial que desde la Constitución debe comprender la noción de tasa contributiva (art. 338 superior, ya que bajo el mismo no se puede financiar una función estatal o la prestación de un servicio a cargo del Estado *en abstracto*. En este sentido, el costo de prestar el servicio público debe mirarse como cierto y equivalente a lo que el sujeto pasivo debe pagar a su vez por el mismo; y ese equivalente no puede consistir en una suma indeterminada o incierta. No desconoce la Sala Plena que la expresión "costos" del artículo 338 de la Constitución debe leerse en armonía con los artículos 11 y 36 del Estatuto Orgánico del Presupuesto –compilado en el Decreto 111 de 1996–, aplicables a la Superintendencia y a las Comisiones de Regulación. Tales normas no se refieren a *"costos" sino a "gastos", y, dentro de estos últimos, se incluyen los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión*. Sin embargo, lo que reprocha este tribunal no tiene que ver con la ausencia de una interpretación armónica de las disposiciones referidas, sino por el contrario, con la *indeterminación en el concepto de* "*financiación*", **puesto que no se limita a la recuperación de los costos precisos de los servicios que se presten a los sujetos pasivos (art. 338 superior), excediendo claramente la limitación establecida en la Constitución**. De lo anterior, es dado concluir que la norma debió discriminar de forma clara y precisa cuáles gastos de funcionamiento e inversión serían financiados por los contribuyentes, estableciendo

Elementos estructurales	Razones de vulneración señaladas por la Corte Constitucional
	una relación directa, clara y precisa con el costo de prestación del servicio divisible. Lo cual, no sucede en el caso concreto de la disposición sometida a consideración.
Hecho generador	El hecho generador es el principal elemento identificador de un tributo. Según la jurisprudencia de esta Corte define el perfil específico de un tributo, puesto que, como lo señala la doctrina y lo ha precisado esta corporación, este concepto hace referencia a la situación de hecho, que es indicadora de una capacidad contributiva, y que la ley establece de manera abstracta como situación susceptible de generar la obligación tributaria, de suerte que si se realiza concretamente ese presupuesto fáctico, entonces nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal[76]. La capacidad contributiva subyace a cualquier tributo. En el caso de las tasas, se diría que el consumo del servicio es indicador de capacidad contributiva, y en el caso de las contribuciones, el beneficio que reportará la misma contribución indica capacidad de contribuir. Así, el principio de capacidad contributiva es aplicable de manera diferente y se adapta por el Legislador a todos los tributos. En este sentido, reconoció el Gobierno nacional en el informe remitido en el marco de este proceso que, los entes de regulación, inspección, vigilancia y control deben contar con los recursos adecuados para ejercer sus funciones y tomar medidas oportunas frente a sus sujetos vigilados y regulados, de cara al cumplimiento de los niveles de calidad que se busca alcanzar en la prestación de los servicios. Lo anterior, pone de presente que el objetivo de la financiación va más allá de la recuperación de los costos. Sin embargo, la indeterminación del monto o los conceptos que se buscan recuperar resulta insuperable frente a la regla del artículo 338 superior, respecto de la limitación a la recuperación de los costos derivados de la prestación del servicio. Esta limitación constitucional para la recuperación de los costos de prestación del servicio público de regulación, inspección, vigilancia y control opera como una protección a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos de la tasa; si el Gobierno desea cobrar más allá del valor equivalente a la recuperación de los costos del servicio, bien podría financiarlos de forma abstracta, incluyendo pero sin limitarse a la creación de un impuesto.
Base gravable	Respecto de la base gravable, la jurisprudencia constitucional la ha definido como la magnitud o la medición del hecho gravado, a

[76] Corte Constitucional, sentencias C-987 de 1999 y C-583 de 1996.

Elementos estructurales	Razones de vulneración señaladas por la Corte Constitucional
	la cual se le aplica la correspondiente tarifa, para de esta manera liquidar el monto de la obligación tributaria[77]. De conformidad con lo expuesto, la disposición demandada refleja la ausencia de una finalidad constitucional aceptable y que se adecue al artículo 338 superior, y un hecho gravable con una insuperable indeterminación. Ahora, corresponde analizar la base gravable definida en la norma demandada, la cual incluye una fórmula para determinar la base gravable de cada sujeto pasivo así: *Base gravable = (Costos y Gastos totales depurados) * (Total ingresos actividades ordinarias y sus actividades complementarias de servicios sujetas a inspección vigilancia, control y regulación devengados en el período) / (Total de ingresos de actividades ordinarias devengados en el período)* De dicha fórmula, en opinión de los intervinientes, se puede inferir que se basa en los *ingresos* de los sujetos pasivos de la contribución, cuestionando cómo pueden tomarse dichos ingresos como equivalente a los costos de la prestación del servicio público a ser recuperados. Para la Corte es claro que **la fórmula, puede interpretarse en un sentido tal que no equivale a los costos en los que hubiese incurrido el respectivo sujeto activo para prestar el servicio público sometido a inspección, vigilancia y control**. A lo anterior, se suman expresiones inciertas e indeterminadas como *"con base en"*, lo que permite inferir que a través de la reglamentación proferida por el Gobierno nacional, se puede definir un elemento esencial del tributo. Como se mencionó, **la tasa contributiva debe estar dirigida a recuperar únicamente los costos en los que las entidades reguladoras o de inspección vigilancia y control hayan incurrido para prestar el servicio público**. Esto, independientemente de la base gravable por la cual opte el Legislador. Ante este desconocimiento, la disposición demandada viola lo dispuesto en el artículo 338 superior, al establecer una base gravable que no corresponde a los costos en los que estos hubiesen incurrido para prestar dicho servicio público divisible[78].

[77] Corte Constitucional, sentencia C-412 de 1992.

[78] Sobre este asunto, el Consejo de Estado, al conocer controversias asociadas a la determinación de la base gravable para liquidar la contribución de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, afirmó en su momento que la redacción original del artículo 85, según la cual *"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"* era acorde a lo previsto en el artículo 338 de la Constitución, bajo el entendido de que en la base gravable de la contribución sólo se incluirían los gastos de funcionamiento asociados a la prestación de los servicios vigilados. Ello, se diferenciaría de lo propuesto en el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, en la medida en que este último rompe dicha relación de asociación al gasto directamente vinculado con la prestación de un servicio en específico,

Elementos estructurales	Razones de vulneración señaladas por la Corte Constitucional
Tarifa	La tarifa debe entenderse como la fracción, magnitud o el monto que se aplica a la base gravable y determina el valor final del tributo que debe sufragar el contribuyente[79]. Constata la Corte que la norma demandada incluye ciertas fórmulas para el cálculo de la base gravable y la tarifa. Sin embargo, puede considerarse que las mismas se ven afectadas por la violación transversal de la norma demandada, a lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 338 superior. Es así como, observa la Corte que el método específico goza de una indeterminación insuperable respecto de la manera en la cual se recuperarán los costos del servicio, ya que con la amplia finalidad ya expuesta, se permite la financiación de todo el presupuesto de la entidad, sin limitarlo al equivalente de lo que cuesta prestar el servicio público. Derivado de lo anterior, no es posible determinar con base en lo señalado en la norma demandada el servicio cuyo costo se pretende financiar con la tasa. Es así como la tarifa no se refiere a los costos del servicio público, sino que es una fracción calculada con base en el presupuesto neto de las entidades (incluyendo sus ingresos), sin precisar con claridad qué se entiende por tal. Por lo demás, extraña la Sala Plena (i) la definición de los métodos, entendidos como pautas técnicas encaminadas a la previa definición de los criterios para determinar los costos que inciden en la tarifa. Esto obedece a la indeterminación del concepto "financiamiento", el cual, como se señaló, excede la limitación constitucional de la recuperación de los costos de los servicios prestados; (ii) la definición de los sistemas de medición económica, valoración y ponderación de los distintos factores que convergen en dicha determinación. Lo cual, se enmarca en la ausencia de una definición de los costos, los servicios y beneficios recibidos por cada uno de los sujetos pasivos, relacionados con los costos derivados de la prestación del servicio público. Por lo anterior, es dado concluir que resulta contrario a lo previsto en el artículo 338 superior, ya que esta situación no se enmarca dentro de lo aceptado por la jurisprudencia constitucional, para permitir a las entidades gubernamentales fijar la tarifa[80], en la medida que, su implementación conllevaría a la autoridad gubernamental a la fijación de la tarifa -elemento esencial- vía

para incluir otros conceptos como los ingresos netos. (ver Consejo de Estado, expediente número 11001-03-24-000-2014-00389-01(21286).

[79] Corte Constitucional, sentencia C-537 de 1995.

[80] Corte Constitucional, sentencia C-278 de 2019.

Elementos estructurales	Razones de vulneración señaladas por la Corte Constitucional
	reglamentaria, sin que el Legislador hubiese definido el método y sistema para ello.

89. Es preciso concluir que, en este caso, se constata una ausencia de la finalidad a la que hace referencia el artículo 338 superior, la cual impacta la determinación de los elementos esenciales del tributo, así como los del método y el sistema de la tasa. Es claro que dichos asuntos recaen en la órbita exclusiva del Legislador, en la medida que la Constitución establece que la ley debe fijar los elementos esenciales del tributo. Como se indicó, los vacíos que constata este tribunal no corresponden a variables técnicas o económicas que puedan ser válidamente adscritas para su definición por las autoridades gubernamentales; o que se trate de situaciones de ambigüedad y vaguedad de la norma demandada. En el presente caso, no hay duda de una abierta imprecisión en el diseño de la tasa contributiva, misma que resulta insuperable, en la medida que, si se permitiera a las autoridades encargadas de ejecutarla completar los vacíos o indeterminaciones señalados por este tribunal, implicaría la definición administrativa de elementos esenciales y constitutivos de la tasa cuya definición es competencia directa del Congreso.

90. Es así como, la falta de certeza en el concepto de "financiación" señalado en la norma, independiente de la "recuperación" de los costos, conlleva a una imprecisión insuperable que irradia de forma transversal (ver *supra*, numeral 88) la regulación de los elementos esenciales del tributo. Dicha indeterminación se torna irresoluble, impidiendo encontrar una interpretación razonable sobre cuáles en definitiva son los elementos esenciales de la tasa incorporada en la disposición acusada. De esta manera, resulta contraria la disposición acusada a la regla señalada en el artículo 338 de la Carta Política.

<u>Consideraciones sobre la vulneración de la facultad reglamentaria del Gobierno nacional y la reserva de ley</u>

91. *La facultad otorgada al Gobierno nacional en la norma demandada de reglamentar la tasa contributiva, ante el desconocimiento de los principios de legalidad y certeza tributaria, viola la reserva de ley en materia tributaria*. Ahora bien, la disposición demandada dispone que el Gobierno nacional reglamentará las características y condiciones especiales que se requieran para la determinación de las contribuciones especiales a que hace referencia el presente artículo, así como los asuntos relacionados con la declaración, administración, fiscalización, el cálculo, cobro, recaudo y aplicación del anticipo y demás aspectos relacionados con obligaciones formales y de procedimiento. Las sanciones e intereses por el incumplimiento de las obligaciones formales y sustanciales relacionadas con la contribución especial serán las mismas establecidas en el Estatuto Tributario para el impuesto sobre la renta y complementarios. Así mismo, se establece que "*El no reporte de información, en las condiciones de oportunidad, calidad e integralidad*

definidos por la SSPD, generará la imposición de las sanciones a que hubiere lugar".

92. De conformidad con lo expuesto (ver *supra*, numerales 71 a 73), existen escenarios en los que es constitucionalmente válido que el reglamento defina aspectos específicos del tributo, cuando se trata de cuestiones (i) que por su carácter técnico resultan ajenas a las normas generales que dicta el Congreso; y (ii) se trata de variables asociadas a los elementos del tributo que requieran de actualización periódica.

93. Sin embargo, en este caso, como quedó evidenciado existe un claro desconocimiento de los principios de legalidad y certeza tributaria, por lo que dicho vacío podría ser entendido como una delegación a la autoridad gubernamental, para definir los elementos esenciales de las obligaciones tributarias. Dicha situación se opone a la jurisprudencia constitucional, la cual ha sido clara en señalar que en caso de permitir la definición del elemento esencial de un tributo vía reglamento, la administración estaría invadiendo competencias ajenas y entraría a ejercer la función misma de la creación del tributo[81]. Situación que rechaza este tribunal, al desconocer la reserva de ley prevista en el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política.

94. *La facultad otorgada en la norma demandada a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de imponer sanciones a que haya lugar, al prever una infracción en blanco afecta los derechos fundamentales de los contribuyentes*. Cabe aclarar que, como lo pusieron de presente los intervinientes que solicitaron la exequibilidad del artículo, la alusión hecha al Gobierno nacional no puede entenderse como un desconocimiento de las competencias del Presidente, en tanto que según lo previsto en el artículo 189 de la Constitución Política, este es el Jefe de Gobierno, y a su vez, cuenta con el deber de ejercer su potestad reglamentaria para asegurarse del cumplimiento y ejecución de las leyes, Sobre el particular, advierte la Sala que la expresión según la cual, *el no reporte de información en las condiciones de oportunidad, calidad e integralidad que establezca la Superintendencia, generará la imposición de las sanciones a que haya lugar,* conlleva a una violación de la reserva de ley al posibilitar la regulación de aspectos que inciden en el derecho fundamental al debido proceso de los contribuyentes, en tanto que configura una infracción en blanco, por las razones que se exponen a continuación.

95. **En primer lugar**, recuerda la Sala que de conformidad con lo previsto en el artículo 6º de la Constitución, los particulares *solo* son responsables por infringir la Constitución y la ley. Al tiempo que de conformidad con lo previsto en el artículo 29 superior, las reglas del debido proceso -en virtud del cual nadie podrá ser sancionado si su falta no se encuentra prevista en una ley preexistente-, aplicará a *toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*. Por lo cual, ha señalado la jurisprudencia que el **principio de legalidad** conlleva que una norma *con fuerza material de ley*, establezca la **descripción** de las **conductas** sancionables, así como las clases y cuantías de las sanciones a ser impuestas.

[81] Corte Constitucional, sentencia C-891 de 2012.

De esta manera, ha explicado la Sala, que en materia sancionatoria la falta o conducta reprochable debe encontrarse tipificada en una norma antes del inicio de la investigación con fines sancionatorios, en estricta aplicación de lo previsto en el inciso segundo del artículo 29 de la Constitución[82].

96. En este orden de ideas, ha puesto de presente la Corte Constitucional que, naturalmente, este principio de legalidad en materia sancionatoria conlleva un principio de *tipicidad*, en virtud del cual, el Legislador debe **definir con claridad el acto, hecho u omisión constitutiva de la conducta reprochada por el ordenamiento**[83]. En un sentido similar, se ha afirmado que la reserva de Ley prevista en el artículo 150 de la Constitución implica que las conductas sancionables en materia administrativa conciernen de forma exclusiva al Congreso de la República. Sin embargo, en atención al carácter especializado de ciertas materias, es posible delegar al reglamento la expedición de actos administrativos de carácter general con una descripción detallada de las conductas. Lo anterior, siempre y cuando, **los elementos estructurales del tipo sancionatorio hayan sido previamente fijados por el Legislador, y sin que en ningún caso las normas de carácter reglamentario puedan desconocer las garantías constitucionales de legalidad y debido proceso**[84]. sede esta forma, se tiene que es particularmente relevante la condición de que, previo a la delegación de asuntos administrativo – sancionatorios al reglamento, el Legislador **describa la conducta** que da lugar a la imposición de la misma.

97. **En segundo lugar**, recuerda la Sala que según lo previsto en el artículo 15 de la Constitución, la obligación de presentar libros de contabilidad, o documentos privados, en el contexto de las obligaciones tributarias y de la inspección, vigilancia y control del Estado, debe existir una configuración legal previa, que señale los términos en los que dicha obligación se hace efectiva.

98. **En tercer lugar**, y en consideración al caso concreto, encuentra este tribunal que prever un supuesto en virtud del cual los agentes regulados y vigilados del sector se harán acreedores de las sanciones *a* (i) *que haya lugar*, si (ii) *no reportan la información requerida para el cálculo de la tarifa*, (iii) *en las condiciones de oportunidad, calidad e integralidad definidas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios*, generan una indeterminación que afecta las garantías de legalidad, tipicidad y debido proceso de los contribuyentes.

99. Lo anterior, por cuanto, la Sala encuentra una indeterminación en (i) la conducta sancionable, en tanto que se deja al arbitrio de la autoridad administrativa la determinación de la información reportada por el sujeto pasivo, sin que existan reglas claras y precisas sobre qué información debe allegarse al ente de inspección, vigilancia y control a fin de evitar la imposición de algún tipo de sanción; (ii) de igual forma, no fueron definidos los parámetros de *oportunidad, calidad e integralidad* para la presentación de dichos reportes,

---

[82] *"Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa"*. Corte Constitucional, sentencia C-092 de 2018.
[83] Ibídem.
[84] Corte Constitucional, sentencia C-699 de 2015.

motivo por el cual, los agentes vigilados no conocen los lineamientos, y podrán ser sancionados sin ser posible acudir a una verificación objetiva del tipo sancionatorio a partir del texto legal; (iii) ante la indeterminación de la Ley, es razonable que surja la duda sobre si dichas obligaciones de reporte de información conllevan la exhibición de los libros de contabilidad a que se refiere el artículo 15 de la Constitución, sin que ello se encuentre expresamente definido en el texto legal; y (iv) la expresión *"a que haya lugar"*, en cuanto a la consecuencia punitiva – sancionatoria, es abierta, y da lugar a la indeterminación de las sanciones a imponer, por lo que el sujeto pasivo, además de no tener claridad en la conducta reprochable, tampoco conoce la sanción de que será acreedor.

100. Frente a la anterior conclusión, es importante poner de presente que si bien los intervinientes que solicitaron la exequibilidad de la disposición, señalaron que en el presente caso no se está ante una sanción disciplinaria en blanco en la medida en que este evento de no reporte de información ya se encuentra previsto en el artículo 79.34 de la Ley 142 de 1994. Si bien es cierto, frente a tal situación, que la jurisprudencia ha admitido un grado de indeterminación cuando el mismo puede solucionarse a partir de criterios interpretativos y lecturas conjuntas con el ordenamiento jurídico[85], lo cierto es que una vez verificado el contenido de dicho artículo, el mismo no suple el vacío antes evidenciado, en tanto se refiere al deber con que cuentan los sujetos vigilados de acatar los requerimientos de información que, según se desprende de la disposición, realice la Superintendencia para casos específicos. No obstante, dicho artículo no aclara, de ninguna manera, qué información y en qué términos deben reportar los sujetos pasivos de la contribución prevista en el artículo 18 demandando, en qué condiciones deben hacerlo, ni qué sanciones habrá en caso de no acatar lo dispuesto en el artículo acusado.

Conclusiones

101. Correspondió a la Corte estudiar una demanda contra todo el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 "*Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*". Sobre los cargos admitidos, la Sala resolvió estarse a lo resuelto en la sentencia C-464 de 2020, respecto de los cargos formulados contra (i) el numeral 4º (parcial) del artículo demandado; y (ii) la vulneración del principio de unidad de materia (artículo 158 de la Carta Política). Respecto de dichos reproches de constitucionalidad, la Sala Plena encontró acreditada la existencia de la cosa juzgada formal.

102. Sin perjuicio de lo anterior, señaló que en el presente caso no se presenta una sustracción de materia, por cuanto, la norma demandada aún se encuentra produciendo efectos jurídicos. Esto obedece a (i) la declaratoria de inexequibilidad de la mayor parte del artículo 18 con efectos diferidos; y (ii) como consecuencia de la constatación de un vicio de procedimiento en la formación de la norma, como lo es el de unidad de materia. De esta manera la Corte, tras realizar un estudio de la aptitud de la demanda, consideró que se

[85] Corte Constitucional, entre otras, sentencias C-571 de 2010 y C-550 de 2019.

cumplían los requisitos relacionados con un potencial desconocimiento de: (i) el artículo 338 superior, en lo relativo al principio de legalidad y certeza en materia tributaria; y (ii) los artículos 6, 29, 89, 136-1, 189-11, 338, 339 inciso primero, 341 inciso tercero y 365 de la Constitución Política, respecto de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, como la reserva de ley en cabeza del Congreso de la República.

103. **Frente a lo anterior, la Corte consideró, en primer lugar, que la disposición bajo análisis corresponde a la naturaleza jurídica de una tasa contributiva, en tanto que se trata de un servicio público divisible prestado al contribuyente, cuyo financiamiento se retribuye a través de dicho tributo que, a su vez, se genera por el ejercicio de las actividades vigiladas y reguladas por parte del sujeto activo.**

104. De cara al caso concreto, señaló la Sala que, en efecto, el artículo demandado desconoció los principios de legalidad y certeza del tributo, en la medida en que el Legislador no cumplió con la finalidad prevista en el artículo 338 superior. Principalmente por cuanto, **al permitir el financiamiento de todos los gastos de funcionamiento e inversión de los entes de regulación e inspección, vigilancia y control, desconoce lo dispuesto en el artículo 338 superior, el cual impone una limitación, permitiendo únicamente la fijación de la tarifa para la recuperación de los costos en que se incurra para la prestación del servicio público divisible. Lo anterior, afectó de forma transversal su obligación de señalar con claridad y precisión los elementos esenciales del mismo, ni cumplió con definir el sistema y método para que el sujeto activo pudiera definir la tarifa de la obligación**.

105. Así mismo, se pudo constatar una violación a la reserva de Ley en cabeza del Congreso de la República, en tanto que el artículo demandado abre espacio a una reglamentación por parte del Gobierno nacional para determinar elementos esenciales de la tasa contributiva. Asimismo, desconoce los límites impuestos al Ejecutivo para determinar temas procedimentales y sancionatorios, en tanto la norma demandada afecta derechos fundamentales de los contribuyentes.

106. Con base en lo anterior, en su condición de juez constitucional de cierre, "*la Corte debe asegurarse de que las consecuencias de las sentencias que dicte en desarrollo de sus funciones defiendan la supremacía e integridad del texto superior a través del tiempo. Para tal efecto, si bien el artículo 45 de la Ley 270 de 1996 (ley estatutaria de la Administración de Justicia) establece que, por regla general, las sentencias que la Corte dicte en desarrollo de su función de control abstracto de constitucionalidad rigen hacia el futuro (ex nunc), de manera excepcional permite que este Tribunal decida si la efectiva protección de la Constitución requiere que los efectos de las declaratorias de inexequibilidad que se dicten sean modulados, surtiéndose distintamente en el tiempo. En estos últimos casos la Corte puede establecer que los efectos de sus sentencias sean diferidos a un futuro próximo y determinado o, en su defecto,*

ordenar que tales efectos se surtan retroactivamente (ex tunc o hacia el pasado)"[86].

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

108. La regla general son los efectos desde ahora y hacia el futuro o *ex nunc* de la declaratoria de inexequibilidad. Esta postura se sustenta en la necesidad de proteger principios como la seguridad jurídica o la buena fe, puesto que, hasta ese momento, la norma gozaba de presunción de constitucionalidad y, por ello, sería legítimo asumir que los ciudadanos orientaron su comportamiento confiados en la validez de aquella. De esta manera, el tributo al que alude la disposición demandada se recauda de forma anual, y la presente sentencia se pronuncia antes de la causación de la misma para el año 2021. Por lo cual, es claro para este tribunal que los tributos causados en la anualidad 2020 corresponden a situaciones jurídicas consolidadas. Asimismo, la Corte destaca que los efectos hacia futuro de esta decisión de inexequibilidad, cubren las situaciones jurídicas consolidadas en el año 2020, incluidos aquellos tributos que se sirvan de los elementos establecidos por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 para el año 2020.

109. Igualmente, cabe precisar que respecto de los efectos inmediatos y a futuro de esta decisión, a saber, a partir del período o anualidad 2021, los sujetos activos del tributo no se encuentran en un escenario incierto, ya que, ante la declaratoria de inexequibilidad de la modificación de la norma, se impone la consecuencia lógica de la plena vigencia del contenido normativo original del artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

110. Finalmente, es de anotar que la sentencia C-464 de 2020 declaró la inexequibilidad del mencionado artículo con efectos diferidos, por violación al principio de unidad de materia. Sin embargo, en el primer resolutivo también constató la inexequibilidad con efectos inmediatos. Como se mencionó, la Corte tiene competencia para pronunciarse sobre normas que declaradas inexequibles por un vicio de procedimiento de naturaleza sustantiva, siguen produciendo efectos jurídicos (ver *supra*, numerales 53 y 55). Adicionalmente, señala la Sala Plena que la razón de la declaratoria de los efectos diferidos del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 (excluyendo el aparte declarado inexequible con efectos inmediatos en el inciso 4º de dicha norma), obedeció al cambio de estándar jurisprudencial para la valoración del principio de unidad de materia respecto a la inclusión de asuntos de naturaleza tributaria en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Así, en dicha oportunidad, por respeto a la confianza que se habría generado en la administración actual al momento de estructurar

[86] Corte Constitucional, sentencia C-510 de 2019.

el mencionado Plan, se declararon los efectos diferidos de la disposición, elemento que no se presenta en este caso, dada la consolidada jurisprudencia relacionada con la aplicación del artículo 338 de la Constitución Política.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

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

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

Notifíquese, comuníquese, cúmplase.

ALBERTO ROJAS RIOS
Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con aclaración de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

RICHARD S. RAMIREZ GRISALES
Magistrado (E)
Con aclaración de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO
RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES (e)

Referencia: sentencia C-484 de 2020 (expediente D-13514)

Magistrado ponente:
Alejandro Linares Cantillo

Con sumo respeto por las decisiones de la Sala Plena de la Corte Constitucional, suscribo esta aclaración de voto en relación con la sentencia de la referencia. Si bien, comparto la decisión que se adopta, considero importante realizar algunas precisiones sobre la parte motiva de la decisión.

1. La norma acusada es inconstitucional porque vulnera el artículo 338 de la Constitución Política, no por la trasgresión de los principios de equidad y certeza tributarias. En este caso, la contradicción se presenta en la medida en que, de un lado, la norma acusada establece una tarifa que excede dicho marco constitucional, pues, al definir la tarifa de la contribución, toma *"el presupuesto neto de la entidad correspondiente en el año a financiar, incluidos la totalidad de gastos de funcionamiento e inversión"*. De otro lado, a la misma conclusión se puede llegar en lo que respecta a la base gravable, pues en la norma demandada se toman como base los costos y gastos totales devengados por el contribuyente, por una parte, y *"los ingresos por actividades ordinarias reguladas y el total de ingresos por actividades ordinarias"*, por otra.

Es del caso precisar que el texto anterior de la norma –original de la Ley 142 de 1994– disponía que *"[l]a 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"*. Al respecto, la Sección Cuarta del Consejo de Estado ha sostenido, de forma pacífica[87], que la base gravable del tributo *sub examine* está constituida por los gastos de funcionamiento asociados a la prestación del servicio sometido a regulación y, excepcionalmente, por los gastos operativos. Esta tesis, según la misma Sección, es concordante *"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"*[88]. Por esta vía, el Consejo de Estado ha anulado actos que incluyen en la base gravable de la contribución especial regulada en el artículo

[87] CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativa, Sección Cuarta. Sentencias del 12 de noviembre de 2020, exp. 24498, C.P. Milton Chaves García; 26 de septiembre de 2018, exp. 22481, C.P. Milton Chaves García; 10 de mayo de 2018, exp. 22972, C.P. Milton Chaves García; 10 de octubre de 2019, exp. 22394, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez; y del 29 de abril de 2020, exp. 24166, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.
[88] CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativa, Sección Cuarta. Sentencia del 19 de abril de 2018, exp. 21701, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

85 de la Ley 142 de 1994, rubros como servicios personales y generales, arrendamientos, licencias, contribuciones y regalías, órdenes y contratos de mantenimiento y reparaciones, peajes terrestres, honorarios, servicios públicos, materiales y otros gastos de operación, seguros y órdenes y contratos por otros servicios.

2. Dada la particularidad del tributo que regulaba la norma, para efectos de valorar su adecuación al estándar del artículo 338 de la Constitución, no era necesario que la Sala determinara su naturaleza. Esta precisión no era necesaria para los efectos del caso concreto, pues su ausencia no afectaba la argumentación de la sentencia, así como tampoco la conclusión sobre la inconstitucionalidad de la norma acusada, pues el artículo 338 de la Constitución se refiere, indistintamente, a tasas y contribuciones. Por el contrario, dicha discusión da lugar a controversias innecesarias, primero, porque no se trata de una cuestión pacífica en la jurisprudencia contenciosa administrativa, según se explicó en el numeral 1 *supra*; y, segundo, porque en la sentencia se cataloga al tributo como una *tasa contributiva*, esto es, una especie diferente a las que regula el artículo 338 constitucional.

Fecha ut supra,

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES
Magistrado (e)

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA
DIANA FAJARDO RIVERA
A LA SENTENCIA C-484/20

Referencia: Expediente D-13514

Magistrado ponente:
Alejandro Linares Cantillo

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena, me permito manifestar las razones por las cuales aclaro el voto en relación con la Sentencia C-484 de 2020. Aunque comparto que el tributo analizado es inconstitucional por los fundamentos expuestos en el fallo, discrepo de su redefinición como "*tasa contributiva*". La Sala recurrió a este concepto al considerar que la obligación presentaba elementos característicos tanto de las *tasas* como de las *contribuciones especiales*. Sin embargo, le terminó atribuyendo la mayoría de los rasgos de las primeras, aun cuando, en realidad, no guarda identidad con esta especie tributaria. Así mismo, no logró observar que la exacción se ajustaba al concepto tradicional de contribución especial.

A continuación, en primer lugar, sintetizo el argumento de la mayoría sobre la "*tasa contributiva*" (i). En segundo lugar, si bien cierto la sentencia expone los rasgos de las cargas fiscales concernidas en el debate (tasas y contribuciones especiales), gran parte del problema radica en que el alcance de aquellas no es debidamente identificado. Por lo tanto, subrayo algunos elementos claves de distinción entre tales tributos (ii). Y en tercer lugar, me parece evidente que el análisis del tributo que se declara inexequible resulta desacertado. En consecuencia, preciso las dificultades que observo en esa aproximación y muestro por qué la obligación fiscal, en cambio, se acomodaba bien a la estructura de las contribuciones especiales.

(i) El argumento de la tasa contributiva

1. Conforme lo señala la sentencia, el artículo demandado preveía un tributo a favor de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Su finalidad era financiar los gastos de funcionamiento e inversión de dichas entidades y en general, recuperar los costos del servicio. Los contribuyentes eran las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, de la cadena de combustibles líquidos y del servicio de alumbrado público, así como las personas prestadoras a que hace referencia el artículo 61 de la Ley 812 de 2003 y el Decreto número 4299 de 2005.

2. Según el fallo, la jurisprudencia constitucional ha estudiado otras normas que establecen contribuciones a título de recuperación de costos por la prestación de servicios a entes regulados y vigilados. Al hacerlo, indica que ha

considerado que se trata de *tasas*, no de contribuciones especiales, debido a que cumplen el papel de una contraprestación directa por un servicio recibido. Así mismo, precisa, porque buscan recuperar los costos de un servicio que es divisible. Con todo, la mayoría propone denominar al tributo analizado "*tasa contributiva*", pues subraya que la carga fiscal pretende recuperar los costos en que incurre el sujeto activo para regular y vigilar a los sujetos pasivos, pero al mismo tiempo, conlleva una compensación de los beneficios que esa regulación, inspección, vigilancia y control comporta a los sujetos regulados.

3. La tasa contributiva, de acuerdo con la mayoría, tiene entonces las siguientes características: (i) el hecho gravable consiste en el servicio público que prestan las superintendencias, con arreglo al artículo 189.22 de la Constitución; (ii) implica contraprestación o beneficio en favor del contribuyente, individual, proporcional y directo; (iii) resulta adecuada para financiar bienes públicos divisibles; (iv) es voluntaria, pues sólo es aplicable cuando el sujeto pasivo decida ejecutar esa actividad de prestación de servicios públicos domiciliarios, que es quien decide entrar a un mercado regulado y comenzar a recibir los servicios públicos de regulación e inspección vigilancia y control; y (v) y los recursos recaudados se destinan a recuperar los costos de prestación del servicio, y conllevan a una contraprestación o compensación de los beneficios que esa regulación e inspección, vigilancia y control comportan a los sujetos pasivos del tributo, vigilados y regulados.

(ii) Las tasas y las contribuciones especiales

4. No comparto la caracterización anterior y la explicación de mi desacuerdo debe comenzar por identificar aquello que equipara y distingue las tasas y las contribuciones especiales. Las tasas *(i)* consisten en la retribución o compensación por un servicio concreto utilizado o que el contribuyente efectivamente recibe; *(ii)* tienen destinación específica, consistente en la financiación de esa actividad, bien o servicio, *(iii)* la retribución debe guardar relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido, y (*iv*) pese a que su pago sea necesario para el acceso a actividades de interés público o general, sólo se torna forzoso a partir de la solicitud voluntaria del contribuyente.[89] De este modo, no son obligatorias, puesto que se generan únicamente si el usuario elige utilizar el bien o servicio en relación con el cual se hallan establecidas[90].

5. Por su parte, las contribuciones especiales *(i)* son compensaciones por una beneficio, utilidad o ventaja que se produce para un individuo o grupo de individuos, gracias a obras o actividades públicas; (ii) tienen también destinación específica, en la medida en que el recaudo está dirigido a la financiación de la obra o actividad que se pretende compensar, (iii) la prestación que surge a cargo del contribuyente debe ser proporcional al

[89] Sentencia C-927 de 2006.M.P. Rodrigo Escobar Gil, reiterada en la Sentencia C-713 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Ver, también, sentencias C- 465 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-545 de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz; C-1171 de 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis; y C-402 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[90] Sentencia C-272 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

beneficio obtenido, (iv) y su pago no es opcional sino obligatorio. Esto, por cuanto la realización de la actividad estatal en la cual se emplearon los recursos que buscan ser recuperados por medio de la contribución no se efectúa a elección o por solicitud del contribuyente.[91]

6. De esta manera, las tasas y las contribuciones especiales se asemejan en que son tributos vinculados y, por lo tanto, el recaudo se justifica y está específicamente destinado a sufragar y compensar un beneficio recibido (artículo 338 de la Constitución). Por esta razón, las tarifas deben ser correspondientes al servicio o utilidad reportada. Se distinguen, por otra parte, en dos elementos relacionados, *(a)* el tipo de prestación que se compensa y *(b)* su causación y obligatoriedad. *(a)* En las tasas, el servicio es individualizable, lo cual significa que cada contribuyente recibe un beneficio concreto y específico. Se trata, en otros términos, de una prestación cuantificable o divisible. En cambio, en las contribuciones especiales el beneficio no tiene ese carácter. El sujeto pasivo no recibe una parte específica como producto de la inversión, la obra o la actividad estatal. No es fraccionable por cada sujeto pasivo. Pese a esto, la recepción de una utilidad es clara y se refleja en el haber de cada contribuyente, lo cual precisamente justifica el tributo.[92]

7. *(b)* De otro lado, dado que las tasas se hallan destinadas a retribuir el producto de un servicio singular solicitado por el ciudadano, su generación depende de la voluntad del sujeto pasivo. Por lo tanto, no tienen carácter forzoso una vez han sido establecidas por el Legislador. Incluso si se trata de un servicio público esencial o si de este depende el ejercicio de otros derechos, en la medida en que el deber de tributar solo surge como efecto de la prestación solicitada, no se trata de un tributo obligatorio. Esto implica que el Congreso identifica el potencial sujeto pasivo, pero la carga fiscal depende de su actuación dirigida a requerir y obtener la actuación específica del Estado a su favor.[93]

8. La situación es distinta en las contribuciones especiales. La Corte ha señalado que el pago del tributo no es voluntario, pues tampoco se elige la realización de la obra o actividad. En la contribución especial el beneficio es proyectado generalmente a un grupo de personas determinadas o determinables, a partir de la obra o actividad realizada a voluntad por la administración, y por ello surge la obligación. El deber de tributar no se plantea porque se opte por acceder individual y libremente a la referida utilidad, de ahí que tampoco sea opcional su pago.[94] El siguiente cuadro resume las semejanzas y diferencias anotadas, entre las tasas y las contribuciones especiales.

[91] Ver Sentencia C-155 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo.
[92] Sentencia C-272 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[93] Ver Sentencias C-495 de 1996. M.P. Fabio Morón Díaz y C-1179 de 200. M.P. Jaime Córdoba Triviño.
[94] Sentencia C-272 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Elemento definitorio / Especie tributaria	Retribución o compensación	Destinación específica	Correspondencia entre beneficio y tarifa	Beneficio o servicio individualizable	Obligatoriedad
Tasas	SI	SI	SI	SÍ	NO
Contribuciones especiales	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ

(iii) Los problemas de la "tasa contributiva" y la caracterización del tributo como una contribución especial

9. La sentencia C-484 de 2020 sostiene que el hecho generador de la carga fiscal analizada está vinculado al servicio que prestan la Comisión de Regulación de Energía y Gas, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Desde esta perspectiva, se trataría de una tasa. Pero, afirma que al mismo tiempo la exacción compensa los beneficios que esa regulación, inspección, vigilancia y control comporta a los sujetos vigilados. Desde este punto de vista, se habría consagrado una contribución especial. Con todo, agrega que el beneficio es individual, proporcional y directo, lo cual sugiere, de nuevo, que se habría consagrado una tasa. Así, como supuestamente incorpora ingredientes de las dos especies, el tributo sería entonces una "*tasa contributiva*".

10. En mi criterio, la anterior caracterización es equívoca. En primer lugar, el tributo declarado inexequible buscaba compensar únicamente los beneficios derivados de la actividad estatal de inspección, vigilancia, regulación y control. Esta función realizada por los sujetos activos permite, en general a los agentes prestadores de los servicios públicos domiciliarios, interactuar en un mercado regulado y, en este sentido, garantiza una competencia equilibrada y equitativa entre las empresas del sector, entre otras ventajas. El sentido de la carga fiscal era, por lo tanto, compensar ese beneficio y todas las ventajas o utilidades que se derivan del papel que desarrollan los mencionados entes reguladores.

11. El Legislador señalaba que con el recaudo se financiarán los gastos de los servicios de inspección y vigilancia. Sin embargo, esto no quiere decir que la obligación para los contribuyentes surja como una contraprestación de un específico servicio que estos provocan y reciben de los sujetos activos, como lo insinúa la sentencia. No tiene, en este sentido, connotación alguna ni relación de proximidad con las tasas tributarias. Aquello que se compensa son los beneficios que se siguen de un ámbito de prestación de servicios públicos estrictamente regulado, vigilado y controlado por el Estado.

12. En segundo lugar, el fallo plantea que el tributo supone un beneficio individual y directo, razón por la cual, resulta adecuado para financiar también bienes públicos divisibles. En las consideraciones no se explica y francamente no veo cómo el beneficio, para las personas jurídicas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, en un mercado vigilado y regulado, pueda ser fraccionable o divisible. Es posible, por ejemplo, que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en un periodo gravable, realice visitas, acompañamientos u otras labores a ciertas empresas concretas, como parte de su actividad misional. Con todo, en tal caso, no solamente esas empresas recibirían un beneficio. Las ventajas serían para todas las personas jurídicas reguladas y vigiladas, derivadas de la actividad general que llevan a cabo los entes de vigilancia, aunque no puedan ser individualmente cuantificables.[95]

13. Diferentes son los supuestos en los cuales las superintendencias proporcionan, por ejemplo, otros servicios específicos a los propios agentes vigilados, a cambio de una específica contraprestación. Así, por ejemplo, puede predicarse una prestación individualizable en la tasa que se paga por las licencias y credenciales expedidas por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, conforme al Decreto Ley 365 de 1994 (Arts. 87 y 111).[96] El pago debe ser sufragado por las empresas de servicios de vigilancia y seguridad privadas, interesadas en desarrollar este tipo de actividades de interés público, para cuya operación deben obtener la correspondiente licencia y, consecuencialmente, las credenciales respectivas. Cada licencia o credencial es un producto derivado del servicio solicitado por los sujetos pasivos a la superintendencia, de tal manera que se trata de un servicio divisible o individualizable.

14. Y, en tercer lugar, la sentencia argumenta que el tributo analizado es voluntario, pues solo es aplicable cuando el sujeto pasivo decida ejecutar esa actividad de prestación de servicios públicos domiciliarios, que es quien decide entrar a un mercado regulado y comenzar a recibir los servicios públicos de regulación e inspección vigilancia y control. No comparto esta aproximación. En las tasas, a las cuales es consustancial el elemento de voluntariedad, el hecho generador no consiste en la adquisición de un estatus personal o de una calidad a la cual el Legislador haya impuesto una carga contributiva, como parece entenderlo la mayoría. El hecho generador consiste en la recepción de un servicio solicitado al Estado, que solo se realiza precisamente a petición del interesado.

---

[95] El ejemplo del tipo de beneficio es tomado del debate suscitado a propósito de un tributo similar en la Sentencia C-465 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa). El apoderado de la, entonces denominada, Superintendencia Bancaria, planteo: "*Supongamos que en un mes determinado la Superintendencia destaca, como es usual, recursos humanos para hacer visitas de control y auditoría a unos bancos y a otros no. ¿Querría esto decir que aquellos bancos que no fueron visitados por la Superintendencia no se beneficiaron del clima de confianza que el buen control del sistema financiero asegura entre ahorradores y clientes del sistema bancario, como cuando un usuario residencial en un mes determinado no utiliza el teléfono y por lo tanto no recibe cobro? Ciertamente no. Los beneficios que reciben las entidades vigiladas se irradian sobre todas ellas independientemente de la porción de recursos humanos o administrativos que la Superintendencia Bancaria dentro de sus metodologías de control selectivo destine para el control y vigilancia de las entidades individualmente consideradas.*"

[96] *Cfr*. La Sentencia C-134 de 2009. M.P. Mauricio González Cuervo.

15. En el caso del tributo juzgado en la presente oportunidad, resulta evidente que la carga fiscal es obligatoria, pues la actividad de la cual se sigue el beneficio percibido por los contribuyentes se lleva a cabo, sin que estos así lo soliciten e independientemente que lo deseen. De hecho, las labores de inspección, vigilancia, control y regulación constituyen una obligación legal de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Como consecuencia, la exacción que se impone resulta forzosa para quienes se hallan bajo el control de tales entes y, por lo tanto, reciben los respectivos beneficios.

16. En este orden de ideas, la sentencia atribuye al tributo objeto de control unas propiedades, asociadas a las tasas, que en realidad no poseía. Por el contrario, el análisis expuesto con anterioridad muestra que el gravamen creado presenta las características de una contribución especial. En primer lugar, como se indicó, la carga se impone sobre la base de los beneficios para un grupo de sujetos, derivados de la actividad estatal de inspección, vigilancia, regulación y control. Estos beneficios toman la forma de una regulación del mercado y de una garantía general de competencia equilibrada y equitativa.

17. En segundo lugar, ese beneficio no tiene carácter divisible ni individualizable, a pesar de las innegables ventajas que representa para los contribuyentes. Cada uno de ellos no recibe una parte específica del beneficio, no obstante lo cual, la utilidad es clara y se refleja en el haber de cada sujeto pasivo. Y, en tercer lugar, según se señaló, ni la causación ni la obligación se encuentran a disposición de los contribuyentes. La obligación tributaria se genera a partir del desarrollo de la función legal de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Debido a los beneficios que el cumplimiento de la misión de estos entes comporta, surge y se justifica la causación del tributo. Consecuencialmente, el pago del tributo resulta forzoso, siempre que se trate de una persona sujeta vigilancia de uno de los referidos entes.

18. De esta manera, estimo que sin recurrir a complicados ejercicios de redefinición, la Sala Plena habría podido llevar a cabo una labor de clarificación básica sobre un tema que la requería con urgencia en la jurisprudencia constitucional. Considero importante advertir que, pese a que dentro del presente debate de constitucionalidad, la distinción señalada no poseía incidencia, en general no tiene solamente efectos conceptuales o académicos. Si se define que un tributo constituye la contraprestación de un servicio y que este es individualizable, entonces también el contribuyente tendrá derecho a reclamar a la administración ese concreto bien o ventaja. Así mismo, definir adecuadamente, cómo y por qué, un tributo es opcional u obligatorio, tiene la no menor trascendencia de activar (o impedir) al Estado la posibilidad de ejecutar obligaciones tributarias impagadas de los contribuyentes.

19. Lo anterior solo sugiere en términos generales las consecuencias a las que podría conducir una distinción conceptual como la planteada, con apoyo en el texto de la Constitución (artículo 338 de la CP). Sin embargo, las implicaciones podrían ser múltiples, según el campo de aplicación y las normas tributarias específicas que se estén estudiando.

20. En los anteriores términos, dejo expresadas las razones de mi aclaración de voto.

Fecha *ut supra*,

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL
-Sala Plena-

SENTENCIA C-147 DE 2021

Expediente AC D-13641 y D-13645

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019 "*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*".

Demandantes: Lucy Cruz de Quiñones, Diego Quiñones Cruz y María Catalina Jaramillo Hernández

Magistrado Ponente:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D. C., veinte (20) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 40.6 de la Constitución Política, y en armonía con lo dispuesto en los artículos 241.4 y 242 de la misma, los ciudadanos Lucy Cruz de Quiñones Diego Quiñones Cruz y María Catalina Jaramillo Hernández presentaron sendas demandas contra los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019 *"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*, por considerar que ambas disposiciones son contrarias a la Constitución.

2. Según consta en oficio de la Secretaría General del 24 de enero de 2020, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión del 22 de enero del mismo año, resolvió acumular ambas demandas, identificadas con los radicados D-13641 y D-13645, por lo que en consecuencia se debían tramitar conjuntamente para ser decididas en la misma sentencia.

3. Mediante auto del 7 de febrero de 2020, el magistrado sustanciador (i) admitió la demanda; (ii) dispuso correr traslado al Procurador General de la Nación; (iii) que paralelo a ese término se fijara en lista el proceso para permitir la intervención ciudadana; (iv) ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio de Minas y Energía, para que, de considerarlo pertinente conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas; y (v) invitó a participar a varias organizaciones y universidades del país[1].

4. En el mismo auto se decretaron pruebas sobre el trámite legislativo, pidiendo a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el aporte de los antecedentes legislativos correspondientes. Asimismo, se solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público allegar los documentos contentivos de las bases del Plan Nacional de Desarrollo y aportar otros instrumentos que permitieran a la Corte determinar la finalidad que se buscó realizar con la aprobación de las disposiciones demandadas.

A. NORMAS DEMANDADAS

5. A continuación, se transcriben las normas demandadas:

> ***"LEY 1955 DE 2019***
> *(mayo 25)*
> *D.O. 50.964, mayo 25 de 2019*
> *por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".*
>
> *Artículo 18. Contribuciones especiales a favor de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Modifíquese el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:*
>
> *Artículo 85. Contribuciones especiales a favor de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Con el fin de financiar los gastos de funcionamiento e inversión de la CREG, la CRA y la SSPD, y en general recuperar los costos del servicio, las personas prestadoras y entidades sujetas a la regulación, inspección, vigilancia y control de las respectivas entidades, serán sujetos pasivos del pago de las contribuciones especiales anuales descritas en el presente artículo, cuyas tarifas serán determinadas por las entidades respectivas y las cuales no podrán ser superiores al uno por ciento (1%) de las respectivas bases gravables. Los elementos de las contribuciones a que hace referencia el presente artículo serán:*

[1] Al Departamento Nacional de Planeación, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a la Comisión de Regulación de Energía y Gas, Agua Potable y Saneamiento Básico, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Cámara Colombiana de Energía, a la Asociación Colombiana de Generadores de Energía Eléctrica -Acolgen, a la Asociación Nacional de Empresas Generadoras -Andeg, a la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones -Andesco, a la Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía Eléctrica -Asocodis, al Comité Asesor de Comercialización -CAC, al Consejo Nacional de Operación -CNO, a la Organización Latinoamericana de Energía -Olade, a Ser Colombia, a la Asociación Nacional de Empresarios -ANDI y a los Decanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia, de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás sede Tunja, de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena y de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

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

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

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

2. Tarifa: La tarifa de cada contribución especial se determinará por cada uno de los sujetos activos de la contribución de manera independiente, tomando el valor del presupuesto neto de la entidad correspondiente en el año a financiar, incluidos la totalidad de gastos de funcionamiento e inversión, el cual se dividirá por la suma de las bases gravables determinadas para los sujetos pasivos conforme a los estados financieros de la vigencia fiscal anterior.

Tarifa de contribución de sujeto activo = (Presupuesto a financiar de sujeto activo) / (Suma de bases gravables de sujetos pasivos).

3. Hecho generador. El hecho generador de cada contribución especial por parte de los sujetos pasivos, será la prestación de los servicios sometidos a inspección, control, vigilancia y la venta de sus bienes vigilados o regulados.

4. Sujetos pasivos. Los sujetos pasivos de la contribución especial son las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, conforme a los artículos 15 y 16 de la Ley 142 de 1994, y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios; las personas prestadoras de la cadena de combustibles líquidos y las personas prestadoras del servicio de alumbrado público. Tratándose de la CREG también lo serán las personas prestadoras a que hace referencia el artículo 61 de la Ley 812 de 2003 y el Decreto número 4299 de 2005, o las normas que lo modifiquen, sustituyan o deroguen, con excepción de los distribuidores minoristas en estación de servicio en un municipio ubicado en zona de frontera.

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

Parágrafo 2°. El manejo de los recursos del pago de las contribuciones especiales de la CRA y la CREG a que hace referencia el presente artículo se realizará de acuerdo con los mecanismos previstos en los artículos 72 de la Ley 142 de 1994 y 21 de la Ley 143 de 1994. En el evento de existir excedentes de la contribución especial de la CREG provenientes de las actividades reguladas de combustibles líquidos, debido a recursos no ejecutados en el período

presupuestal, dichos excedentes serán compensados al pago de la contribución especial de cada empresa del sector de combustibles líquidos en la siguiente vigencia fiscal.

Parágrafo 3°. Los sujetos pasivos objeto de la presente contribución están obligados a reportar a más tardar el 30 de abril de cada vigencia la información requerida para el cálculo de la tarifa y la liquidación de la contribución especial en el formato que para el efecto defina la CRA, la CREG y la SSPD a través del SUI.

El no reporte de información, en las condiciones de oportunidad, calidad e integralidad definidos por la SSPD, generará la imposición de las sanciones a que hubiere lugar.

Parágrafo transitorio. Para la vigencia de 2019 el plazo para el cargue de la información será el 31 de julio.

Artículo 314. Contribución adicional a la contribución definida en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 para el fortalecimiento del Fondo Empresarial. A partir del 1° de enero de 2020 y hasta el 31 de diciembre de 2022 se autoriza el cobro de una contribución adicional a la regulada en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994. Dicha contribución se cobrará a favor del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Las reglas aplicables a esta contribución serán las siguientes:

1. La base gravable es exactamente la misma que la base de la contribución de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, o cuando corresponda las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen.

2. Los sujetos pasivos son todas las personas vigiladas por la SSPD.

3. El sujeto activo de esta contribución será la SSPD.

4. La tarifa será del 1%.

5. El hecho generador es el estar sometido a la vigilancia de la SSPD.

El recaudo obtenido por esta contribución adicional se destinará en su totalidad al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. El traslado de los recursos de las cuentas de la Superintendencia al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios estará exento del gravamen a los movimientos financieros".

[…]"

B. LAS DEMANDAS

Demanda formulada por los ciudadanos Lucy Cruz de Quiñones y Diego Quiñones Cruz (Expediente D-13641)

6. *Primer cargo -El artículo 18 demandado transgrede los principios de equidad y justicia tributarios, por exceso en el gravamen y desproporción en relación con la capacidad contributiva (arts. 95.9 y 363 C.P.)*: La "*gravedad constitucional del caso que aquí se presenta radica en que la norma acusada del artículo 18 de la ley del Plan, no ausculta ningún criterio previo de justicia y equidad (95.9) porque la "capacidad contributiva" del sujeto pasivo, como medida fundamental de la tributación (la llamada justa proporción), no se ve reflejada en la base gravable del sujeto, concebida como un flujo de costos y*

gastos devengados según la técnica contable de una empresa vigilada"[2]. Lo anterior, entre otros, en la medida en que las empresas contribuyentes resultarían gravadas no por el beneficio que reciben del desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control de las superintendencias, sino con base en el ingreso derivado de la prestación misma de los servicios públicos que constituyen su objeto social.

7. Destacaron que no sería posible excluir de la base gravable de la contribución especial los costos de los insumos que son indispensables para realizar las actividades propias de las empresas vigiladas, como por ejemplo las compras de combustibles y energía. Por esto, la norma acusada genera un impacto desigual para los prestadores que requieren manejar mayores costos y gastos para el buen funcionamiento de sus servicios aunque su margen de utilidad sea mínimo. La normas demandadas desconocerían las diferencias entre los sujetos gravados por la contribución, pues no se evidencia relación alguna entre beneficio, utilidad o externalidad positiva, elemento esencial de las contribuciones, y el valor final del tributo que deben pagar las empresas obligadas.

8. *Segundo cargo -El artículo 18 desconoce el principio de legalidad en su faceta de certeza (art. 338 C.P.), por la vaguedad en la determinación de la base gravable, los sujetos pasivos y hecho generador de la contribución. En consecuencia, el artículo 314 demandado también incurre en el mismo vicio*. En virtud de los principios de legalidad y seguridad jurídica es el Legislador quien, por regla general, está facultado para determinar los elementos esenciales del tributo. Para el caso de las tasas y contribuciones, la norma constitucional permite que uno de esos elementos, la tarifa, sea definida por una autoridad administrativa, bajo la condición de que el sistema y el método para definir los costos o beneficios que determinan la magnitud del tributo, y la forma de hacer su reparto, sea fijados directamente en la ley. Establecido lo anterior, los demandantes señalaron que la imprecisión en la definición de la base gravable, los sujetos pasivos y el hecho generador de las contribuciones demandadas resultaba patente.

9. *Tercer cargo -Se viola el régimen constitucional de los servicios públicos contenido en los artículos 365, 367 y 370 C.P., por cuanto el nuevo tributo consagrado en el artículo 18 de la norma demandada obliga a prestar el servicio en condiciones de ineficiencia económica, con mayor costo para el usuario, sin consideración a la finalidad social que el Estado cumple a través de la garantía de acceso a estos servicios. Adicionalmente se viola el principio de eficiencia en la tributación (art. 363 C.P.)*. En opinión de los demandantes, existe una ruptura evidente de la neutralidad económica que distorsiona el libre funcionamiento del mercado. En efecto, luego de la imposición existirán sujetos que podrán trasladar el costo de las contribuciones a los usuarios mientras que otros, que prestan sus servicios a usuarios no regulados, deberán asumir la totalidad de la carga tributaria con su propio patrimonio.

10. *Cuarto cargo -Violaciones específicas del artículo 314 de la Ley del Plan*. La contribución adicional prevista en el artículo 314 se trata de un mismo tributo, solo que este tiene una destinación más específica dirigida a un Fondo Empresarial manejado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Estiman los demandantes que la contribución

[2] Cuaderno principal, folio 10.

establecida en el artículo 314 demandado establece una renta nacional de destinación específica, desconociendo el artículo 359 de la Constitución. Asimismo, un tributo como el que dispone la norma demandada resulta discriminatorio, al forzar a agentes sectoriales que cumplen con los estándares adecuados de operación a soportar las cargas económicas derivadas del salvamento de otras empresas que no cumplieron en el pasado con las obligaciones impuestas por el ordenamiento, ni con el mínimo de diligencia comercial para mantenerse en el mercado.

11. *Quinto cargo –Las normas demandadas violan el artículo 339 de la Constitución porque la Ley del Plan no es un vehículo apto para modificar normas tributarias permanentes, ni para establecer sobretasas a los tributos existentes. Este tipo de normas no guardan relación de conexidad con el plan mismo e implican el desconocimiento del principio de unidad de materia*. En las bases de la Ley del Plan no existen consideraciones tributarias y ningún tributo fue presentado en la iniciativa original. Por esta razón, es imposible sostener que normas como las demandadas guardan conexidad con las bases y objetivos del Plan de manera directa, pues lo que buscan es modificar la tributación contenida en la Ley 142 de 1993 (art. 85), objetivo que nada tiene que ver con la función de planeación que se realiza con la expedición de la Ley 1955. Asimismo, las normas que se demandan tienen vocación de permanencia al buscar financiar el costo de los servicios prestados a los entes vigilados, sin que se reconozca relación alguna con una Ley del Plan cuyo propósito es definir objetivos para los años 2018-2022.

12. *Sexto cargo -Se infringe el principio de debida deliberación democrática y de publicidad (arts. 157 y 341 CP), respecto de los artículos 18 y 314 demandados*. Señalan los accionantes que las normas tributarias acusadas fueron incluidas en la Ley del Plan omitiendo un cuarto debate con publicación previa de los textos que habían sido modificados en tercer debate en la Cámara, que quedaron sin deliberación y fueron votados solo conforme a lo dicho por la cámara. Estas irregularidades deben ser objeto de un examen estricto respecto a las formas y reglas de procedimiento que garantizan el principio de deliberación en la aprobación de normas tributarias. En desarrollo del mismo, la Corte debería concluir que, tratándose de proposiciones normativas que no fueron publicadas ni conocidas, no se puede concluir la existencia de un verdadero debate.

<u>Demanda formulada por la ciudadana María Catalina Jaramillo Hernández (Expediente D-13645)</u>

13. *Primer cargo: Vulneración a lo dispuesto en el artículo 338 de la C.P., pues el artículo 18 demandado no determina con suficiencia los elementos del tributo*. En opinión de la accionante, existe una vulneración a lo dispuesto en el artículo 338 superior pues la norma demandada (artículo 18) no determina con suficiencia los elementos del tributo. Lo anterior, en la medida que, la norma deja un amplio margen de interpretación en la determinación del sujeto pasivo de la contribución especial violando el principio de legalidad, la certeza del tributo y la seguridad jurídica. En especial, el artículo 18 demandado deja al arbitrio del intérprete definir la extensión y comprensión del criterio "inciden" y del criterio "indirectamente", pues resultan demasiado amplios y generales como para permitir al obligado y al intérprete determinar con precisión el alcance del elemento estructural del tributo.

14. *Segundo cargo: Prohibición de doble imposición tributaria sobre un mismo hecho económico (art. 95 de la C.P.)*. La prohibición de doble imposición tributaria sobre un mismo hecho económico prevista en el artículo 95 superior se vulnera por los artículos 18 y 314 demandados, en cuanto las contribuciones que establecen tienen el mismo hecho generador, misma base gravable y se imponen al mismo titular de los recursos, a través de sus distintas cuentas y fondos. La doble imposición también implica el desconocimiento de la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, pues la exigencia de dos contribuciones prácticamente idénticas de manera concomitante excede y supera de manera manifiesta el deber de contribución de las personas sometidas a vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. El desconocimiento de la prohibición de doble imposición y dos tributos que se construyeron al margen del criterio de capacidad contributiva implican el desconocimiento del principio de justicia tributaria.

15. *Tercer cargo: Las contribuciones especiales previstas en los artículos 18 y 314 no pueden recaudar más allá de la concurrencia de los costos asociados al funcionamiento de las entidades a las que se refieren (art. 338 de la C.P.)*. Señaló la ciudadana que las contribuciones especiales no pueden ser utilizadas para recaudar recursos más allá de la concurrencia de los costos asociados a la actividad que las origina (art. 338 superior). Con fundamento en lo anterior, consideró que incluir como destinación de la contribución el financiamiento de la inversión es contrario a los principios constitucionales que exigen que estos tributos sólo estén destinados a la recuperación de los costos de los servicios que financien. Dada su naturaleza y objeto, las contribuciones especiales establecidas en las normas demandadas no podrían más que financiar los gastos de funcionamiento de las entidades a las que se refieren, no así los gastos de inversión que también incluyó en este caso el Legislador.

16. *Cuarto cargo: Vulneración al derecho a la propiedad privada y a la libertad de empresa por el desconocimiento de la prohibición de implementar tributos confiscatorios*. Consideró que la contribución especial establecida en el artículo 18 demandado implica una vulneración al derecho a la propiedad privada y a la libertad de empresa, y una afrenta a la prohibición de implementar tributos confiscatorios. En efecto, tres aspectos demuestran el carácter de confiscatorio de lo previsto en el artículo 18 demandado: (i) se pretende financiar el gasto de inversión de las entidades estatales; (ii) se dan sospechosas modificaciones en el fondo empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD); y (iii) no hay proporcionalidad entre el impacto económico de las contribuciones y la capacidad contributiva de los sujetos obligados.

17. *Quinto cargo: Desigualdad en el tratamiento entre sujetos pasivos*. Finalmente, señaló que en el caso de la contribución especial de la CREG el Legislador dispuso la posibilidad de compensar excedentes no ejecutados, pero solo para el sector de combustibles líquidos. Esto implica que otros obligados no podrán realizar esa compensación, lo que supone un tratamiento distinto que quebranta el derecho a la igualdad. Además, y en vista de la falta de justificación para el tratamiento diferenciado, la demanda no superaría un juicio de proporcionalidad y resultaría inconstitucional.

C. INTERVENCIONES

18. Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente[3] trece escritos de intervención[4]. Los intervinientes en su mayoría, se refirieron al precedente C-464 de 2020, para considerar la aplicación del mismo como cosa juzgada respecto de ciertos cargos expuestos por los demandantes. Asimismo, algunos intervinientes solicitaron la declaratoria de **exequibilidad** de las disposiciones acusadas[5], otros solicitaron la **inexequibilidad**[6], otros intervinientes se abstuvieron de presentar argumentos orientados a debatir la constitucionalidad de las normas según los cargos planteados[7], otros señalaron la existencia de una **cosa juzgada constitucional**.

19. En suma, los escritos de intervención y las solicitudes presentadas a la Corte oportunamente en relación con la presente demanda se resumen así:

Interviniente	Concepto	Solicitud
Procurador General de la Nación	La sentencia C-464 de 2020 constituye cosa juzgada formal y absoluta, por lo que procede declarar estarse a lo resuelto en la misma.	Estarse a lo resuelto, sentencia C-464 de 2020
Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.	En la intervención conjunta, se señalaron las múltiples razones por las cuales se solicita la exequibilidad de las normas demandadas, resaltando las siguientes: 1. La modificación del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 tuvo como efecto una redistribución de la carga tributaria por concepto de las contribuciones especiales a favor de la CREG, la CRA y la SSPD. 2. Por el principio de eficiencia en la prestación de los servicios públicos no se presenta un caso de confiscación. 3. Todos los elementos de las contribuciones fueron claramente definidos por la ley. 4. La expresión "inversión" en el contexto del artículo 18 demandado, no tiene el alcance señalado en la demanda. En efecto, sólo se permite recuperar el presupuesto fijado por el legislador que comprende los gastos de funcionamiento, el servicio de la deuda y las inversiones. De esta manera, no se vulnera el principio de legalidad de los tributos.	Exequibilidad

[3] El término de FIJACIÓN EN LISTA el veintitrés (23) de noviembre de dos mil veinte (2020), y en cumplimiento a lo ordenado en el auto del siete (7) de febrero y cuatro (4) de noviembre de 2020.

[4] (i) ANDESCO, escrito suscrito por Camilo Sánchez de fecha 15 de abril de 2020; (ii) Intervención conjunta entidades estatales: DAPRE, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Minas y Energía, la CRA, de fecha 23 de noviembre de 2020; (iii) DICEL S.A. ESP. escrito suscrito por Armando Molano Gonzalez de fecha 2 de octubre de 2020; (iv) oficio de SER Asociación Energías Renovables, reitera lo señalado en concepto No. 158 del 19 de octubre de 2020; (v) el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, suscrito por Juan De Dios Bravo de fecha 20 de noviembre de 2020; (vi) la ciudadana Dora Mariño Florez, en oficio de fecha 23 de noviembre de 2020; (vii) el Comité Asesor de Comercialización se abstiene de proferir concepto, mediante oficio del 23 de noviembre de 2020; (viii) Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho, de fecha 23 de noviembre de 2020; (ix) la Universidad Externado de Colombia, Centro de Estudios Fiscales, de fecha 23 de noviembre de 2020 ; (x) la Universidad Libre Facultad de derecho el día 23 de noviembre de 2020; (xi) Acolgen, de fecha 23 de noviembre de 2020; (xii) Cámara Colombiana de la Energía, suscrito por Carlos Alberto Zarruk, de fecha 27 de noviembre de 2020, intervención extemporánea en la que se indica que no tienen comentarios dentro del expediente de la referencia; (xiii) el ciudadano Jhon Jairo Bustos Espinosa, de fecha 26 de octubre de 2020; (xiv) la Universidad de Cartagena, el 23 de noviembre de 2020, manifestó no poder atender el requerimiento en el término fijado.

[5] Intervención conjunta del Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Asimismo, la Universidad Externado de Colombia respecto de lo dispuesto en el artículo 18 superior (Facultad de Derecho y Centro de Estudios Fiscales).

[6] ANDESCO, DICEL S.A. ESP., el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, la ciudadana Dora Mariño Flórez, Jhon Jairo Bustos Espinosa. La Universidad Externado de Colombia (Facultad de Derecho) solicita la inexequibilidad del artículo 314 demandado. El Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia solicita la inexequibilidad del par. 2º del art. 18 demandado. La Universidad Libre solicitó la inexequibilidad del par. 2º del art. 18 de la norma demandada. ACOLGEN solicitó la inconstitucionalidad de las normas demandadas.

[7] El Comité Asesor de Comercialización, la Universidad de Cartagena, SER Asociación de Energías Renovables, la Cámara Colombiana de la Energía.

Interviniente	Concepto	Solicitud
	Adicionalmente, la ley definió la tarifa y los sujetos obligados. 5. No se vulnera el principio de eficiencia tributaria, pues la ley busca el recaudo de los presupuestos de cada sujeto activo, despertando la menor cantidad de controversias posibles. 6. No se vulnera el principio de unidad de materia, ni el principio de deliberación democrática y publicidad. 7. El artículo 314 demandado se ajusta a los límites de la Constitución Política, pues se trata de un gasto para inversión social. Dicha disposición demandada es una contribución parafiscal, a la cual no le es aplicable el art. 359 de la CP, y en todo caso corresponde a un gasto público social.	
ANDESCO	La indefinición de los elementos del tributo permite que las entidades titulares puedan elaborar cualquier presupuesto, sin ningún límite de cuantía y sin que los sujetos pasivos obligados puedan conocer los parámetros utilizados por dichas entidades. La norma no define los costos asociados al servicios que se va a financiar con las contribuciones especiales. Las contribuciones especiales no pueden tener por objeto la financiación de inversiones. En especial, respecto del artículo 314 demandado, señaló que la norma no hace referencia a un servicio prestado por la SSPD que deba ser recuperado mediante la contribución creada, ni define un sistema o método para definir tales costos. El uso o destinación al Fondo Empresarial no está expresamente vinculado a la prestación de un servicio a los contribuyentes, por parte de la entidad. Esto aunado a que el hecho generador es el estar sometido a la vigilancia, permite entender que el servicio cuyos costos se pretende recuperar con esta contribución especial del 314, corresponde al servicio de vigilancia prestado por la entidad a las empresas prestadoras de servicios públicos, el cual ya se encuentra gravado por el artículo 18 demandado. Las normas demandadas resultan violatorias del principio de unidad de materia.	Inexequibilidad
DICEL S.A. E.S.P.	Existe una indefinición en los sujetos pasivos, y los supuestos que dan lugar a la definición de la base gravable. Señala que las contribuciones especiales establecen un mismo hecho económico, de forma tal que contienen el mismo hecho generador, base gravable, y los mismos sujetos activos. Lo anterior genera una doble imposición sobre un mismo hecho económico, de forma que tanto la contribución del artículo 18 y del 314 tienen identidad en su estructura tributaria. Las contribuciones especiales no pueden recuperar inversiones, vulnerando la disposición constitucional que fija el tope de los costos asociados a su actividad. Por lo anterior, se genera una violación al principio de libertad de empresa. Finalmente, señala que las normas demandadas no guardan relación con las bases del Plan, por lo que se consolida una violación al principio constitucional de unidad de materia.	Inexequibilidad
ACOLGEN	El interviniente señala que las contribuciones especiales no pueden dedicarse a inversión. Igualmente, señala que el par. 2º del art. 18 y el art. 314 demandados deben declararse inexequibles, por resultar contrarios a los principios de equidad y justicia tributaria. Los mencionados artículos establecen condiciones de trato diferenciadoras para los agentes, privilegiando aquellos que ejercen actividades reguladas de combustibles líquidos. Esta situación no cuenta con justificación y no se comparte el tratamiento diferente si se tiene en cuenta que todas las actividades vigiladas deberían estar en pie de igualdad.	Inexequibilidad
Instituto Colombiano de Derecho Tributario	Reconoce que la sentencia C-464 de 2020 se pronunció sobre las mismas normas, pero estas demandas plantean argumentos nuevos que no fueron objeto de análisis por la Corte en la mencionada sentencia. En opinión del interviniente (i) el art. 18 incurre en una violación al principio de equidad y justicia tributaria; (ii) la vulneración al principio de legalidad, sólo cubría la indeterminación del sujeto pasivo declarado inexequible en la sentencia mencionada; (iii) el art. 18 incurre en una violación a la eficiencia en la prestación de servicios públicos y del principio de eficiencia tributario; (iv) vulneración de los artículos 338 y 362 por el art. 314, ya fueron decididos en la sentencia C-464 de 2020; (v) se formulan las	Inexequible parcial, estarse a lo resuelto respecto de ciertos cargos

Interviniente	Concepto	Solicitud
	mismas consideraciones respecto de las vulneraciones al principio de unidad de materia, por lo que llama a la declaratoria de una cosa juzgada constitucional absoluta respecto de dichos cargos; (vi) en cuanto a la potencial contravención a los principios de debida deliberación democrática y publicidad, coincide con los demandantes, por lo que estima que las normas demandadas deben ser declaradas inexequibles; (vii) en cuanto a la infracción a los principios de legalidad y certeza, considera que aplica la cosa juzgada, al igual que frente a los reproches formulados contra el artículo 338 superior; (viii) en cuanto a la libertad de empresa considera que las contribuciones tienen carácter confiscatorio por cuanto no se limitan a distribuir los costos del servicio, por lo que debería declararse la inexequibilidad del artículo 314 demandado; y (iv) en relación con la violación al derecho a la igualdad, señala debe declararse la inexequibilidad del par. 2º del art 18 de la mencionada norma demandada.	
Universidad Externado de Colombia: Facultad de Derecho	(i) considera que la demanda frente al artículo 18 es inepta respecto de los reproches por violación a los principios de justicia y equidad; (ii) el artículo 18 establece con suficiencia y claridad los elementos esenciales del tributo; (iii) la eficiencia tributaria en el ámbito de los servicios públicos no se ve vulnerada por lo dispuesto en el artículo 18; (iv) se genera una doble tributación, por lo que el artículo 314 debería ser declarado inexequible; (v) la falta de certeza en las actividades que inciden en la prestación del servicio resulta violatoria de lo dispuesto en el artículo 338 superior; (vi) las normas demandadas cumplen con los requisitos de unidad de materia. No emite un concepto sobre la violación al principio de deliberación democrática y publicidad.	Acumula varias pretensiones: Exequibilidad condicionada art. 18 a variable macroeconómica, inexequibilidad del art. 314, unidad normativa con el art. 17 de la Ley 1955 de 2019
Universidad Externado de Colombia: Centro de Estudios Económicos	(i) la expresión indefinida en el artículo 18 no es tal, pues se puede determinar su alcance de manera armónica con otras disposiciones del ordenamiento jurídico; (ii) no se presenta una doble imposición pues los hechos gravables de las contribuciones son diferentes. Así, frente al primer tributo se establece el nacimiento de la obligación tributaria cuando se prestan servicios sometidos a inspección, control y vigilancia y la venta de sus bienes vigilados y regulados, mientras que para el segundo gravamen, el aspecto activador es estar sometido a la vigilancia de la SSPD; (iii) no es cierto que no se pueda cubrir el crecimiento de la inversión mediante contribuciones especiales; (iv) no se encuentra que los tributos sean confiscatorios, pues el la presión tributaria derivada de los mismos se encuentra dentro del margen de potestad de configuración del legislador; (v) ante la aplicación de un test leve de igualdad, no es justificado ni razonable el tratamiento preferencial otorgado en el artículo 18 al sector de combustibles líquidos. Afirma que la medida no es idónea, ya que no cumple con el objetivo o finalidad que pretende soportar.	Acumula varias pretensiones: Exequibles, excepto el par- 2º del artículo 18
Universidad Libre -Facultad de Derecho	La Corte se pronunció respecto de las normas demandadas en la sentencia C-464 de 2020 (Exp D-13482), lo que permite evidenciar la existencia de una cosa juzgada relativa. La contribución del artículo 18 es inconstitucional, por cuanto, se grava conforme a los costos y gastos de los prestadores de servicios públicos domiciliarios y no por una inversión estatal en una actividad o bien que beneficie a los prestadores. Asimismo, las disposiciones demandadas gravan el mismo hecho generador y el mismo sujeto pasivo. Considera que la determinación de quienes son o no sujetos pasivos vulnera el principio de legalidad y reserva de ley. A pesar de evidenciarse una conexidad, la contribución especial tiene el carácter permanente, por lo que debió expedirse una ley ordinaria para su establecimiento. Por esto, se requiere un análisis de constitucionalidad más estricto en aras de que no se utilicen las leyes del Plan para introducir disposiciones normativas que procuren llenar vacíos normativos, especialmente cuando no tienen como fin verificable cumplir con los objetivos y metas generales del Plan Nacional de Desarrollo. A pesar de que la Corte se inhibió frente al principio de legalidad, se encuentra una omisión legislativa relativa respecto de otros sectores diferentes a combustibles líquidos en materia de compensación de excedentes.	Estarse a lo resuelto en la sentencia C-464 de 2020, adicional la inexequibilidad del par. 2º del art. 18 de la Ley 1955 de 2019

Interviniente	Concepto	Solicitud
Dora Mariño Flórez	El diseño constitucional no permite el establecimiento de contribuciones especiales para financiar las inversiones a cargo del Estado. Asimismo, señala que no se encuentran determinados con claridad y precisión la totalidad de los elementos esenciales de los tributos. Sobre la contribución especial del artículo 314 demandado, considera que resulta violatoria de los principios de equidad, justicia y eficiencia tributaria. Por último, la demandante señala que la destinación al Fondo Empresarial de la contribución adicional prevista en el artículo 314 demandado resulta inconstitucional, en la medida en que hace parte del plan de salvamiento de la empresa Electricaribe S.A. ESP. Asimismo, indicó que dicha contribución no obedece a un estudio serio sobre el impacto en los prestadores, lo cual puede resultar en la afectación de la prestación del servicio público.	Inexequibilidad
Jhon Jairo Bustos Espinosa	Las normas demandadas tienen el mismo hecho generador y base gravable, por lo que se genera una doble tributación para las personas sometidas a vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Asimismo, considera que desconocen el principio de legalidad, al definir genéricamente a los sujetos pasivos en el artículo 18, y porque no se determina el beneficio que recibirá el contribuyente. La estructuración del tributo genera un efecto nocivo en el nivel de gastos, y por consiguiente, puede impactar las proyecciones de rentabilidad e incluso hacer inviable la prestación del servicio público. Asimismo, señaló que, una vez revisadas las bases y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, no existe una relación con los artículos demandados. Finalmente, señaló que se configuró una evidente discriminación negativa, teniendo en cuenta que no se observa justificación para la diferenciación en el tratamiento entre los sujetos pasivos de la contribución especial.	Inexequibilidad

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

20. Mediante el concepto del 14 de enero de 2021, el Procurador General de la Nación le solicitó a esta Corte **estarse a lo resuelto en la sentencia C-464 de 2020, en relación con los cargos contra los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019.**

21. Como fundamento de su solicitud, el Ministerio Público señaló que (i) en la mencionada sentencia, la Corte declaró la inexequibilidad de las disposiciones demandadas con efectos diferidos; (ii) en el comunicado de prensa correspondiente a la decisión mencionada, se indicó que la expresión declarada inexequible con efectos inmediatos y hacia futuro por constatar una vulneración al principio de legalidad tributaria; (iii) es claro que, fueron juzgadas las mismas normas, las cuales fueron declaradas inconstitucionales, por lo que se configura la institución procesal de cosa juzgada formal y absoluta.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

22. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad de la referencia.

B. CUESTIONES PREVIAS

23. La Sala Plena advierte que en las recientes sentencias C-464 de 2020 y C-484 de 2020, la Corte se pronunció sobre demandas de inconstitucionalidad presentadas en contra de los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019 –*"por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*"". En consecuencia, antes de entrar a pronunciarse de fondo sobre los cargos de inconstitucionalidad planteados en el caso *sub examine*, la Sala deberá determinar si se presenta el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional.

<u>Cosa juzgada constitucional. Reiteración de jurisprudencia</u>

24. La Corte Constitucional ha señalado que la cosa juzgada constitucional, "*es una institución jurídico procesal que tiene su fundamento en el artículo 243 de la Constitución Política* (…) *mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas*"[8]. Así, por regla general, cuando esta se configura surge, entre otros efectos, la prohibición e imposibilidad para el juez constitucional de volver a conocer y decidir de fondo sobre lo ya debatido y resuelto[9].

25. A partir de ello la Corte, a lo largo de su jurisprudencia, ha clasificado la cosa juzgada constitucional en *formal* o *material*. Al respecto, la sentencia C-744 de 2015 define lo siguiente:

> "*Se tratará de una cosa juzgada constitucional formal cuando* (sic): *'(…) cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio...', o, cuando se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual. Este evento hace que '... no se pueda volver a revisar la decisión adoptada mediante fallo ejecutoriado…'*
>
> *De otra parte, habrá cosa juzgada constitucional material cuando: '(…) existen dos disposiciones distintas que, sin embargo, tienen el mismo contenido normativo. En estos casos, es claro que si ya se dio un juicio de constitucionalidad previo en torno a una de esas disposiciones, este juicio involucra la evaluación del contenido normativo como tal, más allá de los aspectos gramaticales o formales que pueden diferenciar las disposiciones demandadas. Por tanto opera el fenómeno de la cosa juzgada*'.

26. Así mismo, la cosa juzgada constitucional puede clasificarse en *absoluta* o *relativa.* En el primer caso, por regla general, no será posible emprender un nuevo examen constitucional. En efecto, la Corte ha resaltado que "*el principio de* ***cosa juzgada constitucional absoluta cobra mayor relevancia cuando se trata de decisiones de inexequibilidad****, por cuanto en estos casos las normas analizadas y encontradas contrarias a la Carta Política* ***son expulsadas del ordenamiento jurídico, no pudiendo sobre ellas volver a presentarse demanda de inconstitucionalidad o ser objeto de nueva discusión o debate***"[10] (Se destaca). En el segundo caso, será posible examinar de fondo la norma acusada desde la perspectiva *de nuevas acusaciones*. En esta línea, cuando la norma es declarada inconstitucional, **la cosa juzgada que recae sobre ese**

[8] Corte Constitucional, sentencias C-774 de 2001 y C-007 de 2016.
[9] Corte Constitucional, sentencia C-774 de 2001.
[10] Corte Constitucional, sentencia C-247 de 2009.

mismo texto normativo será siempre absoluta, por cuanto el retiro del ordenamiento jurídico se hace con independencia del cargo o los cargos que prosperaron[11].

27. Con fundamento en lo anterior, en materia de control constitucional, los efectos de la cosa juzgada dependerán de la decisión adoptada en el pronunciamiento previo. Así, **cuando la decisión ha consistido en declarar la *inconstitucionalidad* de una norma, se activa la prohibición comprendida por el inciso 1° del artículo 243 Superior conforme a lo cual los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, lo cual implica que no existe objeto para un nuevo pronunciamiento de esta Corte**. Por tal razón, la demanda que se presente con posterioridad deberá rechazarse ante la ausencia de objeto de control[12], o en su defecto estarse a lo resuelto en la decisión anterior. Dicho esto, la Sala Plena procederá a analizar el caso concreto.

Caso concreto. Existencia de la cosa juzgada constitucional respecto del artículo 18 (en su totalidad) y el artículo 314 (artículo 158 de la Carta Política)

28. La Sala Plena encuentra acreditada la configuración de la cosa juzgada respecto de (i) la totalidad de los cargos formulados contra el artículo 18; y (ii) el cargo relacionado con la vulneración del principio de unidad de materia y el principio de deliberación democrática y publicidad, en relación con el artículo 314 de la norma demandada, por las razones que se exponen a continuación.

29. *Con fundamento en las decisiones proferidas por la Corte Constitucional en las sentencias C-464 y C-484 de 2020, procede la declaratoria de cosa juzgada formal y absoluta, derivada de la inexequibilidad del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019*. La Sala Plena concluye que no es posible emprender una revisión de los cargos formulados contra el artículo 18, como se resumen a continuación:

Cargo demanda expediente D-13641	**Cargo demanda expediente D-13645**
Primer cargo -Artículo 18: Transgresión del valor de justicia del tributo junto el principio de equidad, por exceso en el gravamen y desproporción en relación con la capacidad contributiva. Artículos 95.9 y 363 de la Constitución Política ("C.P.").	Segundo cargo -Artículo 18: Prohibición de doble imposición tributaria sobre un mismo hecho económico (art. 95 superior).
Segundo cargo -Artículo 18: Se vulnera el principio de legalidad en su versión de certeza del tributo respecto de la base, sujetos y hecho gravado (artículo 338 superior).	Tercer cargo -Artículo 18: Las contribuciones especiales no pueden recaudar más allá de la concurrencia de los costos asociados a la actividad que la origina. Artículo 338 de la C.P.
Tercer cargo -Artículo 18: Se viola el régimen constitucional de los servicios públicos contenido en los artículos 365, 367 y 370, por cuanto el nuevo tributo obliga a prestar el servicio en condiciones de ineficiencia económica con mayor costo para el usuario, sin consideración a la finalidad social que el Estado cumple a través de la garantía de acceso a estos servicios.	Cuarto cargo -Artículo 18: Vulneración al derecho a la propiedad privada y a la libertad de empresa por el desconocimiento de la prohibición de implementar tributos confiscatorios.

[11] Corte Constitucional, sentencia C-383 de 2019. En este mismo sentido: (i) en la sentencia C-225 de 2016, al conocer de una demanda contra una disposición previamente declarada inexequible, la Sala consideró que al haberse expulsado del ordenamiento jurídico su objeto de control, por resultar contrario a la Constitución, **la Corte no podía volver a estudiar su constitucionalidad**, en virtud del fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta, y procedía estarse a lo resulto en el pronunciamiento anterior; y (ii) en igual sentido, en la sentencia C-312 de 2017, la Corte señaló que la cosa juzgada en estos casos es **formal** -en la medida en que la demanda recae sobre la misma disposición juzgada en la ocasión anterior, y **absoluta** -en la medida en que la decisión anterior sea de inexequibilidad por motivos de fondo-.

[12] En el presente acumulado, no procedía el rechazo de plano de las demandas. Lo anterior, por cuanto, las sentencias C-464 y C-484 de 2020, fueron proferidas con posterioridad al auto admisorio de las demandas.

Cargo demanda expediente D-13641	**Cargo demanda expediente D-13645**
Quinto cargo -Artículo 18: La Ley del Plan viola el artículo 339 de la Constitución porque no es un vehículo apto para modificar normas tributarias permanentes ni para establecer sobretasas a las existentes, que no guardan relación de conexidad con el plan mismo.	Quinto cargo -Artículo 18: En el caso de la contribución especial de la CREG, se puede dar aplicación a la compensación de excedentes no ejecutados al pago de la contribución especial, pero sólo dirigida al sector de combustibles líquidos, sin que sea posible para otros sujetos pasivos realizarlo. Lo anterior, sin ningún tipo de justificación o razón para un tratamiento diferente que no supera un juicio de proporcionalidad.
Sexto cargo -Artículo 18: Se infringe el principio de debida deliberación democrática y de publicidad. Artículos 157 y 341 de la C.P.	N/A

30. De esta manera, como consecuencia de la declaratoria de inexequibilidad del mencionado artículo. En esta medida, dado que la disposición demandada ya fue expulsada del ordenamiento jurídico no podría "*(…) ser objeto de nueva discusión o debate*"[13], configurándose plenamente el fenómeno de cosa juzgada constitucional formal y absoluta, como se precisa a continuación.

31. En primer lugar, en la sentencia C-464 de 2020, la Corte resolvió declarar la inexequibilidad de la expresión "*y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios*", del numeral 4º del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, por vulnerar el principio de legalidad del tributo (artículos 150.12 y 338 de la Constitución Política). Señaló la Corte que de dicho principio constitucional se desprende la necesidad de que sean los órganos colegiados de representación popular, en particular el Congreso de la República, quienes establezcan directamente los elementos del tributo, y que al hacerlo, los "*determinen con suficiente claridad y precisión*".

32. Con fundamento en lo anterior, afirmó la Sala Plena en dicha sentencia que a pesar de que se realice una interpretación sistemática del artículo 18, numeral 4º, junto con lo dispuesto en los artículos 17 y 290 de la mencionada Ley 1955 de 2019, dichas normas legales no permiten identificar con claridad quiénes serían los sujetos pasivos del tributo, por lo que se estaría delegando una función legislativa a autoridades administrativas. Por lo demás, constató la Sala Plena que, eventualmente, cualquier persona que contrate con empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios podrían ser consideradas como obligadas al pago del impuesto, lo que obedece a una indeterminación insuperable que conllevó a la declaratoria de inexequibilidad del aparte del numeral 4º del artículo 18 de la mencionada ley (ver *supra*, numeral 31), la cual surtió efectos inmediatos hacia futuro.

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

(i) El artículo 18 demandado desconoció los principios de legalidad y certeza del tributo, en la medida en que el Legislador no cumplió con la finalidad prevista en el artículo 338 superior. Esto por cuanto, al permitir el financiamiento de todos los gastos de funcionamiento e inversión de los entes de regulación e inspección, vigilancia y control, desconoció lo dispuesto en el inciso 2º del mencionado artículo 338 de la Carta Política, el cual impone una limitación, permitiendo únicamente la fijación de la tarifa para la recuperación de los costos en que se incurra para la

[13] Corte Constitucional, sentencia C-247 de 2009.

prestación del servicio. Lo anterior afectó de forma transversal su obligación de señalar con claridad y precisión los elementos esenciales del mismo, e incumplió con el deber de definir el sistema y método para que la administración pudiera definir la tarifa de la obligación.

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

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

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

34. De esta manera, ante la inexistencia de la controversia constitucional respecto del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, no cabe otra opción para la Sala Plena que proceder a estarse a lo resuelto en las sentencias C-464[14] y C-484 de 2020.

35. *Con fundamento en la decisión proferida por la Corte Constitucional en la sentencia C-464 de 2020, procede la declaratoria de cosa juzgada, respecto de los reproches de constitucionalidad por vicios de forma, formulados contra el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019*. Respecto del cargo por el desconocimiento del principio de unidad de materia referido al artículo 314, tampoco procede un pronunciamiento de fondo por parte de este tribunal. Lo anterior ya que, como se advirtió, en virtud de lo dispuesto en el artículo 243 superior no es posible analizar el mismo contenido normativo de una proposición jurídica ya estudiada y declarada inexequible en una sentencia anterior[15].

---

[14] Corte Constitucional, sentencia C-464 de 2020. Cabe resaltar que en dicho pronunciamiento, al declarar la inexequibilidad del artículo 18 demandado por desconocimiento del principio de unidad de materia, en los términos del artículo 158, se indicó expresamente que atendiendo la jurisprudencia reiterada de la Corte, se abstendría de realizar un análisis de fondo respecto del *cargo primero* formulado por el demandante relacionado con la destinación de las contribuciones especiales (artículos 338 superior). En la línea de dicha jurisprudencia, así como de la cosa juzgada absoluta derivada de dicha decisión, no procede en este caso pronunciarse sobre los cargos adicionales indicados por el demandante en su escrito. Igualmente, destaca la Corte lo dispuesto en el artículo 243 superior "*Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución*".

[15] La Sala Plena considera que "*no pudiendo sobre ellas volver a presentarse demanda de inconstitucionalidad o ser objeto de nueva discusión o debate*". Corte Constitucional, sentencia C-247 de 2009.

36. Es de resaltar que, en la mencionada sentencia C-464 de 2020, frente a los planteamientos referentes a la vulneración al principio de unidad de materia (artículo 158 de la Carta Política), consideró la Sala Plena que los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019, eran contrarios a dicho principio, por cuanto: (i) no tenían una conexidad directa e inmediata con los pactos estructurales, ni con los capítulos y subsecciones, ni con los pactos transversales del Plan Nacional de Desarrollo; y (ii) el Gobierno nacional incumplió con la *carga argumentativa suficiente* que permitiera asociar tales necesidades con una modificación permanente del régimen tributario de los servicios públicos domiciliarios.

37. Por lo anterior, respecto de los reproches constitucionales por vicios de procedimiento en su formación formulados contra el mencionado artículo 314 de la Ley 1955 de 2019[16], este tribunal procederá a estarse a lo resuelto en la sentencia. Por esta razón, por otros vicios de procedimiento en su formación, procede declarar la sustracción de materia. Respecto de los vicios materiales formulados por los accionantes contra el artículo 314, norma demandada, no procede declarar la sustracción de materia.

38. *Respecto de los cargos segundo y cuarto de la demanda D-13641 y cargos segundo y tercero de la demanda D-13645 formulados contra el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, por existir una decisión previa de inexequibilidad diferida por vicios de procedimiento no procede declarar la sustracción de materia*. Es relevante señalar que en una primera etapa, a partir de lo dispuesto en la sentencia C-863 de 2001, reiterada por las sentencias C-957 de 2001, C-1049 de 2001, C-1211 de 2001, C-027 de 2012 y el auto A-311 de 2001, la Corte sostuvo que había cosa juzgada absoluta, sobre una regulación declarada inexequible de forma diferida y que ordenaba *estarse a lo resuelto*, con independencia de que los nuevos cargos fueran por vicios materiales o por vicios de procedimiento.

39. Posteriormente, la sentencia C-088 de 2014 modificó este precedente, para en su lugar establecer que la cosa juzgada derivada de una decisión previa de inexequibilidad diferida, por vicios de procedimiento, no excluía la posibilidad de analizar una nueva demanda que se basara en cargos por vicios materiales, así se dirigiera contra idéntica norma, por cuanto, el vicio por unidad de materia constituye en estricto sentido un vicio material[17].

40. Es importante notar que esta Corte ha sostenido que el desconocimiento del principio de unidad de materia constituye un vicio de naturaleza material[18], y constata la Sala Plena que el artículo 314 demandado objeto de la declaratoria de inexequibilidad diferida por violación al principio de unidad de materia en

---

[16] Los cargos por vicios de forma formulados en el expediente D-13641, corresponden a la vulneración del principio de unidad de materia (art. 158 superior) y principio de debida deliberación democrática y publicidad (art. 157 y 341 superior).

[17] En este sentido, en la sentencia C-088 de 2014 se señaló que "*cuando la propia Corte ordena el aplazamiento de la declaratoria de inconstitucionalidad establecida en función de un defecto procedimental, y posteriormente se presenta una demanda en contra de la misma disposición cuando aún se encuentra vigente, por un vicio sustancial no abordado en la sentencia anterior (…) ya* ***no se presenta esta sustracción de materia porque la norma aún se encuentra vigente y además puede producir efectos jurídicos, decae el fundamento de la prohibición de control, y de este modo (…) es viable una nueva revisión a la luz de la nueva acusación propuesta por el demandante, y un nuevo fallo en relación con esta***". Corte Constitucional, sentencias C-128 de 2018, C-009 de 2018 y C-281 de 2017.

[18] Recientemente, en la sentencia C-415 de 20201, en la que la Sala unificó la jurisprudencia sobre los criterios con los que se evalúa la unidad de materia en las leyes del Plan Nacional de Desarrollo se precisó que es un vicio de competencia que se traduce en un vicio material. En ese mismo sentido, ver las sentencias C-068 de 2020, C-219 de 2019 y C-008 de 2018.

la sentencia C-464 de 2020 (vicio de naturaleza material[19]), continúa produciendo efectos jurídicos hasta el 31 de diciembre de 2022.

41. Por lo anterior, dando aplicación a la línea jurisprudencial vigente, procede este tribunal a analizar los nuevos vicios materiales formulados en contra del artículo 314 mencionado, a saber los cargos segundo y cuarto de la demanda D-13641 y cargos segundo y tercero de la demanda D-13645. Asimismo, evidencia esta corporación que pronunciarse de fondo respecto de los otros reproches de constitucionalidad permite aclarar si la disposición, puede o no, ser reproducida en su contenido material. Con fundamento en lo anterior, la Corte procederá a analizar la aptitud de dichos cargos.

Aptitud sustantiva de la demanda

42. En sentencia C-623 de 2008, la Corte precisó que "[a]*un cuando en principio, es en el auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley*"[20].

43. El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 dispone que la demanda debe contener: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, trascribiéndolas literalmente por cualquier medio o aportando un ejemplar de la publicación oficial; (ii) el señalamiento de las normas constitucionales infringidas; (iii) las razones que sustentan la acusación, comúnmente denominadas concepto de violación; (iv) el señalamiento del trámite legislativo impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado, cuando fuere el caso, y (v) la razón por la cual la Corte es competente.

44. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, el concepto de la violación se formula debidamente cuando (i) se identifican las normas constitucionales vulneradas; (ii) se expone el contenido normativo de las disposiciones acusadas –lo cual implica señalar aquellos elementos materiales que se estiman violados–; y (iii) se expresan las razones por las cuales los textos demandados violan la Constitución.

45. Como lo señaló esta Corte en la sentencia C-1052 de 2001, toda demanda de inconstitucionalidad debe, como mínimo, fundarse en razones *claras,*

[19] La Corte ha considerado que los vicios de procedimiento en el trámite legislativo se dividen en dos: vicios materiales y vicios de procedimiento en su formación (que a su vez se dividen en sustantivos y puramente formales). Dentro de los vicios de procedimiento en su formación de naturaleza sustantiva, la Corte ha ubicado irregularidades como la extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias (C.P. art. 150-10), la violación al principio de unidad de materia (C.P. arts. 158 y 169), el desconocimiento de la reserva de ley estatutaria u orgánica y la pretermisión de la consulta previa. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la entidad de estas irregularidades "*no se agota en el proceso legislativo sino que también tiene[n] capital importancia en el resultado, esto es, en las leyes mismas y en su cumplimiento, razón por la cual, se proyectan al estudio tanto de los vicios de procedimiento como de los vicios de contenido material.* En tal sentido, no se limitan a aspectos puramente formales y no están sujetos al término de caducidad previsto por el artículo 242 de la Constitución. No se puede considerar, sin embargo, que los vicios de procedimiento en su formación de naturaleza sustantiva tengan el mismo carácter que los vicios materiales propiamente dichos, pues tienen origen, en todo caso, en el procedimiento, aunque para su comprobación se debe constatar el contenido y la materia de las normas acusadas.

[20] Corte Constitucional, sentencias C-894 de 2009, C-055 y C-281 de 2013.

ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. A partir de dicha sentencia, la Corte Constitucional ha reiterado, de manera uniforme, que las razones de inconstitucionalidad deben ser "*(i) claras, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) ciertas, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) específicas, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) pertinentes, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) suficientes; esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada*"[21].

46. En consecuencia, esta Sala pasará a estudiar si los cargos propuestos por la demanda –sobre los cuales no recayó la cosa juzgada– cumplen con los requisitos mencionados en el numeral 45 anterior.

Caso concreto: Aptitud sustantiva de la demanda

47. Considera la Corte que los cargos segundo y cuarto de la demanda D-13641 y cargos segundo y tercero de la demanda D-13645, son aptos y permiten a este tribunal un pronunciamiento de fondo, por cuanto: (i) son *claros*, debido a que existe un hilo conductor que permite identificar el contenido normativo acusado por el actor, así como los reproches de constitucionalidad formulados. Además, (ii) son *ciertos*, por cuanto los argumentos que fundamentan las acusaciones recaen sobre una proposición jurídica real y existente. Asimismo, (iii) se sustentan en afirmaciones concretas y determinadas que obedecen a razones de naturaleza constitucional, por lo cual los argumentos expuestos para sustentar este cargo son *específicos y pertinentes*.

48. En suma, (iv) dado que los argumentos que sustentan los vicios materiales señalados por los demandantes, constituyen una interpretación razonable y atribuible al texto del artículo 314 demandado y plantean un problema de constitucionalidad por el presunto desconocimiento de las normas del texto superior que a continuación se señalan, la Sala concluye que satisface el requisito de *suficiencia*, y por consiguiente emprenderá el estudio de fondo respecto de los siguientes reproches de constitucionalidad:

Cargo demanda expediente D-13641	**Cargo demanda expediente D-13645**
Segundo cargo -Artículo 314: El artículo 314 vulnera el principio de legalidad en su versión de certeza respecto de la base, sujetos y hecho gravado (art. 338 de la C.P.)	Segundo cargo -Artículo 314: Prohibición de doble imposición tributaria sobre un mismo hecho económico prevista en el artículo 95 de la C.P., en cuanto tienen el mismo hecho generador, mismas bases gravables e incluso dirigidas en esencia al mismo titular de los recursos a través de sus distintas cuentas y fondos.
Cuarto cargo -Artículo 314: La contribución adicional prevista en el artículo 314 se trata de un mismo tributo solo que este tiene una destinación más específica, dirigida a un Fondo Empresarial manejado por la Superintendencia. De manera que el hecho generador revela la existencia de un impuesto de destinación específica violatorio de la Constitución, además de discriminatorio contra los miembros del sector que	Tercer cargo -Artículo 314: Las contribuciones especiales no pueden recaudar más allá de la concurrencia de los costos asociados a la actividad que la origina (art. 338 de la C.P).

[21] Corte Constitucional, sentencia C-330 de 2013.

Cargo demanda expediente D-13641	Cargo demanda expediente D-13645
deben salir al salvamento de empresas que no cumplen con los estándares de operación (Artículo 359 superior).	

C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

49. Corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional determinar si **(i)** ¿el Legislador desconoció el principio de legalidad y el principio de certeza tributaria (artículo 338 superior) al definir los elementos de la contribución de que trata el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 ?; **(ii)** ¿el Legislador desconoció la prohibición de doble imposición tributaria de la que trata el artículo 95 superior, al regular la mencionada contribución adicional de que trata el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 ?; y, **(iii)** ¿el Legislador desconoció la prohibición de creación de rentas nacionales de destinación específica (artículo 359 superior) al regular la contribución adicional a la contribución definida en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 para el fortalecimiento del Fondo Empresarial de que trata el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, como una renta nacional con destinación específica que no tiene por destino la inversión social?

50. Para resolver los problemas jurídicos mencionados, la Sala procederá a reiterar su jurisprudencia sobre el principio de legalidad tributaria, con especial énfasis en lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 338 de la Carta Política. Con fundamento en lo anterior, se procederá a analizar el caso concreto respecto del primer problema jurídico. Así de resultar exequible la disposición demandada respecto de dicho problema, procederá a reiterar su jurisprudencia respecto del principio de equidad tributaria, así como la prohibición de creación de rentas nacionales de destinación específica, y a analizar el caso concreto respecto del segundo y tercer problema jurídico.

D. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD CONSAGRADO EN EL INCISO 2º DEL ARTÍCULO 338 DE LA CARTA POLÍTICA. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA[22]

51. De conformidad con lo previsto en los artículos 150.12 y 338 de la Constitución Política, el Congreso de la República se encuentra facultado para crear, modificar y eliminar contribuciones fiscales y fijar sus elementos estructurales. El fundamento de esta competencia, según la reiterada jurisprudencia constitucional, es el principio de la legalidad tributaria o "*nullum tributum sine legem*".

52. *Consideraciones sobre el principio de legalidad tributaria*. En desarrollo de dicho principio, establece la norma superior que la Ley se encargará de definir, *directamente*, los sujetos activos y pasivos, el hecho generador, la base gravable y la tarifa de los impuestos[23]. A partir de esta disposición, se tiene que para que una obligación en materia impositiva se entienda ajustada al texto superior, el Legislador, al momento de su creación, deberá cumplir con unos elementos mínimos en su definición, que precisamente, por emanar del Congreso, dotan de legitimidad democrática la obligación.

[22] Este acápite, reitera en su totalidad, lo dispuesto en la sentencia C-484 de 2020.
[23] Corte Constitucional, sentencia C-891 de 2012: *"*[el principio de legalidad] *No se predica únicamente de los impuestos, sino que es exigible también frente a cualquier tributo o contribución (en sentido amplio)"*.

53. Esta labor de configuración de la política tributaria, asignada por el texto constitucional al Legislador, se refleja, además, en las facultades de (i) establecer contribuciones fiscales como una de las funciones asignadas a la competencia general del Congreso[24]; (ii) fijar un marco dentro del cual, las entidades territoriales podrán decretar tributos para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales[25]; y (iii) la posibilidad de facultar *a las autoridades administrativas* para fijar *la tarifa* de *las tasas y contribuciones que se cobren a título de recuperación de costos del servicio o participación en beneficios*, conforme al sistema y método que la Ley defina (inciso 2º del artículo 338 superior).

54. Las anteriores facultades asignadas al Congreso de la República, como lo ha reconocido la jurisprudencia de este tribunal, conllevan a la reserva legal en materia tributaria y la legitimidad democrática que ello conlleva. La creación del tributo *es una de las características definitorias del Estado Constitucional*, destacando, en particular, el principio de *no taxation without representation* (no hay tributación sin representación). Ello, según ha sido expuesto, es expresión de los principios de representación popular y democrático, que exigen que *para decretar un impuesto hayan concurrido los eventuales afectados por medio de sus representantes ante los cuerpos colegiados*[26].

55. Ahora bien, de forma reciente, este tribunal, en la sentencia C-278 de 2019 -que reitera, a su vez, entre otras, las sentencias C-060 de 2018 y C-056 de 2019-, realizó una compilación de las reglas contenidas en el precedente consolidado sobre el principio de legalidad tributaria[27]. Dentro de esta labor de sistematización, se hizo referencia a las funciones que cumple este principio en el ordenamiento jurídico y a uno de sus componentes fundamentales *la certeza tributaria*, siendo relevante destacar las siguientes cuatro premisas:

(i) El principio de legalidad tributaria conlleva necesariamente la exigencia de una deliberación democrática suficiente y plural.

(ii) Este principio materializa la *predeterminación del tributo*, que impone **el deber a las corporaciones de elección popular de definir**, mediante normas *previas* y *ciertas*, **los elementos de la obligación fiscal, a saber: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa**. Lo anterior, sin perjuicio de la delegación a las entidades estatales para fijar la tarifa de las tasas y las contribuciones especiales conforme al sistema y método que para ello defina el Legislador.

(iii) El principio de legalidad resulta *especialmente relevante* frente a la seguridad jurídica, en la medida en que es a través de la efectividad de este principio que los ciudadanos pueden conocer el contenido de sus deberes económicos con el Estado, y de esta forma, se garantiza el *debido proceso* cuando la existencia de reglas precisas permite la previsibilidad de las decisiones de los jueces y la administración; y,

(iv) Dependiendo de si el tributo es un ingreso de orden nacional o territorial, se exige un nivel distinto de determinación por parte del Legislador. Así,

[24] Constitución Política, artículo 150.12.
[25] Constitución Política, artículos 300.4 y 313.4.
[26] Corte Constitucional, sentencia C-690 de 2003.
[27] Corte Constitucional, sentencia C-484 de 2020.

> en el caso de los ingresos nacionales los elementos esenciales del tributo deben ser definidos de forma *clara* e *inequívoca* por el Congreso de la República, mientras que, en el caso de los tributos territoriales, se concede un margen de acción más amplio a los órganos territoriales competentes de elección popular, para concretar los aspectos generales prefigurados por el Legislador.

56. Es importante considerar que intrínsecamente relacionado con el principio de legalidad se encuentra el componente de la certeza tributaria. Sobre el particular, ha precisado la Corte que el mismo no exige una *definición legal absoluta* de los elementos del tributo, sino *la prohibición de su indefinición*. Esto quiere decir que una norma fiscal, al igual que cualquier disposición jurídica escrita, puede contener un cierto grado de indeterminación con relación a sus elementos esenciales, siempre y cuando sea superable a partir de *las pautas y cánones generales de interpretación jurídica*[28], lo cual no implica ningún tipo de infracción constitucional. De esta manera, la Corte ha señalado que *"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***"[29] (Resaltado por fuera del texto original).

57. *La configuración legal de una obligación en materia tributaria comprende, a su vez, el cumplimiento de los fines constitucionales que la norma superior prevé para los tributos en específico (artículo 338 inciso 2º superior).* Es decir, que si la Constitución prevé que una obligación impositiva podrá cobrarse con un fin específico, como es el fin previsto para las tasas y contribuciones especiales a que se refiere el artículo 338 superior, dichas 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. En consecuencia, el Legislador, al momento de regular estos asuntos, deberá proyectar el cumplimiento de tales cometidos, cumpliendo así en estricto sentido con la amplia potestad de configuración en materia tributaria que le otorga el texto superior.

E. SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO. LA DISPOSICIÓN DEMANDADA VULNERA EL INCISO 2º DEL ARTÍCULO 338 SUPERIOR, POR CUANTO, EL ARTÍCULO 314 DE LA LEY 1955 DE 2019 NO CORRESPONDE A UN DISEÑO AJUSTADO A DICHO PRECEPTO, AL DESVINCULAR DE LA RECUPERACIÓN DE LOS COSTOS DE LOS SERVICIOS QUE LES PRESTEN O PARTICIPACIÓN EN LOS BENEFICIOS QUE LES PROPORCIONEN

58. Con el objetivo de analizar los cargos formulados por los demandantes, en relación con la vulneración a lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 338 superior[30], la Sala Plena abordará el caso concreto en el siguiente orden. En primer lugar, analizará los elementos esenciales del tributo consagrado en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, y definirá su naturaleza. Para en segundo

[28] Corte Constitucional, sentencia C-550 de 2019.
[29] Corte Constitucional, entre otras, sentencias C-056 de 2019, C-690 de 2003 y C-459 de 2013.
[30] Segundo cargo de la demanda correspondiente al expediente D-13641 y tercer cargo de la demanda correspondiente al expediente D-13645.

lugar, señalar las razones por las cuales el tributo al que se refiere el artículo 314 demandado, desconoce lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 338 superior, al desvincular los costos que se pretenden recuperar por los servicios prestados por la SSPD o la participación en los beneficios que les proporcionen.. Por último, se referirá a la decisión de inexequibilidad de la disposición demandada y a los efectos de dicha decisión.

59. *Análisis de los elementos esenciales de la contribución fiscal consagrada en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, y definición de la naturaleza tributaria*. La contribución fiscal es un término genérico que abarca todos los tributos mencionados en el numeral 9 del artículo 95, el numeral 12 del artículo 150 y el primer inciso del artículo 338 de la Constitución Política. No obstante lo anterior, es un término específico, diferente de los impuestos, en la medida que en el segundo inciso del artículo 338 *ibídem*, se refiere a las tasas y contribuciones como aquellas que se cobran a los contribuyentes "*como recuperación de los costos de los servicios que (las autoridades) les presten o participación en los beneficios que les proporcionen*".

60. Respecto a las tasas y contribuciones, la jurisprudencia constitucional ha fijado unos criterios que permiten diferenciar los tributos que pueden existir en el marco del orden constitucional y legal nacional[31]. En este orden de ideas, a continuación se resumen los elementos de las tasas y las contribuciones:

Tasa	(i) El hecho generador se basa en la prestación de un servicio público, o en un beneficio particular al contribuyente, por lo cual es un beneficio individualizable; (ii) Tiene una naturaleza retributiva, por cuanto, las personas que utilizan el servicio público, deben pagar por él, compensando el gasto en que ha incurrido el Estado para prestar dicho servicio; y (iii) Se cobran cuando el contribuyente provoca la prestación del servicio, siendo el cobro de forma general proporcional, aunque en ciertos casos admite criterios distributivos.
Contribución Especial	(i) La compensación atribuible a una persona, por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizado por una entidad pública; (ii) Manifiesta externalidades, al generar un beneficio directo en bienes o actividades económicas del contribuyente; y (iii) Se cobran para evitar un indebido aprovechamiento de externalidades positivas patrimoniales, que se traducen en el beneficio o incremento del valor o de los bienes del sujeto pasivo, o en un beneficio potencial como por ejemplo, seguridad.

61. En el caso específico, el artículo 314 demandado define los elementos esenciales del tributo objeto de análisis así:

Elementos estructurales	**Artículo 314 de la Ley 1955 de 2019**
Sujeto activo	El sujeto activo de esta contribución será la SSPD.
Sujeto pasivo	Los sujetos pasivos son todas las personas vigiladas por la SSPD.
Base gravable	La **base gravable es exactamente la misma que la base de la contribución de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994**, o cuando corresponda las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen.
Hecho generador	El **hecho generador es el estar sometido a la vigilancia de la SSPD**.
Tarifa	La tarifa será del 1%.
Temporalidad	A partir del 1° de enero de 2020 y hasta el 31 de diciembre de 2022 **se autoriza el cobro de una contribución adicional a la regulada en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994**.

[31] Corte Constitucional, sentencia C-155 de 2016, entre otras.

Elementos estructurales	Artículo 314 de la Ley 1955 de 2019
Destinación	Dicha **contribución se cobrará a favor del Fondo Empresarial de la SSPD, para sus múltiples usos**.
Causación	1 de enero de cada año gravable, durante la temporalidad definida en la norma
Liquidación	Se liquida de acuerdo con las reglas y procedimiento definidos en el Decreto 1150 de 2020, CPACA, o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan.

62. En consecuencia, es dado afirmar que el tributo previsto en la disposición demandada, se refiere a una contribución especial, por cuanto, (i) la carga tributaria se impone sobre la base de los beneficios para las personas vigiladas por la SSPD, derivados de la actividad estatal de inspección, vigilancia, regulación y control. Lo anterior es claro, en la medida que, el hecho generador está dado por el sometimiento a la vigilancia de dicha entidad; (ii) los beneficios que se derivan no tienen un carácter divisible ni individualizable, ya que el recaudo se encuentra destinado a la contribución a favor del Fondo Empresarial de la SSPD; y (iii) la obligación tributaria se genera a partir del desarrollo de la función estatal de inspección y vigilancia ejercida por la SSPD, por lo que, el pago resulta forzoso para el contribuyente que se encuentre sujeto a la vigilancia de dicha autoridad administrativa (sujeto pasivo) al momento de la causación del tributo.

63. Cabe resaltar que **esta definición como "contribución especial" no impacta en el hecho de que tanto las tasas como las contribuciones deben ajustarse a la finalidad prevista en el inciso 2º del artículo 338 de la Constitución Política** (ver *supra*, numeral 57). Por ello, independientemente de la naturaleza jurídica del tributo, ya sea como tasa, contribución especial o contribución, es menester respetar el límite máximo constitucional que establece el artículo 338, inciso 2°, de la Carta.

64. *La contribución especial a la que se refiere el artículo 314 demandado, establece el cobro de una contribución adicional a la regulada en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, desconociendo dicho diseño el precepto del inciso 2º del artículo 338 superior, al desvincular los costos que se pretenden recuperar por los servicios prestados por la SSPD o la participación en los beneficios que les proporcionen*. Es importante señalar que la base gravable de la contribución especial definida en el artículo 314 demando es "***exactamente la misma que la base de contribución de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994***". En esta medida, se debe destacar que el artículo 85 establece una contribución especial[32], "***con el fin de recuperar los costos del servicio***

[32] Es importante recordar, de forma preliminar, que la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado ya ha tenido oportunidad de referirse al contenido del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 -cuyo contenido es modificado por la norma acusada- al conocer de controversias relativas al contenido y alcance de la base gravable de la *"contribución especial"* allí prevista. Sobre el particular, varios pronunciamientos han sido uniformes en referirse al tributo como una **contribución especial**, y a partir de esta definición han resuelto sobre los conceptos que integran la base gravable de la obligación. Consejo de Estado, entre otros, expedientes 11001-03-27-000-00049-00 (con radicado interno 16874 y fecha 23.09.10); 25000-23-27-000-2008-00174-01 (con radicado interno 19155 y fecha 26.02.14); 25000-23-27-000-2009-00067-01 (con radicado interno 21075 y fecha 15.09.16); expediente 25000-23-37-000-2014-00070-01 (con radicado interno 23299 y fecha 03 de mayo de 2018); 11001-03-27-000-2016-00031-00 (con radicado interno 22481 y fecha del 26 de septiembre de 2018); 11001-03-27-000-2017-00012-00 (con radicado interno 22972 y fecha 10 de mayo de 2018); 11001-03-27-000-2016-00016-00 (con radicado interno 22394 y fecha 24 de enero de 2019); y 25000-23-37-000-2017-00475-01 (con radicado interno 24166 y fecha 29 de abril de 2020). Así mismo, cabe mencionar que con anterioridad a estos pronunciamientos, la Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante concepto de radicado 1421 proferido el 6 de junio del año 2002, había considerado sobre la naturaleza de estas contribuciones, que "***se asemejan más a la figura de la tasa****, que a la denominada por algunos autores, tasa parafiscal o contribución parafiscal, pues la función de fiscalización y la de regulación son funciones inherentes al Estado*".

[…] ***de control y vigilancia que preste el Superintendente***", para lo cual "*las entidades sometidas a su regulación, control y vigilancia, estarán sujetas a dos contribuciones, que se liquidarán y pagarán cada año*". Asimismo, se define en dicho artículo de la Ley 142 de 1994 que la tarifa máxima de cada contribución no podrá ser superior al 1% 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[33].

65. Sobre el particular, observa la Corte que dicho diseño conlleva a que a los sujetos pasivos o contribuyentes sometidos a la vigilancia de la SSPD se les pueda imponer una tarifa mayor a aquella correspondiente a la recuperación de los costos por la prestación del servicio público de inspección y vigilancia. Esto es así, por cuanto el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, ya prevé una regulación sectorial completa respecto de la recuperación de los costos del servicio de inspección y vigilancia prestado por la SSPD, por lo que, desde el año 1994, está claro que todo el costo a recuperar se encuentra contemplado en dicho tributo. Visto lo anterior, es posible concluir que se está cobrando un valor adicional de la tarifa para la recuperación de los costos de prestación del servicio o participación en los beneficios que les proporcionen a los sujetos pasivos de la contribución especial adicional, por lo que, la norma demandada desconoce el contenido y el alcance del inciso 2º del art. 338 superior.

66. En esta medida, a la luz de los principios constitucionales de justicia y equidad tributaria, los cuales constituyen un límite a la amplia potestad de configuración del Legislador en materia tributaria, se evidencia que de la norma demandada (i) se superponen bases gravables; (ii) por el mismo hecho generador; y (iii) recae sobre los mismos sujetos pasivos. Por lo que, los sujetos vigilados por la SSPD resultan pagando más de una vez por la recuperación de costos por la prestación del servicio de inspección y vigilancia, lo cual acarrea sin duda alguna un aumento en los costos. Asimismo, revisadas las bases del Plan Nacional de Desarrollo no se encuentra justificación alguna respecto de la creación de la contribución especial a la que hace referencia el artículo 314 demandado[34].

67. En este sentido, como se señaló (ver *supra*, sección II.E), el artículo 338 de la Constitución Política dispone, por una parte que (i) el Legislador debe *señalar con claridad y precisión los elementos esenciales del tributo*, a saber, los sujetos activo y pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias; y (ii) 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*. Este entendimiento, dista de una autorización general para el establecimiento de una contribución adicional que exceda los límites constitucionales mencionados, como erróneamente lo entiende el Legislador en el diseño del artículo 314 demandado.

68. *Si en gracia de discusión, este tribunal asumiera que la contribución especial adicional a la que se refiere el artículo 314 demandado, fuese una*

[33] Sentencia del Consejo de Estado del 31 de mayo de 2018. Exp. 11001-03-24-000-2014-00389-01(21286). Sección 4ª. C.P. Milton Chaves García.
[34] Corte Constitucional, sentencia C-464 de 2020.

nueva contribución independiente de la señalada en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, desconocería lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 338 superior, al desvincular los costos que se pretenden recuperar por los servicios prestados por la SSPD o la participación en los beneficios que les proporcionen. Como se indicó, el Legislador definió que las personas sometidas a la vigilancia de la SSPD, deben pagar una tarifa del 1%, cuyo recaudo será "*a favor del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos*". Se debe recordar que el artículo 132 de la Ley 812 de 2003 facultó a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para constituir un patrimonio autónomo, con vocación de permanencia, denominado "Fondo Empresarial"[35], con diversas fuentes y usos. La finalidad de dicho fondo, principalmente, es la de "*apoyar a la salvaguarda de la prestación del servicio y la financiación de las empresas en toma de posesión*"[36]. Otras leyes aprobatorias de planes de desarrollo repitieron las autorizaciones del Fondo Empresarial de la SSPD: el artículo 247 de la Ley 1450 de 2011, el artículo 227 de la Ley 1753 de 2015 y el artículo 16 de la Ley 1955 de 2019[37].

69. Específicamente, en los términos del artículo 16 de la Ley 1955 de 2019, con los recursos recaudados, el Fondo Empresarial de la SSPD podrá financiar a las empresas en toma de posesión para (i) apoyar pagos para la satisfacción de los derechos de los trabajadores que se acojan a los planes de retiro voluntario, o quienes se les terminen sus contratos de trabajo; (ii) salvaguardar la prestación del servicio; (iii) apoyar el pago de las actividades profesionales requeridas para prestar apoyo económico, técnico y logístico a la Superintendencia y a la empresa prestadora del servicio público en toma de

[35] El Fondo Empresarial de la SSPD se nutre con los siguientes recursos: (i) los excedentes de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG); (ii) el producto de las multas que imponga dicha Superintendencia; (iii) los rendimientos que genere el Fondo Empresarial de la SSPD y que se obtengan por la inversión de los recursos que integran su patrimonio; (iv) los recursos que obtenga a través de las operaciones de crédito interno o externo que se celebren a su nombre, y los que reciba por operaciones de tesorería; (v) los rendimientos derivados de las acciones que posea el Fondo o su enajenación, los cuales no estarán sometidos al impuesto sobre la renta y complementarios; y, (vi) los ***demás que obtenga a cualquier título***. En esta última categoría, se recibirán los recursos que se recauden como consecuencia del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019. Cabe destacar que en esta misma línea de fondeo "otros recursos que obtenga a cualquier título" el Fondo Empresarial, también se pueden incluir los siguientes:

Fuente	**Finalidad de la norma / Uso**
Artículo 19 de la Ley del PND - Sanciones (modifica 81.2 del art. 81 de la Ley 142 de 1994)	Multas desde 1 hasta 100.0000 s.m.l.m.v. al momento de la imposición de la sanción, a favor del Fondo Empresarial. No prevé ninguna destinación o uso diferente a los señalados del artículo 16 de la Ley del PND.
Artículo 312 de la Ley del PND - Medidas de sostenibilidad financiera del Fondo Empresarial	Adopción de medidas de sostenibilidad financiera del Fondo Empresarial, autorización a la Nación para financiamiento al Fondo Empresarial. No prevé ninguna destinación o uso diferente a los señalados del artículo 16 de la Ley del PND.
Artículo 315 de la Ley del PND - Sostenibilidad del servicio público mediante la asunción de pasivos	Se autoriza a la Nación asumir directa o indirectamente el pasivo pensional y prestacional, así como el pasivo de Electricaribe S.A. E.S.P., así como el pasivo asociado al Fondo Empresarial correspondiente a las obligaciones en las cuales el Fondo haya incurrido o incurra, incluyendo garantías emitidas. Los recursos que se reciban serán destinados al pago de las obligaciones financieras de Electricaribe con el Fondo.

[36] Página 10. Intervención del Gobierno Nacional. Expediente digital.

[37] El artículo 132 de la Ley 812 de 2003, "*Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario*", ha sido modificado por las siguientes leyes: (i) el artículo 247 de la Ley1450 de 2011,"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014", (ii) el artículo 227 de la Ley 1753 de 2015, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2014-2018", "Todos por un nuevo país", y (iii) el artículo 16 de la Ley 1955 de 2019, "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"".

posesión; y (iv) de forma excepcional, podrán apoyar los esquemas de solución a largo plazo sin importar el resultado en el balance del Fondo Empresarial en la respectiva operación. De lo cual se puede entender que ha sido el mismo Legislador el que ha dispuesto el origen de los recursos y el destino de estos. En su concepción original, este fondo se podía utilizar para apoyar, de conformidad con sus disponibilidades, a las empresas que contribuían al Fondo, en los procesos de liquidación ordenados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

70. Realizadas las precisiones sobre las fuentes y usos del Fondo Empresarial, para la Corte es claro que surge un vacío en la definición estructural del tributo demandado, de cara a lo previsto en el inciso 2º del artículo 338 superior, en la medida que (i) el hecho generador corresponde a la prestación del servicio de inspección y vigilancia por parte de la SSPD. No obstante, (ii) la base gravable definida en la norma demanda, no permite entenderse de forma aislada a la recuperación de los costos por parte de la SSPD como un todo, como tampoco se encuentra asociada al costo derivado del sostenimiento e inversión de la entidad que administra el Fondo Empresarial.

71. Ahora bien, si se considera que más allá de la recuperación de los costos de los servicios que presta, se evidencia una participación en los beneficios que les proporcionan a los sujetos pasivos, no es claro para este tribunal cómo mediante el recaudo de la contribución especial de la norma demandada destinado al Fondo Empresarial, permite que se garantice dicha participación. Por cuanto, no necesariamente los contribuyentes podrán beneficiarse del financiamiento y demás funciones establecidas para el Fondo Empresarial, ya que como se evidenció en el numeral 69 *supra*, se trata de un fondo con multiplicidad de fines, del cual no necesariamente se benefician los contribuyentes, ni necesariamente estos se encontrarán sujetos a la toma de posesión.

72. Por lo demás, este tratamiento eventualmente conllevaría a dudar en la equidad tributaria de esta contribución especial adicional, en el entendido de que la base de la obligación fiscal sería la de privilegiar al contribuyente moroso y en perjuicio de quienes cumplieron oportunamente con el deber constitucional de concurrir con el financiamiento de los gastos del Estado, aunado a la multiplicidad de fines adicionales del Fondo Empresarial, respecto de los cuales no se identifica una potencial participación de los beneficiarios. En consecuencia, bajo esta hipótesis, la Sala Plena considera que con el establecimiento de la contribución demandada se vulnera lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 338 superior.

73. Finalmente, a continuación se rescatan los argumentos presentados por los intervinientes a favor de la exequibilidad del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, y se realiza una anotación sobre la inexequibilidad de la disposición demandada:

Interviniente	Concepto	Decisión de este tribunal
Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de	El artículo 314 demandado se ajusta a los límites de la Constitución Política, pues se trata de un gasto para inversión social. Dicha disposición demandada es una contribución parafiscal, a la cual no le es aplicable el art. 359 de la CP,	Como se señaló, no le asiste razón a los intervinientes en catalogar el artículo 314 demandado, como un impuesto. Lo anterior, por cuanto, su naturaleza corresponde a una contribución especial (ver *supra*, numeral 62), y en

Interviniente	Concepto	Decisión de este tribunal
Planeación, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.	y en todo caso corresponde a un gasto público social.	consecuencia, no le es aplicable lo dispuesto en el artículo 359 superior.
Universidad Externado de Colombia: Centro de Estudios Económicos	No se presenta una doble imposición pues los hechos gravables de las contribuciones son diferentes. Así, frente al primer tributo se establece el nacimiento de la obligación tributaria cuando se prestan servicios sometidos a inspección, control y vigilancia y la venta de sus bienes vigilados y regulados, mientras que para el segundo gravamen, el aspecto activador es estar sometido a la vigilancia de la SSPD. No se encuentra que los tributos sean confiscatorios, pues el la presión tributaria derivada de los mismos se encuentra dentro del margen de potestad de configuración del legislador.	La definición como contribución especial, no impacta en el hecho de que tanto las tasas como las contribuciones deben ajustarse a la finalidad prevista en el inciso 2º del artículo 338 de la Constitución Política. En este sentido, el diseño del tributo conlleva a que a los sujetos pasivos se les pueda imponer una tarifa mayor a aquella que corresponde a la recuperación de los costos (ver supra, numerales 65 y 66). No se debe perder de vista que, el artículo 85 de la Ley 142 de 2994, ya prevé una regulación sectorial completa respecto de la recuperación de los costos del servicio prestado por la SSPD, por lo que no cabe duda en el sentido de que todo el costo se encuentra contemplado en dicho tributo. Por lo cual, el valor adicional que se cobra en el artículo 314 a los sujetos pasivos, desconoce el contenido y el alcance del inciso 2º del art. 338 superior.

74. *Declaratoria de inexequibilidad del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 y efectos de dicha declaratoria*. Visto lo anterior, es posible concluir que el Legislador desconoció lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 338 superior. En consecuencia, **la Sala Plena procederá a declarar la inexequibilidad del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019**.

75. En virtud de lo expuesto (ver *supra*, numerales 58 a 74), la Sala al encontrar que la norma en su totalidad vulnera la Constitución, por las razones ya señaladas, se encuentra habilitada para retirar la norma del ordenamiento jurídico de forma inmediata y con efectos hacia el futuro sin necesidad de modular sus efectos.

76. La regla general son los efectos hacia el futuro o *ex nunc* de la declaratoria de inexequibilidad. Esta postura se sustenta en la necesidad de proteger principios como la seguridad jurídica o la buena fe, puesto que, hasta ese momento, la norma gozaba de presunción de constitucionalidad y, por ello, sería legítimo asumir que los ciudadanos orientaron su comportamiento confiados en la validez de aquella. De esta manera, las contribuciones que ya se hayan causado conforme a la ley, con anterioridad a la fecha de esta sentencia, podrán ser cobradas, independientemente del procedimiento establecido en la ley para su liquidación y pago.

77. La Corte no encuentra necesidad de proceder con la modulación de los efectos de esta decisión, al no encontrarse en el marco de los supuestos que conllevan a la necesidad de diferir los efectos en el tiempo. En el mismo sentido, es de resaltar que el diferimiento considerado para la mayor parte del artículo 314 en la sentencia C-464 de 2020, obedeció a un cambio de estándar jurisprudencial para la valoración del principio de unidad de materia en asuntos

de naturaleza tributaria y de servicios públicos, contenidos en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, elemento que no se presenta en el presente caso.

78. Finalmente, como se mencionó, la Corte tiene competencia para pronunciarse sobre normas legales declaradas inexequibles por un vicio de procedimiento de naturaleza sustantiva, si éstas siguen produciendo efectos jurídicos (ver *supra*, numerales 35 y 39). Sin embargo, ante la declaratoria de inexequibilidad de lo dispuesto en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, por vulneración a lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 338 de la Carta Política, por sustracción de materia, la Corte no se pronunciará respecto del segundo y tercer problema jurídico planteado por los demandantes.

79. Como comentario final, esta corporación precisa que esta decisión no implica que el Legislador ordinario no pueda diseñar y establecer la financiación de un mecanismo permanente para operaciones de salvamento de empresas del sector de los servicios públicos domiciliarios, en los procesos de toma de posesión ordenados por la SSPD. Tal es el caso, por ejemplo, del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, autoridad encargada de proteger los ahorros de los ciudadanos depositados en bancos, corporaciones financieras y compañías de financiamiento, entre otras, respecto de las actividades financiera, bursátil y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos del ahorro privado, actividades sujetas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Financiera de Colombia.

F. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

80. Correspondió a la Corte estudiar una demanda acumulada contra los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019 "*Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*". En primer lugar, la Sala Plena considera que no es posible emprender una revisión de los cargos formulados contra el artículo 18, como consecuencia de la declaratoria de inexequibilidad del mencionado artículo en las sentencias C-464[38] y C-484[39] de 2020. En esta medida, dado que la disposición demandada ya fue expulsada del ordenamiento jurídico no podría "*ser objeto de nueva discusión o debate*", configurándose plenamente el fenómeno de cosa juzgada constitucional formal y absoluta. En consecuencia, se estará a lo resuelto en dichas sentencias.

81. Respecto del cargo por el desconocimiento del principio de unidad de materia y el desconocimiento del principio de deliberación democrática referido al artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, tampoco procederá la Corte a realizar un pronunciamiento de fondo. Lo anterior ya que, como se advirtió, en

[38] En la sentencia C-464 de 2020, la Corte resolvió declarar la inexequibilidad de la expresión "*y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios*", del numeral 4º del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, por vulnerar el principio de legalidad del tributo (artículos 150.12 y 338 de la Constitución Política), decisión que surtió efectos inmediatos hacia futuro.

[39] En la sentencia C-484 de 2020, la Corte resolvió declarar la inexequibilidad de lo dispuesto en el artículo 18 demandado, por vulnerar los principios de legalidad y certeza del tributo (art. 338 superior), y una violación de la reserva de Ley en cabeza del Congreso de la República. Dicha decisión que surtió efectos inmediatos hacia futuro. Igualmente, aclaró la Corte que **los tributos causados en la anualidad 2020 correspondían a situaciones jurídicas consolidadas; incluyendo, para todos los efectos legales, aquellos tributos que se servían de los elementos establecidos por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 para el año 2020**. Finalmente, precisó que **a partir del período o anualidad 2021,** los sujetos activos del tributo no se encontraban en un escenario incierto, ya que, **ante la declaratoria de inexequibilidad del artículo 18 demandado, se imponía la consecuencia lógica de la plena vigencia del contenido normativo del artículo 85 de la Ley 142 de 1994.**

virtud de lo dispuesto en el artículo 243 superior no es posible analizar el mismo contenido normativo de una proposición jurídica ya estudiada y declarada inexequible, como se indicó en la sentencia C-464 de 2020.

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

83. De este modo, correspondió a la Corte Constitucional determinar si **((i)** ¿el Legislador desconoció el principio de legalidad y el principio de certeza tributaria (artículo 338 superior) al definir los elementos de la contribución de que trata el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 ?; **(ii)** ¿el Legislador desconoció la prohibición de doble imposición tributaria de la que trata el artículo 95 superior, al regular la mencionada contribución adicional de que trata el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 ?; y **(iii)** ¿el Legislador desconoció la prohibición de creación de rentas nacionales de destinación específica (artículo 359 superior) al regular la contribución adicional a la contribución definida en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 para el fortalecimiento del Fondo Empresarial de que trata el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, como una renta nacional con destinación específica que no tiene por destino la inversión social?

84. Tras realizar un recuento jurisprudencial sobre el principio de legalidad, con especial énfasis en el contenido y alcance de lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 338 superior, la Corte Constitucional caracterizó el tributo como una contribución especial, y considera que:

(i) La definición de la contribución adicional a la que hace referencia el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 como "contribución especial" no impacta en el hecho de que tanto las tasas como las contribuciones deben ajustarse a la finalidad prevista en el inciso 2º del artículo 338 de la Constitución Política. Por ello, independientemente de la naturaleza jurídica del tributo, ya sea como tasa, contribución especial o contribución, es menester respetar el límite constitucional que establece el artículo 338, inciso 2°, de la Carta.

(ii) Observó la Corte que el diseño del tributo demandado -cuya base gravable corresponde a la recuperación de costos del servicio definida en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994- conlleva a que a los sujetos pasivos o contribuyentes sometidos a la vigilancia de la SSPD se les pueda imponer una tarifa mayor a aquella correspondiente a la recuperación de los costos por la prestación del servicio público de inspección y vigilancia. Esto es así por cuanto, el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, ya prevé una regulación sectorial completa respecto de la recuperación de los costos del servicio de inspección y vigilancia prestado por la SSPD. De esta forma, no cabe duda de que todo el costo se encuentra contemplado en dicho tributo establecido en la Ley 142 de 1994.

(iii) Visto lo anterior, destaca este tribunal que el artículo 338 de la Constitución Política dispone, por una parte que (i) el Legislador debe

señalar con claridad y precisión los elementos esenciales del tributo, a saber, los sujetos activo y pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias; y (ii) 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*. En este sentido, lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 338 superior, dista de ser una autorización general para el establecimiento de una contribución adicional que exceda los límites constitucionales mencionados, como erróneamente lo entiende el Legislador en el diseño del artículo 314 demandado. En consecuencia, dicha norma resulta inexequible al vulnerar lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 338 superior.

(iv) Aún si en gracia de discusión, se aceptará que el artículo 314 demandado constituye un tributo independiente al establecido en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, también encuentra la corporación que resulta contrario a lo dispuesto en el mencionado inciso 2º del artículo 338 de la Carta Política, por cuanto: (a) surge un vacío en la definición estructural del tributo demandado, en la medida que el hecho generador corresponde a la prestación del servicio de inspección y vigilancia por parte de la SSPD; y en consecuencia, la base gravable definida en la norma demanda, no permite entenderse de forma aislada a la recuperación de los costos por parte de la SSPD como un todo, además de que no se encuentra asociada al costo derivado del sostenimiento e inversión de la entidad que administra el Fondo Empresarial. Asimismo, (b) no se evidencia una participación en los beneficios que les proporcionan a los contribuyentes, quienes no necesariamente se beneficiaran de los múltiples usos y funciones de dicho Fondo.

85. En virtud de lo expuesto, la Sala Plena declarará la inexequibilidad del artículo 314 demandado de forma inmediata y con efectos hacia el futuro, sin necesidad de modular sus efectos. Aclara que los efectos a futuro, se sustentan en la necesidad de proteger principios como la seguridad jurídica o la buena fe, puesto que, hasta ese momento, la norma gozaba de presunción de constitucionalidad y, por ello, sería legítimo asumir que los ciudadanos orientaron su comportamiento confiados en la validez de aquella.

86. Señaló la Corte que no se veía la necesidad de proceder con dicha modulación, al no encontrarse en el marco de los supuestos que conllevan a la necesidad de diferir los efectos en el tiempo. En el mismo sentido, señala este tribunal que el diferimiento considerado para la mayor parte del artículo 314 en la sentencia C-464 de 2020, obedeció a un cambio de estándar jurisprudencial para la valoración del principio de unidad de materia en asuntos de naturaleza tributaria y de servicios públicos, contenidos en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, elemento que no se presenta en el presente caso.

87. Finalmente, frente la declaratoria de inexequibilidad de lo dispuesto en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, por vulneración a lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 338 de la Carta Política, por sustracción de materia, la Corte no se pronunció respecto del segundo problema jurídico planteado por los demandantes.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

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

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

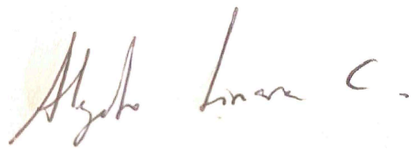
Tercero. Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 "*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*"".

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Presidente
con aclaración de voto

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

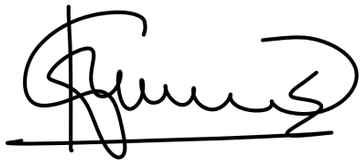


ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada



JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

REPUBLICA DE COLOMBIA

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA JURÍDICA
Revisó
Aprobó

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

DECRETO NÚMERO 1957 DE 2022

27 SEP 2022

Por medio del cual se hace un nombramiento ordinario

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 13 del artículo 189 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 2.2.5.1.1 del Decreto 1083 de 2015,

DECRETA

Artículo 1. *Nombramiento.* Nombrar a partir de la fecha al doctor DAGOBERTO QUIROGA COLLAZOS, identificado con cédula de ciudadanía No. 3.226.621, en el empleo de Superintendente Código 0030 Grado 25 de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Artículo 2. *Comunicación.* Por intermedio de la Subdirección de Gestión del Talento Humano del Departamento Nacional de Planeación, comunicar el presente decreto al doctor DAGOBERTO QUIROGA COLLAZOS.

Artículo 3. *Vigencia.* El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D.C., a los 27 SEP 2022

JORGE IVÁN GONZÁLEZ BORRERO
Director del Departamento Nacional de Planeación

REPUBLICA DE COLOMBIA

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA JURÍDICA
Revisó
Aprobó

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

DECRETO NÚMERO 1934 DE 2022

23 SEP 2022

Por medio del cual se hace un nombramiento ordinario

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 13 del artículo 189 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 2.2.5.1.1 del Decreto 1083 de 2015,

DECRETA

Artículo 1. *Nombramiento.* Nombrar a partir de la fecha al doctor CAMILO ACERO AZUERO, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.091.447, en el empleo de Subdirector de Departamento Administrativo Código 0025 Grado 00 de la Subdirección General de Descentralización y Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 2. *Comunicación.* Por intermedio de la Subdirección de Gestión del Talento Humano del Departamento Nacional de Planeación, comunicar el presente decreto al doctor CAMILO ACERO AZUERO.

Artículo 3. *Vigencia.* El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D.C., a los 23 SEP 2022

JORGE IVÁN GONZÁLEZ BORRERO
Director del Departamento Nacional de Planeación

RESOLUCIÓN No. SSPD - 20211000566545 DEL 08-10-2021
EXPEDIENTE 2021534260104975E

"Por la cual se establecen disposiciones referentes a la liquidación de la contribución adicional para el Fortalecimiento del Fondo Empresarial establecida en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, para la vigencia 2021"

LA SUPERINTENDENTE DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y en especial las que le confiere el numeral 25 del artículo 8 del Decreto 1369 de 2020, lo dispuesto en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 y las sentencias C-464 de 2020, C-484 de 2020 y C-147 de 2021 todas de la Corte Constitucional,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, estableció una contribución adicional a la definida en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, destinada al fortalecimiento del Fondo Empresarial de la Superservicios, cuyas reglas se encuentran contenidas en dicha disposición, en los siguientes términos:

> ***"ARTÍCULO 314. CONTRIBUCIÓN ADICIONAL A LA CONTRIBUCIÓN DEFINIDA EN EL ARTÍCULO 85 DE LA LEY 142 DE 1994 PARA EL FORTALECIMIENTO DEL FONDO EMPRESARIAL.*** *A partir del 1° de enero de 2020 y hasta el 31 de diciembre de 2022 se autoriza el cobro de una contribución adicional a la regulada en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994. Dicha contribución se cobrará a favor del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Las reglas aplicables a esta contribución serán las siguientes:*
>
> *1. La base gravable es exactamente la misma que la base de la contribución de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, o cuando corresponda las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen.*
> *2. Los sujetos pasivos son todas las personas vigiladas por la SSPD.*
> *3. El sujeto activo de esta contribución será la SSPD.*
> *4. La tarifa será del 1%.*
> *5. El hecho generador es el estar sometido a la vigilancia de la SSPD.*
> *El recaudo obtenido por esta contribución adicional se destinará en su totalidad al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. El traslado de los recur-*

Digitally signed by SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS
Date: 2021.10.08 15:58:02 COT

sos de las cuentas de la Superintendencia al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios estará exento del gravamen a los movimientos financieros".

Que mediante el Decreto 1150 de 2020 se reglamentó el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 y se adicionó el Capítulo 9 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, para establecer el procedimiento para liquidar y cobrar la contribución especial a cargo de la Superservicios y las Comisiones de Regulación, así como la contribución adicional para el fortalecimiento del Fondo Empresarial.

Que la Corte Constitucional mediante Sentencia C-464 de 2020, declaró la inexequibilidad del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019. Sin embargo, el alto tribunal determinó que la declaratoria de inconstitucionalidad produciría efectos a partir del 1 de enero de 2023.

Que mediante Sentencia C-484 de 2020, se declaró la inexequibilidad del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 con efectos inmediatos y hacia el futuro. Al respecto, en los párrafos 108 y 109 de la citada sentencia, la Corte Constitucional dispuso lo siguiente:

"*108. La regla general son los efectos desde ahora y hacia el futuro o ex nunc de la declaratoria de inexequibilidad. Esta postura se sustenta en la necesidad de proteger principios como la seguridad jurídica o la buena fe, puesto que, hasta ese momento, la norma gozaba de presunción de constitucionalidad y, por ello, sería legítimo asumir que los ciudadanos orientaron su comportamiento confiados en la validez de aquella. De esta manera, el tributo al que alude la disposición demandada se recauda de forma anual, y la presente sentencia se pronuncia antes de la causación de la misma para el año 2021. Por lo cual, es claro para este tribunal que los tributos causados en la anualidad 2020 corresponden a situaciones jurídicas consolidadas.* ***Asimismo, la Corte destaca que los efectos hacia futuro de esta decisión de inexequibilidad, cubren las situaciones jurídicas consolidadas en el año 2020, incluidos aquellos tributos que se sirvan de los elementos establecidos por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 para el año 2020****.*

109. Igualmente, cabe precisar que respecto de los efectos inmediatos y a futuro de esta decisión, a saber, a partir del período o anualidad 2021, los sujetos activos del tributo no se encuentran en un escenario incierto, ya que, ante la declaratoria de inexequibilidad de la modificación de la norma, se impone la consecuencia lógica de la plena vigencia del contenido normativo original del artículo 85 de la Ley 142 de 1994." (subrayas y negrillas por fuera del texto).

Que, de acuerdo con lo anterior, la contribución adicional del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 se causó para el año 2020 teniendo en cuenta la base gravable definida por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, siendo una situación jurídica consolidada.

Que por medio de la sentencia C-147 de 2021, adoptada en sala del 20 de mayo de 2021 y notificada por edicto desfijado el 16 de julio de 2021, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 con efectos inmediatos y hacía el futuro.

Que en el párrafo 61 de la sentencia C-147 de 2021, la Corte Constitucional se encargó de analizar los elementos estructurales de la contribución adicional, de la siguiente manera:

Elementos estructurales	***Artículo 314 de la Ley 1955 de 2019***
Sujeto activo	*El sujeto activo de esta contribución será la SSPD.*
Sujeto pasivo	*Los sujetos pasivos son todas las personas vigiladas por la SSPD.*
Base gravable	*La **base gravable es exactamente la misma que la base de la contribución de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994,** o cuando corresponda las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen.*
Hecho generador	*El **hecho generado es el estar sometido a la vigilancia de la SSPD**.*
Tarifa	*La tarifa será del 1%.*
Temporalidad	*A partir del 1º de enero de 2020 y hasta el 31 de diciembre de 2022 **se autoriza el cobro de una contribución adicional a la regulada en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994.***
Destinación	*Dicha **contribución se cobrará a favor del Fondo Empresarial de la SSPD, para sus múltiples usos**.*
Causación	*1 de enero de cada año gravable, durante la temporalidad definida en la norma.*
Liquidación	*Se liquida de acuerdo con las reglas y procedimiento definidos en el Decreto 1150 de 2020, CPACA, o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan.*

(Negrilla en el texto original)

Que, de conformidad con lo establecido por la Corte Constitucional, la contribución adicional del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 (i) para la vigencia 2020, se causó el 1 de enero de 2020 con la base gravable prevista en el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 y (ii) para la vigencia 2021, se causó el 1 de enero de 2021 con la base gravable prevista en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, en su versión anterior a la modificación introducida por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019.

Que en el párrafo 76 de la sentencia C-147 de 2021 de la Corte Constitucional se precisaron los efectos del fallo de la siguiente manera:

> *"76. La regla general son los efectos hacia el futuro o ex nunc de la declaratoria de inexequibilidad. Esta postura se sustenta en la necesidad de proteger principios como la seguridad jurídica o la buena fe, puesto que, hasta ese momento, la norma gozaba de presunción de constitucionalidad y, por ello, sería legítimo asumir que los ciudadanos orientaron su comportamiento confiados en la validez de aquella**. De esta manera, las contribuciones que ya se hayan causado conforme a la ley, con anterioridad a la fecha de esta sentencia, podrán ser cobradas, independientemente del procedimiento establecido en la ley para su liquidación y pago**."* (subrayas y negrillas por fuera del texto).

Que, por lo anterior, conforme a la regla fijada por la sentencia C-147 de 2021, las contribuciones adicionales correspondientes a las vigencias 2020 y 2021 se causaron y, por lo tanto, los sujetos pasivos están en la obligación de pagarlas.

Que en lo relacionado con la base gravable para la vigencia 2021, el inciso segundo del numeral 85.2. del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 establece lo siguiente:

> "*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.*"

Que, de otra parte, el parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 dispone:

> "*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.*"

Que en desarrollo de lo anterior, si en la vigencia 2021 hubo un faltante presupuestal al determinar la contribución especial del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, se debe acudir a lo previsto en el parágrafo 2 del artículo 85 citado, adicionando los correspondientes gastos operativos.

Que de acuerdo con la Resolución SSPD No. 20211000355215 de 2021 fue necesario que la base gravable de la contribución especial a favor de la Superservicios se integrara con los gastos de funcionamiento y con el 31.16% de los gastos operativos previstos en el parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

Que, en consecuencia, la base gravable de la contribución adicional del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 debe incluir esos rubros para que sea exactamente igual a la determinada para contribución especial consagrada en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

Que, en virtud de lo dispuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º. **REGLAS APLICABLES A LA LIQUIDACIÓN, COBRO Y PAGO DE LA CONTRIBUCIÓN ADICIONAL DEL ARTÍCULO 314 DE LA LEY 1955 DE 2019 PARA LA VIGENCIA 2021.** Las reglas del Capítulo 9 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el Decreto 1150 de 2020, serán aplicables a la liquidación, cobro y pago de la contribución adicional del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019.

ARTÍCULO 2º. RELIQUIDACIÓN. Si después de liquidada la contribución adicional, la Superservicios advierte cambios en la información financiera reportada y certificada por los prestadores que genere variaciones a la base gravable de la liquidación y, por ende, al valor de la contribución adicional a pagar, la Superservicios realizará la correspondiente reliquidación de conformidad con lo establecido en la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

ARTÍCULO 3º. NOTIFICACIÓN Y RECURSOS. La liquidación de la contribución adicional se notificará de acuerdo con lo establecido por las normas legales vigentes y contra ésta procederán los recursos de reposición ante la Dirección Financiera y en subsidio el de apelación

ante la Secretaría General de la Superservicios, dentro de los términos y condiciones establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 4º. FIRMEZA Y EJECUTORIA. La liquidación de la contribución adicional quedará en firme de acuerdo con lo establecido en el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y prestará mérito ejecutivo de conformidad con el artículo 99 del mismo código.

ARTÍCULO 5º. PAGO DE LA CONTRIBUCIÓN ADICIONAL. El valor de la contribución adicional deberá ser pagado dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la firmeza del acto administrativo que la liquida, de conformidad con el artículo 2.2.9.9.6 del Decreto 1150 de 2020.

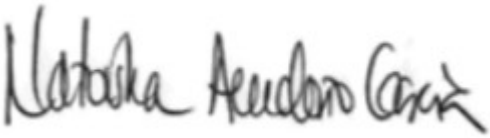
La Superservicios pone a disposición de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, como herramienta para facilitar el pago de la contribución adicional, el formato de pago de las liquidaciones que estará disponible en el sitio web de la Entidad https://www.superservicios.gov.co, en la opción Plataforma de Pagos y a través de la página web del SUI https://www.sui.gov.co.

Sin embargo, e independientemente de que el formato de pago no se encuentre disponible en la página web señalada, los prestadores de servicios públicos domiciliarios deberán adelantar las gestiones pertinentes a fin de realizar el pago, para lo cual podrán comunicarse con el Grupo de Tesorería de la Superservicios.

De igual forma, los prestadores podrán pagar la contribución adicional únicamente a la orden de la Superservicios, por la plataforma de Pagos Seguros en línea – PSE o mediante transferencia electrónica bajo la responsabilidad del prestador contribuyente que realiza el pago.

ARTÍCULO 6º. VIGENCIA. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y contra la misma no procede recurso alguno.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



NATASHA AVENDAÑO GARCÍA
Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios

Proyectó: Gustavo Alfredo Peralta-Asesor Despacho
Lorenzo Castillo Barvo – Asesor Despacho
Revisó: Juan Carlos Bejarano – Contratista del Despacho
Patricia E González Robles -Directora Financiera
Dora Torres - Profesional Especializado Dirección Financiera
Nubia Stella Castillo Garzón – Coordinadora Grupo de Contribuciones
Nubia Lucia Escobar Peña – Profesional Especializado - Grupo de Contribuciones
Ana Karina Méndez Fernández– Jefe Oficina Asesora Jurídica
Esteban Rubio Echeverri - Asesor - Oficina Asesora Jurídica
Paula Angélica Rodríguez Poveda – Asesora Oficina Jurídica
Lady Katherine Guayacundo – Profesional Especializado – Secretaría General
Aprobó: Marina Montes – Secretaria General

RV: NOTIFICACIÓN PERSONAL ELECTRONICA LIQUIDACIÓN 20210000025846 GESTOR DOCUMENTAL 20215340270206

Angel Castañeda <acastaneda@x100legal.co>

Lun 08/11/2021 22:00

Para: Diana Carolina Prado Carreño <dprado@x100legal.co>; Andrés Felipe Forero Ramírez <fforero@x100legal.co>; Oscar Sandoval <osandoval@x100legal.co>

3 archivos adjuntos (771 KB)

20210000025846.pdf; RV: NOTIFICACIÓN PERSONAL ELECTRONICA LIQUIDACIÓN 20210000025846 GESTOR DOCUMENTAL 20215340270206; Liquidación contribución adicional 2021 CLC;

Estimados

CLC nos acaba de mandar esto, que vence mañana.

Por favor verifiquemos que en efecto vence mañana y preparemos el recurso con lo que tenemos adelantado por favor

ACM

Ángel Castañeda M
Abogado
Managing Partner
acastaneda@x100legal.co
M: (57) 315-3452270
www.x100legal.com

[angelcastaneda.net]

X100LEGAL

De: clc <clc@clcgas.com.co>
Enviado el: lunes, 8 de noviembre de 2021 9:58 p. m.
Para: Angel Castañeda <acastaneda@x100legal.co>
Asunto: RV: NOTIFICACIÓN PERSONAL ELECTRONICA LIQUIDACIÓN 20210000025846 GESTOR DOCUMENTAL 20215340270206

Combustibles líquidos de Colombia S.A E.S.P

Nit. 900.175.830-2
Carrera 50 #18 A-75 piso 2. Bogotá D.C.
Tel. 5935999

Mensaje Elaborado por:
Johana Melissa Vargas Urieles
Abogada

De: Notificacion Personal Contribuciones <notificacion_personal_contibuciones@superservicios.gov.co>
Enviado el: lunes, 25 de octubre de 2021 4:52 p. m.
Para: clc <clc@clcgas.com.co>
CC: correo@certificado.4-72.com.co
Asunto: NOTIFICACIÓN PERSONAL ELECTRONICA LIQUIDACIÓN 20210000025846 GESTOR DOCUMENTAL 20215340270206

Señores
COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P.

NOTIFICACIÓN PERSONAL POR MEDIO ELECTRÓNICO

Conforme a su autorización y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 56 y 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.P.A.C.A.), me permito notificarlo personalmente por medio electrónico de la Liquidación No. 20210000025846 del 19 de octubre de 2021 proferida dentro del expediente No. sinDefinir, respectivamente “Por la cual se liquida la contribución Adicional, correspondiente a la vigencia 2021”, remitiendo copia íntegra del acto administrativo.

Se advierte que contra el acto administrativo que se notifica procede el Recurso de Reposición ante la Dirección Financiera y el Recurso de Apelación ante la Secretaría General dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de notificación, los cuales deberán ser remitidos al correo electrónico sspd@superservicios.gov.co.

La presente notificación se entenderá surtida el día de recibo del presente correo.

Cordialmente,

ANDREA DEL PILAR HERRAN AVILA
Notificador Designado Secretaría General

"Antes de Imprimir este correo electrónico piense bien si es necesario hacerlo"

La información aquí contenida es para uso exclusivo de la persona o entidad de destino. Está estrictamente prohibida su utilización, copia, descarga, distribución, modificación y/o reproducción total o parcial, sin el permiso expreso de la

Superservicios, ya que su contenido puede ser de carácter confidencial y/o contener material privilegiado. Si usted recibió esta información por error, por favor contacte en forma inmediata a quien lo envió y borre este material de su computador. La Superservicios no es responsable por la información contenida en esta comunicación, el directo responsable es quien la firma o el autor de la misma.

Bogotá D.C., 9 de noviembre de 2021

Doctora
PATRICIA EUGENIA GONZÁLEZ
Dirección Financiera
SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS
Ciudad

Referencia: Contribución Adicional – Liquidación Radicado No. 20210000025846 del 19 de octubre de 2021.

Asunto: Recurso de reposición y en subsidio apelación.

ÁNGEL CASTAÑEDA MANRIQUE, abogado, domiciliado en Bogotá D.C., identificado como aparece al pie de mi firma, inscrito en el certificado de existencia y representación legal de **CASTAÑEDA & VELASCO ABOGADOS S.A.S.**, sociedad dedicada a la prestación de servicios jurídicos e identificada con el NIT No. 830.086.882-1, quien obra como apoderada especial de la sociedad **COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P.** (en adelante "**CLC**"), respetuosamente por medio del presente memorial, me permito interponer, con fundamento en los artículos 74 y s.s. del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), y encontrándome dentro del término legal conferido para el efecto, **RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO APELACIÓN** en contra de la Liquidación Oficial de la Contribución Adicional del año 2021 No. 20210000025846, con el fin de que se acojan las siguientes:

I. PRETENSIONES

Primera. - Que se revoque la Liquidación Oficial No. 20210000025846, por la cual se liquida la Contribución Adicional para el fortalecimiento del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios del Artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 para la empresa COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P.

II. ANTECEDENTES

1. El artículo 338 de la Constitución Política otorga la facultad al legislador para establecer contribuciones que tengan como destino financiar los costos de los servicios que presten las autoridades administrativas o la participación en los beneficios que proporcionen a los contribuyentes.

2. Por su parte, los artículos 95, numeral 95.9 y 363 de la CP establecen que las cargas fiscales que se imponen a los contribuyentes deben estar guiadas por los principios de justicia, equidad y eficiencia tributaria.

3. El artículo 365 de la CP dispone que es obligación del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional. Adicionalmente, el artículo 367 de la CP determina que la ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

4. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ("SSPD") se vio en la necesidad de intervenir a la empresa de distribución y comercialización de energía en los departamentos de la costa caribe, Electricaribe S.A. E.S.P., debido a su difícil situación financiera y al peligro inminente de interrupción del servicio público domiciliario, a consecuencia de manejos ineficientes, respecto de las cuales la SSPD no actuó. Esta intervención demandó ingentes recursos del Estado para efectos de asegurar la continuidad en la prestación del servicio público.

5. En razón a lo anterior, el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 ("Ley 1955") creó una contribución adicional a la del artículo 85, destinado al fortalecimiento del Fondo Empresarial de la SSPD ("Contribución Adicional"), en contraposición a la Constitución. Esta Contribución Adicional fue definida por el legislador para ser cobrada desde el 1 de enero de 2020, hasta el 31 diciembre de 2022. El texto aprobado e incorporado en el cuerpo de la Ley 1955 es el siguiente:

> "ARTÍCULO 314. CONTRIBUCIÓN ADICIONAL A LA CONTRIBUCIÓN DEFINIDA EN EL ARTÍCULO 85 DE LA LEY 142 DE 1994 PARA EL FORTALECIMIENTO DEL FONDO EMPRESARIAL. A partir del 1° de enero de 2020 y hasta el 31 de diciembre de 2022 se autoriza el cobro de una contribución adicional a la regulada en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994. Dicha contribución se cobrará a favor del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Las reglas aplicables a esta contribución serán las siguientes:
>
> 1. La base gravable es exactamente la misma que la base de la contribución de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, o cuando corresponda las normas que lo modifiquen, sustitu-yan o adicionen.
>
> 2. Los sujetos pasivos son todas las personas vigiladas por la SSPD.
>
> 3. El sujeto activo de esta contribución será la SSPD.
>
> 4. La tarifa será del 1%.
>
> 5. El hecho generador es el estar sometido a la vigilancia de la SSPD.
>
> El recaudo obtenido por esta contribución adicional se destinará en su totalidad al

> Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. El traslado de los recursos de las cuentas de la Superintendencia al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios estará exento del gravamen a los movimientos financieros."

6. La Contribución Adicional incorpora la misma base gravable, hecho generador y sujetos pasivos de la contribución de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, por lo que los contribuyentes resultan pagando más de una vez por la recuperación de costos por la prestación del servicio de inspección y vigilancia, lo cual viola el principio de justicia tributaria.

7. Desde la liquidación de la Contribución Adicional para la vigencia 2020, CLC advirtió la inconstitucionalidad del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 y, por consiguiente, la necesidad de que se aplicara la excepción de inconstitucionalidad.

8. Contra el artículo 314 de la Ley 1955 se interpusieron varias demandas de inconstitucionalidad, que fueron resueltas por la Corte Constitucional en el sentido de declarar la inexequibilidad de la norma.

9. En la Sentencia C-464 del 28 de octubre de 2020, la Corte Constitucional decidió declarar la inexequibilidad del Artículo 314 de la Ley 1955, con efectos diferidos hasta el 1 de enero de 2023, de la siguiente forma:

> *"**Segundo-. Declarar INEXEQUIBLES** los artículos 18 (salvo la expresión indicada en el resolutivo primero) y 314 de la Ley 1955 de 2019 "por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".*
>
> ***Tercero-. DISPONER** que la declaratoria de inexequibilidad prevista en el resolutivo segundo surtirá efectos a partir del primero (1º) de enero de dos mil veintitrés (2023). Este diferimiento no es aplicable al resolutivo primero, el cual surte efectos hacia el futuro."*

10. Por su parte, en la Sentencia C-147 del 20 de mayo de 2021, la Corte Constitucional decidió declarar, con efectos inmediatos, la inexequibilidad del Artículo 314 de la Ley 1955, así:

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

11. La Corte Constitucional tuvo como fundamento claro para su fallo, que la destinación de la contribución pretendida no se enmarcaba dentro de los preceptos del artículo 338 Constitucional y, asimismo, que no podía hablarse de que las

empresas de servicios públicos generaran los costos que se pretendía recaudar a través del tributo.

12. Por otra parte, la Ley 2063 del 28 de noviembre de 2020 y el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación No. 1805 del 31 de diciembre de 2020, fijaron apropiaciones presupuestales de la SSPD para la vigencia fiscal 2021 por valor de $858.726.626.879.

13. Pese a la más reciente declaratoria de inexequibilidad con efectos inmediatos del Artículo 314 de la Ley 1955, se estableció que, por concepto de la Contribución Adicional, sería recaudada la suma de $148.694.794.129.

14. Sin consideración de la inconstitucionalidad del tributo y de la declaratoria de inexequibilidad del Artículo 314 de la Ley 1955, la SSPD, mediante Liquidación Oficial No. 20210000025846 del 19 de octubre de 2021, liquidó la Contribución Adicional del año 2021 de CLC, en la suma de $67.162.000.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICO DEL RECURSO – VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. CARGO PRIMERO: VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR VIOLACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN – EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

El acto administrativo objeto del presente recurso, que liquida la Contribución Adicional con fundamento en lo estipulado en el artículo 314 de la Ley 1955, viola preceptos constitucionales, conforme a lo establecido por la Corte Constitucional.

A primera vista, si se hace una evaluación estrictamente formalista y se considera que el artículo 314 de la Ley 1955, que sirvió como fundamento para liquidar la contribución adicional, fue declarado inconstitucional, tendría que concluirse, necesariamente, la nulidad del acto administrativo. El pronunciamiento de inconstitucionalidad se adoptó mediante sentencias C-464 del 28 de octubre de 2020 y C-147 del 20 de mayo de 2021.

La sola declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 314 de la Ley 1955 en la cual se fundamenta el acto administrativo recurrido, por parte de la Corte Constitucional, debería determinar *per se* la nulidad de dicha actuación, por el simple argumento que el acto administrativo tendría fundamento en normas que dejaron de existir dentro del ordenamiento jurídico. En todo caso, en la medida que el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 era contrario a la Constitución desde el momento de su expedición, la Superintendencia lo debía inaplicar, en tanto, las empresas advirtieron desde el año 2020 la inconstitucionalidad del cobro de la contribución adicional y, por consiguiente, la necesidad de que se aplicara la excepción de inconstitucionalidad.

Ahora bien, procedo a anunciar los argumentos que desarrollaré en el primer cargo:

1. Existe una incompatibilidad entre el acto administrativo que se recurre con el numeral 95.9 del artículo 95 y el artículo 363 de la Constitución Política, por cuanto éste vulnera los principios de justicia y equidad tributaria.

2. Sumado a lo anterior, por su destinación, el acto que se recurre viola el artículo 338 de la Constitución Política.

3. Los efectos de la Sentencia C-147 de 2021 aplican a la contribución adicional liquidada mediante el acto recurrido.

4. Adicionalmente, el acto administrativo se funda en una norma que fue declarada inexequible mediante Sentencia C-147 de 2021.

5. La SSPD debe aplicar el artículo 4° de la Constitución Política, esto es, la excepción de inconstitucionalidad.

6. Finalmente, el acto objeto de este recurso viola el artículo 365 de la Constitución por desconocimiento de los principios de eficiencia económica y el deber del estado de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos.

A continuación, procederé a desarrollar en detalle los argumentos planteados:

1.1. Contradicción absoluta del acto administrativo con el principio de primacía de la Constitución

Dentro del Estado de social y de derecho que caracteriza a Colombia, la importancia del principio de la primacía de la Constitución, resulta sin duda alguna, la columna vertebral a partir de la cual el mismo Estado se sostiene, en la medida que la Carta representa los parámetros objetivos y verdaderamente legítimos, a partir de los cuales debe evaluarse el accionar del Estado.

En ese sentido, si se considera que la Constitución Política determina los acuerdos a los cuales llegó el constituyente primario para controlar fundamentalmente el poder del Estado, y el relacionamiento de éste con los particulares, la conducta que despliega la Superintendencia a través del acto administrativo que se recurre, constituye de manera real y verdadera, una extralimitación de la actuación del Estado, en contra del principio de la supremacía de la constitución, para reemplazarlo por otra fuente jurídica, que no está contemplada como válida dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

Así entonces, pretender liquidar un impuesto, con fundamento en una norma inexistente, y a partir de interpretaciones que claramente tienen como objetivo evadir la aplicación real y verdadera de la Constitución política, no es una conducta que se espera dentro de las instituciones del Estado, quiebra de manera evidente el principio de confianza legítima del particular frente a las instituciones, y afecta la certeza jurídica que se desprende de supuesto de que Estado funciona dentro del Estado de Derecho.

Si a lo anterior se le agrega que los recursos a recaudar, tienen como objetivo la financiación de una situación que se derivó precisamente de una falla en el servicio de vigilancia que el Estado debe hacer respecto de las empresas, para evitar situaciones como las que ocurrieron con la empresa Electricaribe, se hace más evidente el desvío funcional que toma la Superintendencia, al procurar el cobro de una contribución sin ley que la soporte, y claramente contrario a la Carta Política.

Solo por esto, la Superintendencia debería proceder a revocar el acto, y abstenerse de insistir en el mismo.

1.2. Incompatibilidad entre el numeral 95.9 del artículo 95 y del artículo 363 de la Constitución Política con el acto administrativo que se recurre. El acto administrativo que liquida la contribución adicional vulnera los principios de justicia y equidad tributaria.

Puntualmente, el numeral 95.9 del artículo 95 constitucional señala que son deberes de las personas y del ciudadano, entre otros:

> *"Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de **justicia y equidad**" (El resaltado es mío)*

Por su parte, el Artículo 363 de la Carta Política dispone:

> *"El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad."*

Aun cuando la Constitución política señala que la financiación de los gastos e inversiones del Estado debe darse bajo los principios de justicia y equidad, el acto administrativo recurrido pretende liquidar un segundo tributo, adicional al del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, que grava un mismo hecho económico.

Si se comparan de forma detallada el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 y el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, podemos encontrar que:

> (i) Tienen el mismo hecho generador: el artículo 85 establece el hecho generador como estar sometido a "la regulación, control y vigilancia que preste el

Superintendente", el artículo 314 establece que el hecho generador es "el estar sometido a la vigilancia de la SSPD".

(ii) Tienen la misma base gravable: el artículo 314, de forma abierta dispone que "la base gravable es exactamente la misma que la base de la contribución de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994".

(iii) El destinatario de la contribución es el mismo: en esencia, el sujeto activo de ambos tributos es el mismo, esto es, la SSPD.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-147 de 2021 señala que "*a la luz de los principios constitucionales de justicia y equidad tributaria, los cuales constituyen un límite a la amplia potestad de configuración del Legislador en materia tributaria, se evidencia que de la norma demandada (i) se superponen bases gravables; (ii) por el mismo hecho generador; y (iii) recae sobre los mismos sujetos pasivos. Por lo que, los sujetos vigilados por la SSPD resultan pagando más de una vez por la recuperación de costos por la prestación del servicio de inspección y vigilancia, lo cual acarrea sin duda alguna un aumento en los costos*".

De la comparación hecha entre los artículos 85 y 314, resulta claro que la Ley 1955 estableció una doble imposición, hecho que está prohibido según las disposiciones constitucionales y jurisprudenciales en Colombia. Lo anterior, indica que el acto administrativo que se recurre viola la Constitución, ya que la liquidación de la contribución adicional implica una doble imposición sobre un mismo hecho económico.

En pacífica y reiterada jurisprudencia, tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional han reconocido que la doble imposición atenta contra los principios de justicia y equidad tributaria previstos en los artículos 95 y 363 de la Constitución.

El principio de justicia tributaria resalta que la carga que se impone al contribuyente debe ser el resultado de un análisis de la capacidad económica del mismo. Sobre la justicia tributaria, la Corte Constitucional ha manifestado:

> *"El principio de justicia tributaria, por su parte, ha sido interpretado como una síntesis de todas las exigencias constitucionales que enmarcan el ejercicio del poder Impositivo del Estado (CP art 95-9). Además de incorporar las exigencias de equidad y progresividad antes mencionadas, también reclama un sistema tributario eficiente, capaz de asegurar un efectivo control de la recaudación de los dineros públicos. Así pues, al lado de la equidad y la progresividad, la eficiencia también constituye un componente medular de la justicia tributaria, dado que la ineficiencia en el recaudo de los tributos puede generar una injusta distribución de la carga fiscal, en tanto el incumplimiento de sus obligaciones impositivas por*

parte de algunos contribuyentes conduce a que el sostenimiento de los gastos e inversiones públicas sólo se haga a costa de los contribuyentes cumplidos."[1]

Frente al principio de equidad, la misma corporación ha señalado:

"En líneas generales, el contenido de ese principio refiere ***a la prohibición que el orden jurídico imponga obligaciones excesivas o beneficios desbordados al contribuyente.*** *En términos de la jurisprudencia, la equidad tributaria consiste en "un criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado* ***cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos*** *en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión.""*[2]

En estos términos, es evidente que el acto administrativo que liquida la contribución adicional estableció una carga impositiva excesiva a la empresa que recurre, sin tener en cuenta la capacidad económica del contribuyente, e imponiendo de forma indiscriminada dos contribuciones con base a un mismo hecho económico, donde confluyen el mismo hecho generador, la misma base gravable, los mismos sujetos pasivos y el mismo sujeto activo destinatario del tributo.

Sobre la doble imposición, el Consejo de Estado ha señalado:

"(…) ***no puede haber doble tributación con base en un mismo hecho económico****, so pena de desconocer que la capacidad contributiva de los contribuyentes establece una correlación entre la obligación tributaria y su capacidad económica, de modo que dicha capacidad económica es la que sirve de parámetro para cumplir con su deber de contribuir con el financiamiento de las cargas públicas del Estado, consagrado en el artículo 95 de la Constitución Política. En consecuencia, quienes teniendo la calidad de contribuyentes realicen con mayor frecuencia el hecho generador de la obligación tributaria, deberán pagar en la misma proporción el impuesto correspondiente,* ***pero de ninguna manera deberán pagar varias veces el impuesto por la realización de un mismo hecho económico, descrito legalmente como generador del impuesto****"*[3] *(El resaltado es mío)*

Es claro que, bajo lo establecido por el Consejo de Estado, los contribuyentes que realicen con mayor frecuencia el hecho generador del tributo deben pagar proporcionalmente por este. Sin embargo, está prohibido que, por la realización de un

---

[1] Corte Constitucional, Sentencia C-492 de 2015, ponente: María Victoria Calle. Expedientes D-10559 y 10581 (acum). Citado también en Sentencia C-056 del 13 de febrero de 2019, ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. Exp. D-12418.

[2] Corte Constitucional, Sentencia C-278 del 19 de junio de 2019, ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado, Exp. 12699.

[3] Consejo de Estado, Sentencia del 16 de agosto de 2007, ponente: Juan Ángel Palacio Hincapié. Exp. 14972.

mismo hecho económico, se pague varias veces un tributo. Hecho económico que, además, es inconstitucional.

Como lo hemos indicado, el hecho generador del tributo, tanto en el artículo 85 como en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, es estar sometido a la vigilancia de la SSPD. En ese sentido, imponer dos contribuciones por el mismo hecho de estar sometido a la vigilancia de la SSPD, constituye una doble imposición sobre un mismo hecho económico.

Por ende, es claro que el acto administrativo recurrido realizó una doble imposición al gravar dos veces el mismo hecho económico de la empresa que recurre, lo cual atenta contra los principios de equidad y justicia tributaria contenidos en la Constitución Política (numeral 95.9, artículo 95 y 363). A todas luces, la liquidación que realizó la SSPD resulta desproporcionada e inconstitucional, motivo por el cual debe ser revocada.

No siendo suficiente con incurrir en la prohibición de doble imposición, el acto administrativo recurrido violó el principio de no confiscatoriedad. Este principio tiene como fundamento constitucional la protección a la propiedad y la iniciativa privada y los principios de justicia y equidad tributaria. Sobre los tributos confiscatorios, la Corte Constitucional ha señalado:

> *"La prohibición de los impuestos confiscatorios tiene fundamentos constitucionales, como la protección de la propiedad y la iniciativa privadas y* ***los principios de justicia y equidad tributarias****. Si el Estado reconoce la propiedad privada y la legitimidad de la actividad de los particulares* ***encaminada a obtener ganancias económicas, mal podría admitirse la existencia de tributos que impliquen una verdadera expropiación de facto de la propiedad o de los beneficios de la iniciativa económica de los particulares.*** *Tales impuestos no respetarían la equidad ni la justicia fiscales, por lo cual es necesario admitir que existen límites materiales cuantitativos al poder impositivo del Estado."*[4] *(El resaltado es mío)*
>
> *"El tercer supuesto de afectación del principio de equidad, identificado por la jurisprudencia constitucional,* ***es cuando el tributo es o tiene implicaciones confiscatorias****. Ello sucede en el caso que la obligación fiscal implique una expropiación de facto de la propiedad privada o de los beneficios de la iniciativa económica de los particulares. Esto en razón a que dicha actividad productiva deba destinarse exclusivamente al pago del tributo, impidiéndose el logro de ganancia para el sujeto pasivo del mismo.* ***A este respecto, debe tenerse en cuenta que el efecto confiscatorio en mención opera cuando el impuesto***

[4] Corte Constitucional, Sentencia C-409 del 4 de septiembre de 1996, ponente: Alejandro Martínez Caballero. Exp. D-1197.

> ***genera un impacto desproporcionado en el patrimonio del contribuyente**, con efectos claramente expropiatorios."*[5] *(El resaltado es mío)*

Cabe recordar que antes de la Ley 1955, el Fondo Empresarial se financiaba a través de los excedentes generados por autoridades como la SSPD, la CRA y la CREG, el producto de las multas que imponía la SSPD, los rendimientos que generaba el patrimonio autónomo, entre otros. Sin embargo, con la expedición de la Ley 1955, ahora el fondo pretende ser financiado por el recaudo que se haga de la contribución adicional.

El resultado de lo anterior es un tributo que significa una carga absolutamente desproporcionada para los contribuyentes, que es claramente confiscatorio y que implica una expropiación de facto de los beneficios de la actividad económica de la empresa. Hay que tener en cuenta que la base gravable sobre la cual la SSPD procedió a liquidar la contribución en el acto administrativo recurrido, como ya se ha señalado, no tiene en cuenta la capacidad económica del contribuyente y contraviene la Constitución, conforme lo señaló la Corte Constitucional. Al desconocer este elemento, se omite el hecho de que las empresas, en el año fiscal, hayan tenido un corto margen de utilidad, o que estas incluso hayan incurrido en pérdidas. Lo anterior puede implicar que la capacidad de pago del contribuyente sea incluso menor a lo que implica la liquidación de la contribución adicional.

En un caso similar, el Consejo de Estado analizó el principio de no confiscatoriedad de la siguiente manera:

> *"(ii) El no considerar la compensación de pérdidas fiscales con rentas líquidas obtenidas en años posteriores para definir la base gravable del CREE* ***presenta rasgos confiscatorios, pues al no tomar en cuenta las pérdidas del sujeto obligado para efectos de tributar, podría impedir que su negocio genere ganancias, además hace imposible que las empresas se recuperen de sus pérdidas, pues la detracción que implica la obligación tributaria puede ser superior a la capacidad de pago, en contravía con lo establecido por la Constitución en sus artículos 58, 95-9, 333 y 363.*** *De tal forma, el tributo no asegura de que el monto de la tarifa sea soportable para el sujeto pasivo."*[6] *(El resaltado es mío)*

De esta forma, es claro que el acto administrativo cuya nulidad se pretende contraría el artículo 95 (numeral 9) y el artículo 363 de la Constitución, al realizar la liquidación de un tributo que vulnera el principio de no confiscatoriedad y al desconocer la capacidad contributiva de la empresa, lo cual obliga injustamente al contribuyente a sostener un impacto desproporcionado en su patrimonio, al punto que incluso puede generar una situación en la cual no genere utilidad alguna de su actividad económica.

---

[5] Corte Constitucional, Sentencia C-278 del 19 de junio de 2019. ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado, Exp. 12699. Antes citado.

[6] Consejo de Estado, Sentencia del 10 de mayo de 2018, ponente: Milton Chaves García. Exp. 22572.

Adicionalmente, el tributo es efectivamente una expropiación de facto y, por ende, es confiscatorio, pues es evidente que pretende financiar la crisis que ha generado Electricaribe. A través de una contribución que cobra la SSPD, se pretende generar recursos destinados al Fondo Empresarial, que al final serán destinados a sanear esta crisis sin que exista un beneficio real para el contribuyente, como ya se ha explicado. Es importante señalar que, con el pago de la contribución, la empresa deja de percibir un porcentaje importante de utilidad, para financiar a otra empresa en crisis.

Pretender que las empresas de servicios públicos, a través de una contribución absolutamente desproporcionada, financien la crisis de Electricaribe, es claramente inconstitucional. La lógica en este caso es: se liquida la contribución, los recursos se destinan al fondo, el fondo financia la crisis y así el Estado descarga su responsabilidad en todas las empresas de servicios públicos.

Lo anterior, sin lugar a duda, implica una expropiación de facto de los beneficios económicos que son percibidos por las empresas de servicios públicos debido a su actividad económica. Por esta razón y las expuestas a lo largo de este numeral, se debe considerar que el acto administrativo recurrido contraría los principios de equidad y de justicia tributaria, los cuales están consagrados en las normas constitucionales anteriormente citadas, motivo por el cual debe ser revocado.

1.3. Incompatibilidad del acto administrativo con la Constitución Política. Por su destinación, el acto administrativo que liquida la contribución adicional viola el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución.

1.3.1. Naturaleza y objetivos de las contribuciones especiales

Según lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución, las "contribuciones" deben estar destinadas a la recuperación de los costos de los servicios que preste la entidad o por la participación en los beneficios que esta les proporcione. La Corte Constitucional, en jurisprudencia pacífica y reiterada, ha señalado que el dinero recaudado por causa de una contribución tiene la finalidad de recuperar lo invertido en la obra o actividad de la que se derive el beneficio para el sujeto pasivo del tributo.

Sobre el particular, dicha corporación ha establecido lo siguiente:

> *"(3) Por último, conforme a un tercer sentido del término, "contribución" es* ***el tributo que se paga como contraprestación de una actividad, inversión u obra estatal que beneficia al sujeto pasivo del tributo y que tiene como fin compensar dicho beneficio****. Este tipo de contribución ha sido denominado contribución especial.*

(…)

En los anteriores términos, en primer lugar, ***las contribuciones especiales son compensaciones que el contribuyente paga, necesariamente, en razón de una ventaja, una utilidad o un beneficio recibido****. Este beneficio se produce gracias a obras públicas o actividades desarrolla (sic) el Estado. En segundo lugar,* ***los recursos producto del recaudo tienen una destinación específica, consistente en la financiación de esa actividad o inversión****. La finalidad del gravamen es recuperar lo invertido*

En tercer lugar, la contribución debe ser equivalente a los beneficios que, en virtud de la actuación estatal, son percibidos por los sujetos pasivos. (…)"[7] *(El resaltado es mío)*

En coherencia con lo anterior, la Corte Constitucional en la Sentencia C-484 de 2020 recordó y ratificó los parámetros que la jurisprudencia constitucional ha establecido para "diferenciar las contribuciones, y establecer la tipología de los tributos que pueden existir en el marco del orden constitucional y legal nacional", para lo cual incluyó un cuadro resumen que se muestra a continuación, respecto de los diferentes tipos de tributos:

Impuesto	(i) Prestación de naturaleza unilateral, por lo cual el contribuyente no recibe ninguna contraprestación por parte del Estado; (ii) Hecho generador que lo sustenta, que observa la capacidad económica del contribuyente, como valoración del principio de justicia y equidad, sin que por ello pierda su vocación de carácter general; (iii) Al ser de carácter general, se cobran sin distinción a todo ciudadano que realice el hecho generador; (iv) Su pago no es opcional ni discrecional, lo que se traduce en la posibilidad de forzar su cumplimiento a través de la jurisdicción coactiva; (v) En cuanto se recaude, conforme al principio de unidad de caja, el Estado puede disponer de dichos recursos de acuerdo con lo previsto en los planes y presupuestos nacionales, por lo cual la disposición del recurso se hace con base en prioridades distintas a las del contribuyente; y (vi) No guarda una relación directa e inmediata con un beneficio específico derivado para el contribuyente.

[7] Corte Constitucional, Sentencia C-272 del 25 de mayo de 2016, ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Exp. D-11056.

Tasa	(i) El hecho generador se basa en la prestación de un servicio público, o en un beneficio particular al contribuyente, por lo cual es un beneficio individualizable; (ii) Tiene una naturaleza retributiva, por cuanto, las personas que utilizan el servicio público, deben pagar por él, compensando el gasto en que ha incurrido el Estado para prestar dicho servicio; y (iii) Se cobran cuando el contribuyente provoca la prestación del servicio, siendo el cobro de forma general proporcional, aunque en ciertos casos admite criterios distributivos.
Contribución Especial	(i) La compensación atribuible a una persona, por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizado por una entidad pública; (ii) Manifiesta externalidades, al generar un beneficio directo en bienes o actividades económicas del contribuyente; y (iii) Se cobran para evitar un indebido aprovechamiento de externalidades positivas patrimoniales, que se traducen en el beneficio o incremento del valor o de los bienes del sujeto pasivo, o en un beneficio potencial como por ejemplo, seguridad.

Conforme a lo anterior, es pertinente analizar la naturaleza de la Contribución Adicional y del Fondo al cual estarán destinados los recursos objeto de este tributo, para verificar que se ajuste a los parámetros establecidos por la Jurisprudencia Constitucional.

1.3.2. La contribución adicional del artículo 314.

El artículo 314 de la Ley 1955 creó una contribución adicional a la que contempla el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, cuyo propósito es fortalecer el Fondo Empresarial de la SSPD. El sujeto activo de dicha contribución es la SSPD, mientras que el sujeto pasivo son todas las entidades que se encuentran bajo su vigilancia.

El inciso final del artículo 314 dispone:

> *"**El recaudo obtenido por esta contribución adicional se destinará en su totalidad al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.** El traslado de los recursos de las cuentas de la Superintendencia al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios estará exento del gravamen a los movimientos financieros." (El resaltado es mío)*

En este sentido, el único propósito y objetivo de la Contribución Adicional es financiar el fondo empresarial.

El Fondo Empresarial de la SSPD fue creado por la Ley 812 de 2003[8] como un patrimonio autónomo con el objetivo de garantizar la viabilidad y la continuidad en la prestación del servicio. En el artículo 2.2.9.4.2. del Decreto 1082 de 2015 adicionado por el Decreto 1924 de 2016, se señaló que mediante los recursos del fondo se podrá financiar a las empresas en toma de posesión, así:

> *"ARTÍCULO 2.2.9.4.2. Objeto y uso de los recursos. Con el objeto de garantizar la viabilidad y la continuidad en la prestación del servicio, así como para asegurar que esta prestación sea eficiente, y sin perjuicio de las demás disposiciones señaladas por la ley respecto del Fondo Empresarial,* ***este podrá financiar a las empresas en toma de posesión para****: i) Pagos para la satisfacción de los derechos de los trabajadores que se acojan a los planes de retiro voluntario y en general para el pago de las obligaciones laborales y, ji) apoyo para salvaguardar la prestación del servicio a cargo de la empresa en toma de posesión." (Negrilla mía)*

En coherencia con lo anterior, el artículo 227 de la Ley 1955 de 2019, precisó la forma en que se pueden emplear los recursos del fondo, de la siguiente manera:

> *"****ARTÍCULO 227. FORTALECIMIENTO DEL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS****. En la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios seguirá funcionando, con vocación de permanencia, el Fondo Empresarial creado por la Ley 812 del 2003, a través de un patrimonio autónomo cuyo ordenador del gasto será el Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios.*
>
> ***Este Fondo podrá financiar a las empresas en toma de posesión para****: 1) pagos para la satisfacción de los derechos de los trabajadores que se acojan a los planes de retiro voluntario y en general las obligaciones laborales y, 2) apoyo para salvaguardar la prestación del servicio.*
>
> *Igualmente, podrá contratar y/o apoyar el pago de las actividades profesionales requeridas en áreas financieras, técnicas, legales y logísticas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios* ***y a la empresa objeto de toma de posesión****, así como los estudios necesarios para determinar la*

[8] Respecto del Fondo Empresarial, la Corte Constitucional en sentencia C-504-20 Corte Constitucional de Colombia, señala con acierto la evolución de la figura de la siguiente manera "Es necesario señalar que el artículo 132 de la Ley 812 de 2003 facultó a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para constituir un patrimonio autónomo, con vocación de permanencia, denominado "Fondo Empresarial". La finalidad de dicho fondo es la de "apoyar a la salvaguarda de la prestación del servicio y la financiación de las empresas en toma de posesión" [37]. Otras leyes aprobatorias de planes de desarrollo repitieron las autorizaciones del Fondo Empresarial de la SSPD: el artículo 247 de la Ley 1450 de 2011, el artículo 227 de la Ley 1753 de 2015 y el artículo 16 de la Ley 1955 de 2019"

procedencia de dicha medida y las medidas preventivas de acuerdo con lo establecido en la Ley 142 de 1994.

Así mismo, de forma excepcional el Fondo podrá apoyar con recursos a ***las empresas prestadoras de servicios públicos objeto de la medida de toma de posesión*** *para asegurar la viabilidad de los respetivos esquemas de solución a largo plazo sin importar el resultado en el balance del Fondo de la respectiva operación, siempre y cuando así lo soliciten ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y acrediten:*

1. Incapacidad presente y futura de pago de los recursos entregados previamente a título de financiación, con cargo a los recursos del Fondo Empresarial soportada con las modelaciones financieras y demás elementos que lo demuestren,

2. Contar con un esquema de solución de largo plazo que cumpla con los criterios que para el efecto establezca la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, y
3. El esquema de solución de largo plazo a que hace referencia el numeral anterior solo pueda ser cumplible con la entrega de los recursos mencionados por parte del Fondo, los cuales se considerarán como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional para las empresas en toma de posesión.

Lo anteriormente señalado también será aplicable a las empresas que a la entrada en vigencia de la presente Ley se encuentren en toma de posesión." (negrilla mía)

En este orden de ideas, el Fondo Empresarial se da como una herramienta de financiación destinada a las empresas que son objeto de toma de posesión, con el fin de garantizar la prestación continua, ininterrumpida y eficiente del servicio público que ellas prestan, mediante el pago de pasivos que solo le corresponde a esa empresa intervenida, el cubrimiento de las obligaciones de carácter laboral de las mismas, o como mecanismo de financiación incluso a pérdida.

1.3.3. La toma de posesión como función de la SSPD

Toda vez que el objeto del fondo empresarial es la financiación de las empresas en toma de posesión, es importante analizar la figura, en razón de las funciones de la entidad, las cuales se encuentran consagradas en el artículo 79 de la Ley 142 de 1994, entre ellas resalto las siguientes:

"10. Tomar posesión de las empresas de servicios públicos, en los casos y para los propósitos que contemplan el artículo 59 de la Ley 142 de 1994 y las disposiciones concordantes.

(…)

27. Pedir a las autoridades competentes, en el evento de toma de posesión, que declaren la caducidad de los contratos de concesión, en los términos del artículo 121 de la Ley 142 de 1994.

28. Designar o contratar al liquidador de las empresas de servicios públicos."

Por otro lado, el artículo 59 de mencionada Ley establece:

"ARTÍCULO 59. CAUSALES, MODALIDAD Y DURACIÓN. El Superintendente de servicios públicos podrá tomar posesión de una empresa, en los siguientes casos:

59.1. Cuando la empresa no quiera o no pueda prestar el servicio público con la continuidad y calidad debidas, y la prestación sea indispensable para preservar el orden público o el orden económico, o para evitar perjuicios graves e indebidos a los usuarios o a terceros.

59.2. Cuando sus administradores persistan en violar en forma grave las normas a las que deben estar sujetos, o en incumplir sus contratos.

59.3. Cuando sus administradores hayan rehusado dar información veraz, completa y oportuna a una comisión reguladora o a la Superintendencia, o a las personas a quienes éstas hayan confiado la responsabilidad de obtenerla.

59.4. Cuando se declare la caducidad de uno de los permisos, licencias o concesiones que la empresa de servicios públicos haya obtenido para adelantar sus actividades, si ello constituye indicio serio de que no está en capacidad o en ánimo de cumplir los demás y de acatar las leyes y normas aplicables.

59.5. En casos de calamidad o de perturbación del orden público;

59.6. Cuando, sin razones técnicas, legales o económicas de consideración sus administradores no quisieren colaborar para evitar a los usuarios graves problemas derivados de la imposibilidad de otra empresa de servicios públicos para desempeñarse normalmente.

59.7. Si, en forma grave, la empresa ha suspendido o se teme que pueda suspender el pago de sus obligaciones mercantiles.

59.8. Cuando la empresa entre en proceso de liquidación."

En relación con las sanciones, la Ley 142 establece:

"ARTÍCULO 81. SANCIONES. La Superintendencia de servicios públicos domiciliarios podrá imponer las siguientes sanciones a quienes violen las normas a las que deben estar sujetas, según la naturaleza y la gravedad de la falta:

81.1. Amonestación.

81.2. Multas hasta por el equivalente a 2000 salarios mínimos mensuales. El monto de la multa se graduará atendiendo al impacto de la infracción sobre la buena marcha del servicio público, y al factor de reincidencia. Si la infracción se cometió durante varios años, el monto máximo que arriba se indica se podrá multiplicar por el número de años. Si el infractor no proporciona información suficiente para determinar el monto, dentro de los treinta días siguientes al requerimiento que se le formule, se le aplicarán las otras sanciones que aquí se prevén. Las multas ingresarán al patrimonio de la Nación, para la atención de programas de inversión social en materia de servicios públicos, salvo en el caso al que se refiere el numeral 79.11. Las empresas a las que se multe podrán repetir contra quienes hubieran realizado los actos u omisiones que dieron lugar a la sanción.

81.3. Orden de suspender de inmediato todas o algunas de las actividades del infractor, y cierre de los inmuebles utilizados para desarrollarlas.

81.4. Orden de separar a los administradores o empleados de una empresa de servicios públicos de los cargos que ocupan; y prohibición a los infractores de trabajar en empresas similares, hasta por diez años.

81.5. Solicitud a las autoridades para que decreten la caducidad de los contratos que haya celebrado el infractor, cuando el régimen de tales contratos lo permita, o la cancelación de licencias así como la aplicación de las sanciones y multas previstas pertinentes.

81.6. Prohibición al infractor de prestar directa o indirectamente servicios públicos, hasta por diez años.

81.7. Toma de posesión en una empresa de servicios públicos, o la suspensión temporal o definitiva de sus autorizaciones y licencias, cuando las sanciones previstas atrás no sean efectivas o perjudiquen indebidamente a terceros.

Las sanciones que se impongan a personas naturales se harán previo el análisis de la culpa del eventual responsable y no podrán fundarse en criterios de responsabilidad objetiva."

En ese sentido, vemos que las herramientas que tiene la SSPD para ejercer las funciones de control y vigilancia van desde la amonestación, la imposición de multas, la orden de suspender de inmediato todas o algunas de las actividades del infractor y el cierre de los inmuebles utilizados para desarrollarlas, la separación de los administradores, la solicitud del decreto de caducidad de contratos, la prohibición al infractor de prestar directa o indirectamente servicios públicos, hasta la toma de posesión de una empresa, siendo este último el mayor grado de intervención.

En este orden de ideas, para garantizar la continuidad en la prestación de todos los servicios públicos, lo ideal es que la SSPD en cumplimiento de su función de control y vigilancia, tome las medidas necesarias de forma oportuna para evitar la toma de posesión de la empresa y las situaciones asociadas a ésta, por el peligro que ello representa para la prestación del servicio.

Así las cosas, si bien la actividad relacionada con la toma de posesión de las empresas es una actividad misional, esta no se da en todos los casos y mucho menos respecto de las empresas que cumplan con la Ley y las disposiciones reglamentarias.

1.3.4. La Contribución Adicional no representa un beneficio para los prestadores del servicio que no están en toma de posesión

La Contribución Adicional no representa un beneficio para una empresa que no se encuentra en la situación de toma de posesión. El beneficio, entonces, conforme a la destinación de los recursos del Fondo Empresarial y al alcance de la función de toma de posesión de la SSPD, se da de manera exclusiva para la empresa que es objeto de esta media, pues ellas son las que reciben la financiación por parte del referido fondo y las que son administradas por la SSPD. Las otras empresas no se benefician de dichas operaciones.

En primer lugar, porque el beneficio que una persona - en este caso una empresa de servicios públicos - recibe no puede ser indirecto o eventual, sino que debe ser directo como consecuencia de un servicio realizado por la entidad pública, en esta oportunidad, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. El fondo empresarial en ningún momento representa un beneficio directo para la empresa que debe pagar la contribución adicional, porque para que esto se produzca, debe existir previamente una decisión de intervención por parte de la SSPD y, a partir de esta, una inyección específica del fondo en esa empresa. La sola posibilidad de que todas las empresas de servicios públicos puedan ser objeto de intervención no implica un beneficio directo, sino uno eventual.

En segundo lugar, la intervención propiamente dicha no le genera externalidades que determinen un beneficio directo en actividades al contribuyente, en la medida en que el normal funcionamiento de las empresas busca evitar la intervención, y si ésta no se produce, la externalidad que compensa la Contribución solo se da para la empresa intervenida y no para las demás empresas prestadoras.

En tercer lugar, como requisito de las contribuciones especiales, la Corte estableció que estas se cobran para evitar un indebido aprovechamiento de externalidades positivas patrimoniales, que se traducen en el beneficio o incremento del valor o de los bienes del sujeto pasivo. Sobre este punto, es evidente que la mera existencia del Fondo Empresarial no genera un beneficio o incremento en el valor de los bienes de la empresa

recurrente, por cuanto no hay beneficio directo por la prestación de este servicio por parte de la SSPD a otras empresas de servicios públicos.

El acto administrativo recurrido viola entonces el artículo 338 de la Constitución, pues pretende cobrar una contribución cuando[9]:

(i) No hay un beneficio directo que se obtenga como consecuencia de un servicio u obra realizado por la SSPD, a pesar de que así lo exige la Carta.

(ii) No manifiesta una externalidad, pues no genera un beneficio directo en bienes o actividades económicas de las empresas contribuyentes.

(iii) No hay un aprovechamiento de externalidades positivas patrimoniales, pues al no haber prestación de un servicio o realización de una obra o actividad por parte de la entidad, no hay una externalidad que incremente el valor o los bienes de los contribuyentes.

Al respecto, la Corte Constitucional se pronunció en la sentencia C-147 de 2021 en los siguientes términos:

> *"71. Ahora bien, si se considera que más allá de la recuperación de los costos de los servicios que presta, se evidencia una participación en los beneficios que les proporcionan a los sujetos pasivos, no es claro para este tribunal cómo mediante el recaudo de la contribución especial de la norma demandada destinado al Fondo Empresarial, permite que se garantice dicha participación. Por cuanto, no necesariamente los contribuyentes podrán beneficiarse del financiamiento y demás funciones establecidas para el Fondo Empresarial, ya que como se evidenció en el numeral 69 supra, se trata de un fondo con multiplicidad de fines, del cual no necesariamente se benefician los contribuyentes, ni necesariamente estos se encontrarán sujetos a la toma de posesión.*
>
> *72. Por lo demás, este tratamiento eventualmente conllevaría a dudar en la equidad tributaria de esta contribución especial adicional, en el entendido de que la base de la obligación fiscal sería la de privilegiar al contribuyente moroso y en perjuicio de quienes cumplieron oportunamente con el deber constitucional de concurrir con el financiamiento de los gastos del Estado, aunado a la multiplicidad de fines adicionales del Fondo Empresarial, respecto de los cuales no se identifica una potencial participación de los beneficiarios. En consecuencia, bajo esta hipótesis, la Sala Plena considera que con el establecimiento de la contribución demandada se vulnera lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 338 superior."*

---

[9] Corte Constitucional, Sentencia C-155 del 31 de marzo de 2016, ponente: Alejandro Linares Cantillo. Exp. D-10911.

En conclusión, los recursos para el fondo empresarial no corresponden a un servicio prestado que deba ser recuperado, ni representan un beneficio para la totalidad de las empresas de servicio público.

Mientras que el artículo 338 Superior dispone expresamente que los dineros recaudados de las contribuciones deben ser destinados a recuperar los costos de los servicios que les presten o a compensar la participación en los beneficios que les proporcionen, el acto administrativo liquida una contribución adicional que será destinada al Fondo Empresarial, fondo que en ningún caso comprende una actividad en beneficio de las empresas ni reporta beneficio alguno para los contribuyentes.

Como se observó, el Fondo Empresarial solo puede financiar empresas que están en un estado de toma de posesión, lo cual implica encontrarse en uno de los supuestos del artículo 59 de la Ley 142 de 1994. En ese sentido, el fondo se creó para poder ayudar a las empresas que, por diferentes motivos, se encuentran en una crisis que amenaza la prestación de los servicios públicos.

Sin embargo, las empresas que no se encuentran en toma de posesión, no reportan algún tipo de beneficio o servicio que les preste el Fondo Empresarial. En otras palabras, las Empresas de Servicios Públicos que tienen una buena gestión, y que aseguran una continua prestación del servicio, no se benefician del fondo, y nunca se verán beneficiadas por el fondo empresarial. Por tal motivo, la Contribución Adicional establecida en el artículo 314 de la Ley 1955 y así mismo el acto administrativo que se recurre contravienen el artículo 338 de la Constitución.

1.4. Los efectos de la Sentencia C-147 de 2021 aplican a la contribución adicional liquidada mediante el acto recurrido.

El acto administrativo recurrido se funda en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, el cual fue declarado inexequible por violar la constitución y retirado del ordenamiento jurídico de forma inmediata y con efectos hacia futuro mediante sentencia C-147 del 5 de mayo de 2021, en los siguientes términos:

> "75. En virtud de lo expuesto (ver supra, numerales 58 a 74), la Sala al encontrar que la norma en su totalidad vulnera la Constitución, por las razones ya señaladas, se encuentra habilitada para retirar la norma del ordenamiento jurídico de forma inmediata y con efectos hacia el futuro sin necesidad de modular sus efectos."

Adicionalmente, en la referida sentencia la Corte en un obiter dictum, es decir, en una afirmación dicha de paso que no está inescindiblemente ligada con la decisión, señaló que "las contribuciones que ya se hayan causado conforme a la ley, con anterioridad a

la fecha de esta sentencia, podrán ser cobradas, independientemente del procedimiento establecido en la ley para su liquidación y pago."

Sobre el particular, es precio advertir que de acuerdo con el artículo 314 de la Ley 1955 la contribución adicional es un tributo de periodo que se paga anualmente y que se encontraba autorizado para su cobro a partir del 1 de enero de 2020 y hasta el 31 de diciembre de 2022. En este sentido, el referido tributo se causa de forma anual.

Considerando la anterior característica, es preciso preguntarse si la causación del tributo se presenta de forma inmediata o durante el trascurso de un determinado periodo, considerando que al artículo 314 de la Ley 1955 no determina expresamente cuando se causa la contribución adicional.

Ante este vacío, la Corte en la sentencia C-147 de 2021 señala en un obiter dictum que la causación es inmediata el 1º de enero, sin embargo, es preciso tener en cuenta que el hecho generador del tributo, el cual es estar sometido a la vigilancia de la SSPD, se presenta durante todo el periodo del tributo, es decir, desde el 1 de enero al 31 de diciembre.

En efecto, la vigilancia de la SSPD sobre un respectivo sujeto pasivo no se presenta en un solo de día del año. Dicha función está diseñada para que se desarrolle de forma permanente por la SSPD respecto de los sujetos pasivos del tributo a fin de que se cumplan los objetivos previstos en la regulación con la ejecución de la misma.

En consecuencia, dado que la causación del tributo está íntimamente ligada a la ocurrencia del hecho generador, y teniendo en cuenta que, en el presente caso, el hecho generador no se presenta de forma inmediata sino durante un periodo, la causación del tributo debe entenderse que se presenta durante todo ese periodo, es decir entre el 1 de enero y el 31 de diciembre.

Por consiguiente, a la fecha de expedición de la sentencia C-147 de 2021, el 5 de mayo de ese año, la contribución adicional del año 2021 liquidada en el acto que se recurre no se había terminado de causar y, en esa medida, los efectos de la referida sentencia sí afectan a ese tributo para la anualidad 2021, el cual no debió ser liquidado por la SSPD en aplicación del obiter dictum previamente reseñado.

Ahora bien, si en gracia de discusión el tributo liquidado en el acto que se recurre se hubiese causado antes de la expedición de la sentencia C-147 de 2021, los efectos de la inexequibilidad declarada en la sentencia también le afectan por cuanto al momento de la expedición de la referida sentencia el acto administrativo objeto del presente recurso no se había expedido lo que implica que se trata de una **situación jurídica no consolidada**.

Al respecto, es de recordar que las situaciones jurídicas consolidadas de acuerdo con la jurisprudencia reiterada de la sección cuarta del Consejo de Estado son aquellas "que al momento de producirse el fallo se debatían o eran susceptibles de debatirse ante las autoridades administrativas o ante la jurisdicción contencioso administrativa".[10]

Por lo tanto, como al momento de proferirse el fallo de inconstitucionalidad, el acto recurrido ni siquiera se había expedido, siendo en consecuencia un asunto susceptible de ser debatido por el contribuyente en el momento en que el acto se expidiera, estamos frente a una situación jurídica no consolidada.

Las situaciones jurídicas no consolidadas le permiten al contribuyente abrir una ventana a la presunción de constitucionalidad de las leyes y a la presunción de legalidad de los actos para que pueda ejercer su derecho de defensa y contradicción frente a actos de la administración que considera inconstitucionales y/o ilegales, mientras las leyes y actos en que estos se sustentan son retirados del ordenamiento jurídico, con miras a que les beneficie los efectos de dicho retiro declarado en el futuro.

La Corte Constitucional ha señalado en reiterados fallos que la presunción de constitucionalidad de las leyes se sustenta en la necesidad de proteger principios como la seguridad jurídica o la buena fe ya que mientras la ley estuvo vigente sería legítimo asumir que los ciudadanos orientaron su comportamiento confiados en la validez de aquella.

Sin embargo, como sucede en el presente caso, el recurrente identificó desde el momento mismo de la expedición del artículo 314 de la Ley 1955, que dicha norma era inconstitucional ante su flagrante contradicción con la Constitución.

De esta manera, el recurrente nunca orientó su comportamiento en el sentido de confiar que el artículo 314 de la Ley 1955 era válido. Por el contrario, siempre se resistió a su aplicación ejerciendo oportunamente todos los recursos y acciones otorgados en la ley impidiendo que la situación jurídica se consolidara con el propósito de que una vez dicho artículo fuera retirado del ordenamiento jurídico, se beneficiaria de esta situación y de que se garantizara la primacía de la Constitución sobre las demás normas previsto en el artículo 4 de la Carta Política.

Por consiguiente, si se permitiese dar aplicación a una norma de carácter legal que es abiertamente inconstitucional después de su declaratoria de inexequibilidad, como está sucediendo en el acto que se recurre, así sea mediante una ficción jurídica, se estaría afrentando contra la Constitución, cuya supremacía no se haría efectiva en la realidad, en aras de proteger una confianza de los ciudadanos que nunca tuvieron, porque desde el principio era evidente que el artículo 314 era abiertamente inconstitucional.

---

[10] Sección Cuarta del Consejo de Estado. Sentencia del 19 de marzo de 1999. C.P. Daniel Manrique Guzmán.

En este orden de ideas, se hace necesario proteger la Constitución y permitir que los contribuyentes que no orientaron su comportamiento asumiendo que el artículo 314 de la Ley 1955 era válido e impidieron que se consolidara la situación jurídica ejerciendo los recursos y acciones de Ley, como sucede en el presente caso, se beneficien de la declaratoria de inconstitucionalidad de dicho artículo proferida mediante sentencia C-147 de 2021. Conforme a lo expuesto, la "presunción de constitucionalidad" de la norma quedaría desvirtuada en el presente caso.

De lo contario, se estaría sentando un incentivo perverso para que el legislador en concurrencia con el ejecutivo promulgue leyes tributarias abiertamente inconstitucionales y se beneficien de su recaudo mientras la Corte Constitucional se pronuncia sobre las mismas, sin que los contribuyentes tengan un medio efectivo de defensa para hacer valer sus derechos y sobre todo para que se imponga la supremacía de la Constitución.

En conclusión, la SSPD debe proceder a revocar el acto administrativo recurrido no solamente porque en el momento en que se profirió la sentencia C-147 de 2021 el tributo en él liquidado no se había causado, sino porque el acto administrativo en cuestión se profirió de forma posterior a la sentencia, tratándose por lo tanto de una situación jurídica no consolidada. De esta forma se realiza el ideal más básico de justicia de dar aplicación prevalente a la Constitución, la cual, el tributo viola conforme se ha explicado a profundidad en los demás apartes del presente recurso.

1.5. El acto administrativo se funda en una norma que fue declarada inexequible mediante Sentencia C-147 de 2021

Como se señaló previamente, el acto administrativo recurrido tiene su fundamento legal en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, el cual fue declarado inexequible y retirado del ordenamiento jurídico mediante sentencia C-147 del 5 de mayo de 2021, de forma previa a su expedición.

En este sentido, el acto administrativo recurrido se funda en una norma inexistente en el ordenamiento jurídico al momento de su expedición, lo cual lo vicia de nulidad no solo porque no tiene un sustento legal, sino porque viola la constitución como previamente se señaló.

No puede permitirse que después de una norma sea retirada del ordenamiento jurídico al ser declarada inconstitucional, sirva de fundamento para la expedición de un acto administrativo, ya que ello implica desconocer la primacía de la Constitución establecida en el artículo 4 de la Carta Política.

Toda ficción jurídica tendiente a darle efectos en el futuro a las normas declaradas inconstitucionales viola el artículo 4º de la Constitución, lo cual es inaceptable en un Estado de derecho como el colombiano donde la aplicación de la Carta Política debe siempre prevalecer.

Por lo tanto, el acto administrativo recurrido debe ser revocado para efectos de evitar que en el mismo se incorporen normas que dejaron de existir mucho antes de que fuese proferido.

1.6. La Superintendencia debe aplicar el Artículo 4° de la Constitución

El artículo 4° de la Constitución establece que "en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales". Al respecto, la Corte Constitucional ha explicado que…

> "*se trata de una facultad-deber que tienen las autoridades para inaplicar una norma y en su lugar hacer efectiva la Constitución, consolidándose como una suerte de control de constitucionalidad difuso*."[11]

Dada la sentencia de la Corte respecto del artículo 314 de la Ley 1955, ahora más que nunca la Superintendencia está obligada a dejar de aplicar ese artículo y los actos administrativos derivados de él.

Sin perjuicio del pronunciamiento que ya hizo la Corte respecto de la inconstitucionalidad del artículo 314 de la Ley 1955, ese artículo era inconstitucional desde que nació a la vida jurídica, y su inconstitucionalidad deriva, en forma objetiva, de su oposición frente a los artículos 95, 338, 363 y 365 de la Constitución, entre otros. La jurisprudencia citada avala esta conclusión. No era necesario, pues, para aplicar el artículo 4° de la Constitución, esperar un pronunciamiento sobre la materia de la Corte Constitucional.

En todo caso, es importante aclarar que todas las personas que estén obligadas en principio a aplicar una norma pueden, por vía de excepción de inconstitucionalidad, abstenerse de aplicarla:

> *"De otra parte, hay que tener en cuenta que el control por vía de excepción lo puede realizar cualquier juez, autoridad administrativa e incluso particulares que tengan que aplicar una norma jurídica en un caso concreto. Este tipo de control se realiza a solicitud de parte en un proceso judicial o ex officio por parte de la autoridad o el particular al momento de aplicar una norma jurídica que*

[11] Corte Constitucional, Sentencia T-681 del 5 de diciembre de 2016, ponente: Jorge Iván Palacio Palacio, expediente T-5723146.

encuentre contraria a la Constitución."[12]

La Superintendencia es un sujeto calificado para aplicar el artículo 4° de la Constitución. Por eso, se insiste, todas las personas y, en particular, las autoridades administrativas en ejercicio de sus funciones están obligadas a inaplicar una norma, no solo en caso de considerarla contraria a los principios constitucionales, sino, especialmente, en los casos en los que esto se ha demostrado y, por lo tanto, la "presunción de constitucionalidad" ha sido desvirtuada. Además, en el presente caso se debe tener en cuenta que la inconstitucionalidad de la norma fue advertida desde antes del pronunciamiento formal de la Corte y, por lo tanto, desde el año 2020 se solicitó la aplicación del artículo 4° de la Constitución, esto es, la excepción de inconstitucionalidad.

Por las razones expuestas, y por la expedición de la Sentencia C-147 de 2021 que declaró inexequible el artículo 314 de la Ley 1955, la Superintendencia debe ejercer la excepción de inconstitucionalidad y no realizar el cobro de la contribución adicional que creó el artículo 314 aludido.

Pese a que la sentencia C-147 de 2021 fue proferida el 20 de mayo de 2021, en la medida que la Superintendencia ya había sido advertida por el suscrito desde la liquidación de las contribuciones adicionales del año 2020, debió aplicar el artículo 4° de la Constitución Política, esto es, la excepción de inconstitucionalidad.

Para acatar el artículo 4º de la Constitución, la Superintendencia no debe aplicar el artículo 314 de la Ley 1955, como he sostenido desde el año 2020, cuando se presentaron los recursos en contra de las liquidaciones oficiales de la Contribución Adicional para dicha vigencia.

Como se explicó previamente, la inconstitucionalidad de la norma era evidente desde su expedición. Y esta inconstitucionalidad no deriva de la Sentencia C-147, sino de la Constitución misma, por lo que, desde siempre, la Superintendencia debió inaplicar esa norma. Y se insiste, el artículo 314 de la Ley 1955 era inconstitucional desde que nació a la vida jurídica, aun antes de que la Corte profiriera la Sentencia C-147 de 2021, pues su inconstitucionalidad derivaba, en forma objetiva, de su oposición con los artículos 95, 338, 363 y 365 de la Constitución, entre otros. Tal oposición se deduce de la jurisprudencia citada de la Corte Constitucional, reafirmada, ahora sí, en la Sentencia C-147 de 2021, pero que se advirtió a la Superintendencia desde el año 2020.

Siendo inconstitucional la norma, aún antes de que la Corte Constitucional lo declarara, no es propio de un Estado Social de Derecho hacerla exigible cuando las personas

---

[12] Corte Constitucional, Sentencia C-121 del 1 de marzo de 2011, ponente: Juan Carlos Henao Pérez, expediente D-8207.

afectadas piden protección contra ellas, y la entidad a quien se pide esa protección tiene la facultad constitucional de otorgarla.

Por la necesidad de proteger en todo tiempo el orden constitucional y los derechos que surgen de él, no era necesario, para aplicar el artículo 4° de la Constitución, esperar un pronunciamiento sobre la materia de la Corte Constitucional; sin embargo, como quiera que al momento de presentar esta reclamación la norma ya fue declarada inexequible, mayor fuerza y razón tienen estos argumentos y la Superintendencia debe retrotraer y eliminar el cobro de la Contribución Adicional 2021.

De esta manera, solicito respetuosamente a la Superintendencia que, por vía de excepción y además como resultado de la Sentencia C-147 de 2021 que declaró la inconstitucionalidad del artículo 314, revoque la liquidación oficial de la contribución adicional 2021, con el fin de acatar el artículo 4° de la Constitución según las razones que he expuesto.

1.7. Incompatibilidad con el Artículo 365 de la Constitución Política. Vicio del acto administrativo por violación directa de la constitución y la ley – desconocimiento de los principios de eficiencia económica y el deber del Estado de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos.

El artículo 365 de la Constitución Política establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y, por lo tanto, este tiene la obligación de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, en los siguientes términos:

> *"Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita."*

Para ello, el constituyente primario en el artículo citado se abstuvo de reservar la prestación de los servicios públicos exclusivamente al Estado, permitiendo que éstos pudieran ser prestados por particulares, con el fin de mejorar los índices de cobertura y eficiencia, como hasta la fecha ha sucedido desde la expedición de la Constitución Política.

Por otra parte, el artículo 367 de la CP determina que la ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.

De acuerdo con lo anterior, en ejercicio de las facultades otorgadas por la Constitución y los parámetros establecidos en la misma, el Legislador estableció el régimen de los servicios públicos a través de la Ley 142 de 1994, en la cual adoptó un mandato de intervención con el fin de garantizar la prestación eficiente y continua de los servicios públicos[13], y confió a unos órganos específicos, la responsabilidad de regular la materia y hacer cumplir el régimen legal aplicable.[14]

En este sentido, la ley creó, dentro del título V denominado "Regulación, control y vigilancia del estado en los servicios públicos "la Comisión de Regulación de Energía y Gas "CREG" (Capítulo III) como organismo de regulación en el sector de energía y gas, y la SSPD (Capítulo IV).

Adicionalmente, en el Capítulo V del referido título denominado "presupuesto y contribuciones para las comisiones y la Superintendencia de Servicios Públicos" se estableció en el artículo 85, las contribuciones especiales a favor de la CREG y la SSPD.

Ahora bien, en el título VI de la Ley 142 de 1994 se instituyó el Régimen Tarifario de las Empresas de Servicios Públicos, el cual se encuentra orientado por los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia, definidos en el artículo 87 de la Ley.

En virtud del principio de **eficiencia económica**, el régimen de tarifas debe procurar que éstas se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo; así mismo, las fórmulas tarifarias deben tener en cuenta todos los costos y gastos eficientes en los que incurre la empresa, de modo que las tarifas reflejen siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio, como la demanda por éste[15].

Por su parte, en virtud del principio de **suficiencia financiera**, las fórmulas tarifarias deben garantizar la recuperación de los costos y gastos propios de operación, incluyendo la expansión, la reposición y el mantenimiento; de igual forma, estas fórmulas deben permitir y garantizar que el patrimonio de los accionistas de las

[13] Art. 2 de la Ley 142 de 1994.
[14] Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2003.
[15] Ley 142 de 1994, Art. 87, N.87.1

empresas de servicios públicos se remunere en la misma forma en la que lo habría remunerado una empresa eficiente en un sector de riesgo comparable[16].

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-150 de 2003, señaló que "el criterio de suficiencia financiera definido por el legislador responde al mandato del artículo 365 constitucional según el cual el régimen tarifario tendrá en cuenta, entre otros, el criterio de costos. Contempla también otros fines mencionados en el mismo artículo de la Carta, a saber, la expansión a todos los habitantes del territorio nacional y la búsqueda de más altos niveles de calidad".

En la referida sentencia, la Corte adicionalmente agregó:

> *"… el criterio de suficiencia incorpora un aspecto dinámico en la determinación de la tarifa puesto que busca no sólo que en el largo plazo las empresas prestatarias del servicio sean sostenibles, lo cual asegura el principio de continuidad de los servicios públicos, sino además que el servicio evolucione permanentemente en el sentido de su mejoramiento, no de su deterioro."*

Para la Corte es muy importante que en aplicación del principio de suficiencia financiera se garantice la recuperación de los costos y gastos de la operación y se remunere el patrimonio de los accionistas tal y como se haría en una empresa en un mercado en competencia, ya que de esta forma se asegura la participación de la inversión privada en los servicios públicos domiciliarios. Al respecto, la Corte en la Sentencia C-150 de 2003 señaló:

> *"La autorización que contiene la Carta para que los particulares puedan prestar los servicios públicos en desarrollo del derecho a la iniciativa privada, supone la posibilidad de que los particulares obtengan por medio de dicha actividad los efectos que motivan tal iniciativa privada,* ***uno de los cuales es la obtención de utilidad****, siempre que ésta sea la propia de un mercado competitivo, en los términos previstos en la Constitución, y no la que se genera en condiciones ineficientes, como sucede cuando la provisión monopólica u oligopólica carece de un adecuado ejercicio de la función de regulación. Así pues, las empresas sujetas al régimen de libertad regulada tienen cierto ámbito de libertad para obtener niveles de eficiencia superiores a los que contempla la fórmula -lo cual implica una mayor utilidad- aunque también se encuentran sujetas al riesgo de no alcanzar los parámetros establecidos -con lo cual se reduce la utilidad o, incluso, se genera pérdida.*
>
> *En este orden de ideas, el criterio que establece el legislador consiste en que la fórmula tarifaria que fijen las respectivas comisiones de regulación, cuente con unas características tales que para un inversionista sea "igualmente" atractivo e "igualmente" riesgoso invertir en una empresa prestadora de servicios públicos*

sujeta a la regulación estatal o en una de similares características pero en condiciones eficientes de libre competencia.

En el mismo sentido, el criterio que contiene la ley para la remuneración del patrimonio supone que corresponde a los usuarios pagar tarifas iguales a las que les correspondería pagar si el servicio pudiera ser ofrecido en un mercado competitivo, sin perjuicio de los mecanismos que, en concreto, consagra la ley para garantizar el principio de solidaridad.

En este orden de ideas, ***si la norma dispusiera un factor de remuneración del patrimonio inferior al del mercado, la empresa privada no se vería motivada a participar de esta actividad, con lo cual la prescripción del artículo 365 de la Carta, en el sentido de que los particulares podrán ser prestar los servicios públicos, carecería de aplicación real****. En sentido contrario, si la norma estipulara que un factor de remuneración del patrimonio para las empresas particulares encargadas de la prestación de los servicios públicos superior a la que tendría una empresa similar en condiciones y bajo riesgos de mercado, se estaría vulnerando el principio de eficiencia respecto de la prestación de los servicios públicos, igualmente consagrado en el artículo 365 de la Carta." (Negrilla fuera del texto original)*

Por lo tanto, es claro que el criterio de suficiencia establece condiciones para que la prestación del servicio público domiciliario sea sostenible en el largo plazo viabilizando la recuperación de las inversiones, lo cual, a su vez, garantiza el cumplimiento a la finalidad social del Estado de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política.

Estas condiciones de sostenibilidad determinadas por el principio de suficiencia financiera previsto en la Ley 142 implican que los prestadores del servicio cuenten con los ingresos suficientes vía tarifa para sufragar la carga impositiva establecida por el Estado, que incluye, especialmente el pago de las contribuciones especiales establecidas a favor de la CREG y la SSPD, las cuales, como se vio, fueron creadas por la misma Ley.

Si los prestadores del servicio no cuentan con los recursos suficientes vía tarifa para remunerar los tributos que se le imponen, o si la imposición de estos tributos impide que se remunere adecuadamente el patrimonio de los accionistas, se estaría desincentivando la participación del sector privado en la prestación de los servicios públicos. Esto implicaría que el Estado tuviese que asumir la prestación directa de los servicios, situación que superaría ampliamente sus capacidades, afectándose la continuidad en la prestación del servicio e incumpliéndose el mandato establecido en el artículo 365 de la CP de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Así las cosas, el régimen tarifario debe ser coherente con el ejercicio impositivo del Estado al momento de establecer tributos, evitando imponer gravámenes que impidan

que los prestadores del servicio remuneren adecuadamente las inversiones y gastos de AOM necesarios para la prestación del servicio, así como el patrimonio de sus accionistas.

En el presente caso, es necesario advertir que la imposición y el cobro de la Contribución Adicional en los términos actualmente previstos en el acto que se recurre implica una afectación a los principios de eficiencia económica y suficiencia financiera previamente mencionados, que conllevan a la violación del artículo 365 de la Constitución Política.

La afectación a estos principios se debe a que la metodología tarifaria actualmente vigente que remunera la actividad de la recurrente no permite que la totalidad de los valores asociados al pago de este tributo sean incluidos en el cálculo de la tarifa, a pesar de tratarse de gastos impuestos por el propio Estado para la prestación del servicio y que, por tanto, tendrían que ser incorporados y remunerados en la misma.

Cabe recordar que las actividades de comercialización mayorista de GLP con destino al servicio público domiciliario están reguladas en la Resolución CREG 066 de 2007. En dicha norma se encuentra regulado el precio máximo de suministro de GLP por parte de las empresas que se dedican a la comercialización mayorista. En ese sentido, el artículo 3 señala que dentro de dicho precio solo se contemplan los costos de embarque en puerto y los costos de transporte por propanoducto.

Por su parte, la Resolución CREG 180 de 2009 establece la fórmula tarifaria que deben aplicar las empresas distribuidoras y comercializadoras minoristas del mercado de GLP. Dicha formula tarifaria contempla los costos de compra del GLP, el costo de transporte por ducto, el cargo de comercialización minorista y el cargo de comercialización minorista. Sin embargo, ni la fórmula para el precio unitario para la venta de GLP en cilindros a domicilio, en expendios, en puntos de venta o en tanques estacionarios permiten que la empresa recupere los costos de la contribución especial ni de la contribución adicional.

Entonces, si no se puede trasladar este costo a los usuarios y las empresas prestadoras deben asumirlos, se impediría que éstas vía tarifas remuneren adecuadamente los costos, gastos e inversiones requeridos para prestar el servicio y el patrimonio de los accionistas.

Por lo tanto, las tarifas que remuneran las actividades ejecutadas por la empresa recurrente no consideran el impacto del aumento contributivo, lo cual genera un impacto directo en los ingresos y las utilidades de las empresas en contravía de los principios de eficiencia y suficiencia financiera previstos en el artículo 87 de la Ley 142 de 1994.

Por lo tanto, el cobro de la Contribución Adicional está causando un aumento desproporcionado de la carga impositiva de la empresa que impide que a los accionistas de la empresa que recurre se les remunere adecuadamente su patrimonio, obligándolos a recibir utilidades por debajo de los valores que recibiría en una empresa eficiente en competencia en un sector de riesgo comparable.

En consecuencia, el cobro de la Contribución Adicional desincentivan la participación del sector privado en la prestación de los servicios públicos, por no remunerase adecuadamente su patrimonio en la misma forma que lo haría una empresa eficiente en competencia en un sector de riesgo comparable, lo cual no solo implica un incumplimiento del mandato establecido en el artículo 365 de la CP de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional, sino que, además, pone en riesgo la continuidad de su prestación.

Al respecto, es de resaltar que el Estado actualmente no cuenta con la capacidad de prestar sin la ayuda del sector privado los servicios públicos domiciliarios en todo el territorio nacional. En un escenario donde el Estado sea el único prestador de los servicios públicos se presentarían muchas fallas en su prestación, problemas de calidad y ampliación de coberturas, e incluso interrupciones en el servicio que pondrían constituir una violación a los derechos fundamentales de muchos usuarios constitucionalmente protegidos.

Finalmente, se llama la atención que la Contribución Adicional corresponde a un costo ineficiente dado que su liquidación no se adecua a los parámetros del artículo 338 de la Constitución, el cual solo permite que las autoridades recuperen vía contribución los costos en los que hayan incurrido al prestar servicios a los sujetos pasivos de ésta. Como se vio, la contribución adicional excede esa prerrogativa y pretende financiar el Fondo Empresarial incluido los costos que conlleva rescatar empresas ineficientes como Electricaribe.

2. CARGO SEGUNDO: VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR VIOLACIÓN DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO – VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD POR APLICAR LEYES CONTRARIAS A LA CONSTITUCIÓN-

De acuerdo con la Doctrina, en un Estado de derecho el principio de legalidad se consolida como el más característico de sus elementos y por lo tanto resulta inherente al mismo.

El principio de legalidad ha sido entendido como una limitante al poder absoluto del Estado con el fin de ofrecer una garantía de seguridad y convivencia para los administrados. En este sentido, se ha establecido al respecto:

> *"En un Estado sujeto a un régimen de supremacía de la ley –Estado de derecho-, el principio de la legalidad se materializa como una cobertura de la ley, previa a la manifestación de cualquiera de los órganos del poder público, sin sujeción a la cual los actos por ellos proferidos se considerarían ilegales y por consiguiente carentes de validez."*[17]

Consecuentemente, en relación con la función administrativa, se ha entendido por el principio de legalidad *"la necesaria conformidad de sus actos con el ordenamiento jurídico en general, y con el que le da fundamentación en especial". Así, se considera que se debe observar un doble proceso de sometimiento de la administración al derecho: "el primero implicaría un acatamiento inmediato al conglomerado normativo y principios que rigen de manera amplia y particular el actuar del engranaje estatal"; y el segundo "sería la sumisión, de igual modo inmediata y obligatoria, a las normas y reglas que ella misma ha elaborado en ejercicio de sus competencias"* [18].

En este orden de ideas, en la medida que los actos administrativos objeto del presente recurso son contrarios a la Constitución, la cual es la norma fundamental de todo el ordenamiento jurídico, se estaría presentando de igual forma una violación del principio de legalidad. Al vulnerarse este principio, el poder absoluto del Estado carece de límites y pone en riesgo la garantía y el efectivo ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

Es claro que la SSPD pretende mantener en el ordenamiento jurídico un acto administrativo que vulnera la Constitución, a partir de una norma en particular que, como ya se analizó, fue declarada inexequible en dos ocasiones por la Corte Constitucional. En consecuencia, existe una evidente vulneración al principio de legalidad por parte de la entidad de tal forma que al acto administrativo está viciado de nulidad.

IV. ANEXOS

1. Poder para actuar en la presente diligencia.
2. Mensaje de datos por medio del cual la empresa remite el poder.
3. Certificado de Existencia y Representación Legal de CLC.
4. Certificado de Existencia y representación Legal de Castañeda & Velasco Abogados S.A.S.

V. NOTIFICACIONES

---

[17] SANTOFIMIO, Jaime Orlando. "*TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO – ACTO ADMINISTRATIVO PROCEDIMIENTO, EFICCACIA Y VALIDEZ.*" Tomo II. Universidad Externado de Colombia. Tercera Edición. Página 68.

[18] Ibidem, página 69 y 70.

Las recibiré en el correo electrónico: acastaneda@x100legal.co. Mi oficina es en la Carrera 6 #125-40, Torre 4 Piso 13 de Bogotá. Teléfono 315 3452270.

La empresa CLC las recibirá en el correo electrónico: clc@clcgas.com.co. Su oficina es en la Carrera 50 #18ª – 75 Piso 2 en Bogotá D.C.

Con el debido respeto,

ÁNGEL CASTAÑEDA MANRIQUE
C.C. No. 80.426.654
T.P. No. 87291
Apoderado
COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P.

RESOLUCIÓN No. SSPD – 20225300826435 DEL 12/09/2022
Expediente 2021534260106762E

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la EMPRESA COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P., contra la Liquidación Adicional identificada con el código único N°. 20210000025846 del 19 de octubre de 2021 y código gestor documental N°. 20215340270206 por el servicio público domiciliario de gas licuado de petróleo"

LA DIRECTORA FINANCIERA DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

En ejercicio de las facultades que le han sido conferidas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 74 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, en el numeral 10 del artículo 29 del Decreto 1369 de 2020, y en la Resolución SSPD N°. 20211000566545 del 8 de octubre de 2021, y

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

Que el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 estableció una contribución adicional a aquella definida en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, liquidada y recaudada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – Superservicios, y destinada al fortalecimiento del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – Fondo Empresarial, cuyas reglas son las contenidas en dicho artículo.

Que mediante el Decreto 1150 de 2020 se reglamentaron el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, y el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, con el fin de establecer el procedimiento para liquidar y cobrar la contribución adicional para el fortalecimiento del Fondo Empresarial.

Que la Corte Constitucional mediante Sentencia C-464 de 2020 declaró la inexequibilidad del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019. Sin embargo, el alto tribunal determinó que la declaratoria de inconstitucionalidad produciría efectos a partir del 1 de enero de 2023.

Que, de conformidad con lo establecido en la Corte Constitucional, la contribución adicional a que se refiere el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 para la vigencia 2021, se causó el 1 de enero de 2021 con la base gravable prevista en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, en su versión

anterior a la modificación introducida por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019. Por consiguiente, conforme a la regla fijada por la sentencia C-147 de 2021, la contribución adicional correspondientes a la vigencia 2021 se causó y, por lo tanto, los sujetos pasivos están en la obligación de pagarlas. Al respecto, la citada sentencia señaló que *¨La regla general son los efectos hacia el futuro o ex nunc de la declaratoria de inexequibilidad. Esta postura se sustenta en la necesidad de proteger principios como la seguridad jurídica o la buena fe, puesto que, hasta ese momento, la norma gozaba de presunción de constitucionalidad y, por ello, sería legítimo asumir que los ciudadanos orientaron su comportamiento confiados en la validez de aquella. De esta manera, las contribuciones que ya se hayan causado conforme a la ley, con anterioridad a la fecha de esta sentencia, podrán ser cobradas, independientemente del procedimiento establecido en la ley para su liquidación y pago.* ¨

Que a través de la Resolución N° SSPD 20211000566545 del 8 de octubre de 2021, la Superservicios fijó las reglas relacionadas con la liquidación, cobro y pago de la contribución adicional, bajo el entendido que los elementos del tributo fueron plenamente establecidos en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019.

Que la Dirección Financiera de la Superservicios, fundamentada en la información financiera reportada y certificada por la EMPRESA COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P., identificada con el NIT 900.175.830, en el Formato Complementario [900017] FC01-01 a FC01-07 “Gastos de Servicios Públicos”, expidió la Liquidación Adicional 2021, con el código único N°. 20210000025846 del 19 de octubre de 2021 y código gestor documental N°. 20215340270206, por valor de **SESENTA Y SIETE MILLONES CIENTO SESENTA Y DOS MIL PESOS MCTE ($67.162.000,00),** por el servicio de gas licuado de petróleo.

Que esta instancia verificó que la Liquidación Adicional señalada en el párrafo anterior, fue notificada personalmente por medio electrónico el 25 de octubre de 2021, a la EMPRESA COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P.

Que el 09 de noviembre de 2021, la EMPRESA COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P. interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación, en contra de la ya mencionada Liquidación Adicional, el cual quedó radicado bajo el número 20215293478432.

II. EL RECURSO DE REPOSICIÓN

Solicita el recurrente en su recurso lo siguiente:

> *“ I. PRETENSIONES*
>
> *Primera. - Que se revoque la Liquidación Oficial No. 20210000025846, por la cual se liquida la Contribución Adicional para el fortalecimiento del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios del Artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 para la empresa COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P.”.*

Entre otros aspectos, los motivos de inconformidad se plantean de la siguiente forma:

> *“(…)*
>
> ***1. CARGO PRIMERO: VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR VIOLACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN – EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD***

El acto administrativo objeto del presente recurso, que liquida la Contribución Adicional con fundamento en lo estipulado en el artículo 314 de la Ley 1955, viola preceptos constitucionales, conforme a lo establecido por la Corte Constitucional.

A primera vista, si se hace una evaluación estrictamente formalista, y se considera que el artículo 314 de la Ley 1955, que sirvió como fundamento para liquidar la contribución adicional, fue declarado inconstitucional, tendría que concluirse necesariamente la nulidad del acto administrativo. El pronunciamiento de inconstitucionalidad se adoptó mediante sentencias C-464 del 28 de octubre de 2020 y C-147 del 20 de mayo de 2021.

La sola declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 314 de la Ley 1955 en la cual se fundamenta el acto administrativo recurrido, por parte de la Corte Constitucional, debería determinar per se la nulidad de dicha actuación, por el simple argumento que el acto administrativo tendría fundamento en normas que dejaron de existir dentro del ordenamiento jurídico. En todo caso, en la medida que el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 era contrario a la Constitución desde el momento de su expedición, la Superintendencia lo debía inaplicar, en tanto, las empresas advirtieron desde el año 2020 la inconstitucionalidad del cobro de la contribución adicional y, por consiguiente, la necesidad de que se aplicara la excepción de inconstitucionalidad.

(…)

1.1. Contradicción absoluta del acto administrativo con el principio de primacía de la Constitución

(…)

En ese sentido, si se considera que la Constitución Política determina los acuerdos a los cuales llegó el constituyente primario para controlar fundamentalmente el poder del Estado, y el relacionamiento de éste con los particulares, la conducta que despliega la Superintendencia a través del acto administrativo que se recurre, constituye de manera real y verdadera, una extralimitación de la actuación del Estado, en contra del principio de la supremacía de la constitución, para reemplazarlo por otra fuente jurídica, que no está contemplada como válida dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

Así entonces, pretender liquidar un impuesto, con fundamento en una norma inexistente, y a partir de interpretaciones que claramente tienen como objetivo evadir la aplicación real y verdadera de la Constitución política, no es una conducta que se espera dentro de las instituciones del Estado, quiebra de manera evidente el principio de confianza legítima del particular frente a las instituciones, y afecta la certeza jurídica que se desprende de supuesto de que Estado funciona dentro del Estado de Derecho.

Si a lo anterior se le agrega que los recursos a recaudar, tienen como objetivo la financiación de una situación que se derivó precisamente de una falla en el servicio de vigilancia que el Estado debe hacer respecto de las empresas, para evitar situaciones como las que ocurrieron con la empresa Electricaribe, se hace más evidente el desvío funcional que toma la Superintendencia, al procurar el cobro de una contribución sin ley que la soporte, y claramente contrario a la Carta Política.

(…)

1.2. Incompatibilidad entre el numeral 95.9 del artículo 95 y del artículo 363 de la Constitución Política con el acto administrativo que se recurre. El acto administrativo que liquida la contribución adicional vulnera los principios de justicia y equidad tributaria.

(…)

De la comparación hecha entre los artículos 85 y 314, resulta claro que la Ley 1955 estableció una doble imposición, hecho que está prohibido según las disposiciones constitucionales y jurisprudenciales en Colombia. Lo anterior, indica que el acto administrativo que se recurre viola la Constitución, ya que la liquidación de la contribución adicional implica una doble imposición sobre un mismo hecho económico.

(…)

Por ende, es claro que el acto administrativo recurrido realizó una doble imposición al gravar dos veces el mismo hecho económico de la empresa que recurre, lo cual atenta contra los principios de equidad y justicia tributaria contenidos en la Constitución Política (numeral 95.9, artículo 95 y 363). A todas luces, la liquidación que realizó la SSPD resulta desproporcionada e inconstitucional, motivo por el cual debe ser revocada.

No siendo suficiente con incurrir en la prohibición de doble imposición, el acto administrativo recurrido violó el principio de no confiscatoriedad. Este principio tiene como fundamento constitucional la protección a la propiedad y la iniciativa privada y los principios de justicia y equidad tributaria.

(…)

De esta forma, es claro que el acto administrativo cuya nulidad se pretende contraría el artículo 95 (numeral 9) y el artículo 363 de la Constitución, al realizar la liquidación de un tributo que vulnera el principio de no confiscatoriedad y al desconocer la capacidad contributiva de la empresa, lo cual obliga injustamente al contribuyente a sostener un impacto desproporcionado en su patrimonio, al punto que incluso puede generar una situación en la cual no genere utilidad alguna de su actividad económica. Adicionalmente, el tributo es efectivamente una expropiación de facto y, por ende, es confiscatorio, pues es evidente que pretende financiar la crisis que ha generado Electricaribe. A través de una contribución que cobra la SSPD, se pretende generar recursos destinados al Fondo Empresarial, que al final serán destinados a sanear esta crisis sin que exista un beneficio real para el contribuyente, como ya se ha explicado. Es importante señalar que, con el pago de la contribución, la empresa deja de percibir un porcentaje importante de utilidad, para financiar a otra empresa en crisis.

(…)

1.3. Incompatibilidad del acto administrativo con la Constitución Política. Por su destinación, el acto administrativo que liquida la contribución adicional viola el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución.

1.3.1. Naturaleza y objetivos de las contribuciones especiales

(…)

1.3.2. La contribución adicional del artículo 314

(…)

En este orden de ideas, el Fondo Empresarial se da como una herramienta de financiación destinada a las empresas que son objeto de toma de posesión, con el fin de garantizar la prestación continua, ininterrumpida y eficiente del servicio público que ellas prestan, mediante el pago de pasivos que solo le corresponde a esa empresa intervenida, el cubrimiento de las obligaciones de carácter laboral de las mismas, o como mecanismo de financiación incluso a pérdida.

1.3.3. La toma de posesión como función de la SSPD

(…)

En este orden de ideas, para garantizar la continuidad en la prestación de todos los servicios públicos, lo ideal es que la SSPD en cumplimiento de su función de control y vigilancia, tome las medidas necesarias de forma oportuna para evitar la toma de posesión de la empresa y las situaciones asociadas a ésta, por el peligro que ello representa para la prestación del servicio.

Así las cosas, si bien la actividad relacionada con la toma de posesión de las empresas es una actividad misional, esta no se da en todos los casos y mucho menos respecto de las empresas que cumplan con la Ley y las disposiciones reglamentarias.

1.3.4. La Contribución Adicional no representa un beneficio para los prestadores del servicio que no están en toma de posesión

La Contribución Adicional no representa un beneficio para una empresa que no se encuentra en la situación de toma de posesión. El beneficio, entonces, conforme a la destinación de los recursos del Fondo Empresarial y al alcance de la función de toma de posesión de la SSPD, se da de manera exclusiva para la empresa que es objeto de esta media, pues ellas son las que reciben la financiación por parte del referido fondo y las que son administradas por la SSPD. Las otras empresas no se benefician de dichas operaciones.

(…)

Como se observó, el Fondo Empresarial solo puede financiar empresas que están en un estado de toma de posesión, lo cual implica encontrarse en uno de los supuestos del artículo 59 de la Ley 142 de 1994. En ese sentido, el fondo se creó para poder ayudar a las empresas que, por diferentes motivos, se encuentran en una crisis que amenaza la prestación de los servicios públicos.

Sin embargo, las empresas que no se encuentran en toma de posesión, no reportan algún tipo de beneficio o servicio que les preste el Fondo Empresarial. En otras

palabras, las Empresas de Servicios Públicos que tienen una buena gestión, y que aseguran una continua prestación del servicio, no se benefician del fondo, y nunca se verán beneficiadas por el fondo empresarial. Por tal motivo, la Contribución Adicional establecida en el artículo 314 de la Ley 1955 y así mismo el acto administrativo que se recurre contravienen el artículo 338 de la Constitución

1.4. Los efectos de la Sentencia C-147 de 2021 aplican a la contribución adicional liquidada mediante el acto recurrido

(…)

En consecuencia, dado que la causación del tributo está íntimamente ligada a la ocurrencia del hecho generador, y teniendo en cuenta que en el presente caso el hecho generador no se presenta de forma inmediata sino durante un periodo, la causación del tributo debe entenderse que se presenta durante todo ese periodo, es decir entre el 1 de enero y el 31 de diciembre.

Por consiguiente, a la fecha de expedición de la sentencia C-147 de 2021, el 5 de mayo de ese año, la contribución adicional del año 2021 liquidada en el acto que se recurre no se había terminado de causar y, en esa medida, los efectos de la referida sentencia sí afectan a ese tributo para la anualidad 2021, el cual no debió ser liquidado por la SSPD en aplicación del obiter dictum previamente reseñado.

(…)

En conclusión, la SSPD debe proceder a revocar el acto administrativo recurrido no solamente porque en el momento en que se profirió la sentencia C-147 de 2021 el tributo en él liquidado no se había causado, sino porque el acto administrativo en cuestión se profirió de forma posterior a la sentencia, tratándose por lo tanto de una situación jurídica no consolidada. De esta forma se realiza el ideal más básico de justicia de dar aplicación prevalente a la Constitución, la cual, el tributo viola conforme se ha explicado a profundidad en los demás apartes del presente recurso.

1.5. El acto administrativo se funda en una norma que fue declarada inexequible mediante Sentencia C-147 de 2021

(…)

En este sentido, el acto administrativo recurrido se funda en una norma inexistente en el ordenamiento jurídico al momento de su expedición lo cual lo vicia de nulidad no solo porque no tiene un sustento legal, sino porque viola la constitución como previamente se señaló.

No puede permitirse que después de una norma sea retirada del ordenamiento jurídico al ser declarada inconstitucional, sirva de fundamento para la expedición de un acto administrativo, ya que ello implica desconocer la primacía de la Constitución establecida en el artículo 4 de la Carta Política.

(…)

1.6. La Superintendencia debe aplicar el Artículo 4° de la Constitución

(…)

Siendo inconstitucional la norma, aún antes de que la Corte Constitucional lo declarara, no es propio de un Estado Social de Derecho hacerla exigible cuando las personas afectadas piden protección contra ellas, y la entidad a quien se pide esa protección tiene la facultad constitucional de otorgarla.

Por la necesidad de proteger en todo tiempo el orden constitucional y los derechos que surgen de él, no era necesario, para aplicar el artículo 4° de la Constitución, esperar un pronunciamiento sobre la materia de la Corte Constitucional; sin embargo, como quiera que al momento de presentar esta reclamación la norma ya fue declarada inexequible, mayor fuerza y razón tienen estos argumentos y la Superintendencia debe retrotraer y eliminar el cobro de la Contribución Adicional 2021.

De esta manera, solicito respetuosamente a la Superintendencia que, por vía de excepción y además como resultado de la Sentencia C-147 de 2021 que declaró la inconstitucionalidad del artículo 314, revoque la liquidación oficial de la contribución adicional 2021, con el fin de acatar el artículo 4° de la Constitución según las razones que he expuesto.

1.7. Incompatibilidad con el Artículo 365 de la Constitución Política. Vicio del acto administrativo por violación directa de la constitución y la ley – desconocimiento de los principios de eficiencia económica y el deber del Estado de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos.

(…)

Por lo tanto, es claro que el criterio de suficiencia establece condiciones para que la prestación del servicio público domiciliario sea sostenible en el largo plazo viabilizando la recuperación de las inversiones, lo cual, a su vez, garantiza el cumplimiento a la finalidad social del Estado de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política.

Si los prestadores del servicio no cuentan con los recursos suficientes vía tarifa para remunerar los tributos que se le imponen, o si la imposición de estos tributos impide que se remunere adecuadamente el patrimonio de los accionistas, se estaría desincentivando la participación del sector privado en la prestación de los servicios públicos. Esto implicaría que el Estado tuviese que asumir la prestación directa de los servicios, situación que superaría ampliamente sus capacidades, afectándose la continuidad en la prestación del servicio e incumpliéndose el mandato establecido en el artículo 365 de la CP de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

En el presente caso, es necesario advertir que la imposición y el cobro de la Contribución Adicional en los términos actualmente previstos en el acto que se recurre implica una afectación a los principios de eficiencia económica y suficiencia financiera previamente mencionados, que conllevan a la violación del artículo 365 de la Constitución Política.

La afectación a estos principios se debe a que la metodología tarifaria actualmente vigente que remunera la actividad de la recurrente no permite que la totalidad de los valores asociados al pago de este tributo sean incluidos en el cálculo de la tarifa, a pesar de tratarse de gastos impuestos por el propio Estado para la prestación del servicio y que, por tanto, tendrían que ser incorporados y remunerados en la misma.

(…)

Finalmente, se llama la atención que la Contribución Adicional corresponde a un costo ineficiente dado que su liquidación no se adecua a los parámetros del artículo 338 de la Constitución, el cual solo permite que las autoridades recuperen vía contribución los costos en los que hayan incurrido al prestar servicios a los sujetos pasivos de ésta. Como se vio, la contribución adicional excede esa prerrogativa y pretende financiar el fondo empresarial incluido los costos que conlleva rescatar empresas ineficientes como Electricaribe.

2. CARGO SEGUNDO: VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR VIOLACIÓN DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO – VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD POR APLICAR LEYES CONTRARIAS A LA CONSTITUCIÓN

(…)

En este orden de ideas, en la medida que los actos administrativos objeto del presente recurso son contrarios a la Constitución, la cual es la norma fundamental de todo el ordenamiento jurídico, se estaría presentando de igual forma una violación del principio de legalidad. Al vulnerarse este principio, el poder absoluto del Estado carece de límites y pone en riesgo la garantía y el efectivo ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

Es claro que la SSPD pretende mantener en el ordenamiento jurídico un acto administrativo que vulnera la Constitución, a partir de una norma en particular que, como ya se analizó, fue declarada inexequible en dos ocasiones por la Corte Constitucional. En consecuencia, existe una evidente vulneración al principio de legalidad por parte de la entidad de tal forma que al acto administrativo está viciado de nulidad. (…)"

III. PROCEDENCIA DEL RECURSO

Analizados los recursos interpuestos por la Empresa, se encuentra que los mismos fueron presentados dentro del término establecido para ello, por la prestadora y con la sustentación concreta de los motivos de inconformidad, de acuerdo con lo establecido en los artículos 76 y 77 de la Ley 1437 de 2011. En consecuencia, son procedentes para su decisión de fondo por parte de esta entidad.

IV. CONSIDERACIÓN GENERAL SOBRE LOS ELEMENTOS DE LA CONTRIBUCIÓN ADICIONAL

Como todo tributo, la contribución adicional de la Superservicios contiene los cinco elementos necesarios para su configuración, a saber:

a. **Sujeto activo:** La Superservicios.
b. **Sujetos pasivos:** Son todas las personas vigiladas por la SSPD.

c. **Hecho generador:** Es el estar sometido a la vigilancia de la SSPD.
d. **Tarifa:** 1%
e. **Base gravable:** Es exactamente la misma que la base de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, que está conformada por los gastos de funcionamiento asociados al servicio sometido a regulación del sujeto pasivo, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994. El parágrafo 2 de la citada norma no incluye en principio los gastos operativos.

De acuerdo con la Resolución SSPD N°. 20211000355215 de 2021 fue necesario que la base gravable de la contribución especial a favor de la Superservicios se integrará con los gastos de funcionamiento y con el 31.16% de los gastos operativos previstos en el parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994. En ese sentido, la base gravable de la contribución adicional del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 debe incluir esos rubros para que sea exactamente igual a la del artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

El recaudo obtenido por la contribución adicional se destinará en su totalidad al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

V. EL CASO CONCRETO

5.1 Obligatoriedad Contribución Adicional vigencia 2021

Al respecto es preciso empezar por señalar que el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 modificó el artículo 85 de la Ley 142 de 1994. Dentro de los diferentes cambios que introdujo, se cambió la base gravable de las contribuciones especiales a favor de la Superservicios, la CREG y la CRA. Por su parte, el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 creó una contribución adicional.

En este sentido, la Corte Constitucional se pronunció sobre los elementos estructurales de esa contribución adicional en el párrafo 61 de la sentencia C-147 de 2021 en los siguientes términos:

> "*61. En el caso específico, el artículo 314 demandado define los elementos esenciales del tributo objeto de análisis así:*

Elementos estructurales	***Artículo 314 de la Ley 1955 de 2019***
Sujeto activo	*El sujeto activo de esta contribución será la SSPD.*
Sujeto pasivo	*Los sujetos pasivos son todas las personas vigiladas por la SSPD.*
Base gravable	*La* ***base gravable es exactamente la misma que la base de la contribución de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994,*** *o cuando corresponda las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen.*
Hecho generador	*El* ***hecho generado es el estar sometido a la vigilancia de la SSPD****.*
Tarifa	*La tarifa será del 1%.*
Temporalidad	*A partir del 1º de enero de 2020 y hasta el 31 de diciembre de 2022* ***se autoriza el cobro de una contribución adicional a la regulada en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994.***
Destinación	*Dicha* ***contribución se cobrará a favor del Fondo Empresarial de la SSPD, para sus múltiples usos****.*
Causación	*1 de enero de cada año gravable, durante la temporalidad definida en la norma.*
Liquidación	*Se liquida de acuerdo con las reglas y procedimiento definidos en el Decreto 1150 de 2020, CPACA, o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan.*

"

A partir de la lectura de los elementos estructurales de la contribución adicional, antes mencionados, es clara su relación con el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 y la Superservicios. En especial, se destaca que la contribución del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 es adicional a aquella prevista en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994. Además, la base gravable es exactamente la misma de la contribución del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 o, cuando corresponda, las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen.

De otra parte, no puede perderse de vista que, la totalidad de los elementos esenciales de la contribución adicional del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 fueron determinados expresamente por el legislador, por lo que no era necesaria actuación alguna por parte de la Superservicios para que la obligación tributaria naciera a la vida jurídica.

En este orden de ideas, el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, estaba llamado a cambiar si se presentaba alguna modificación en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994; más, si se tiene en cuenta que la contribución tenía una vigencia limitada; es decir, para los años 2020, 2021 y 2022. Así, los únicos dos escenarios en los cuales la contribución adicional no podría ser cobrada, son la inexequibilidad o la derogatoria del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, ya que faltaría uno de los elementos esenciales del tributo: la base gravable. En esta misma línea, la declaratoria de inexequibilidad de una modificación del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, como es el caso del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, tan solo modifica uno de los elementos esenciales del tributo, pero no lo elimina.

Ahora bien, estos artículos fueron objeto de control constitucional en tres (3) oportunidades. El primer caso se resolvió mediante la C-464 de 2020. En aquella oportunidad, la Corte Constitucional resolvió declarar la inexequibilidad de los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019 a partir del 1 de enero de 2023; salvo la expresión "*y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios*" del numeral 4 del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019. Así, a pesar de la declaratoria de inexequibilidad, la existencia de la contribución adicional y su cobro no se vieron afectados.

Luego de esta decisión, la Corte Constitucional conoció de una nueva acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019. En esta oportunidad, la Corte declaró la inexequibilidad del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, con efectos inmediatos y hacia el futuro, por haber vulnerado lo previsto en el artículo 338 de la Constitución Política. Ahora bien, la Corte Constitucional precisó qué debe entenderse por esos efectos; a través de unos párrafos específicos de la sentencia, sin los cuales es imposible comprender el alcance de la decisión.

Así, en los párrafos 108 y 109 la Corte Constitucional explicó lo siguiente:

> *"108. La regla general son los efectos desde ahora y hacia el futuro o ex nunc de la declaratoria de inexequibilidad. Esta postura se sustenta en la necesidad de proteger principios como la seguridad jurídica o la buena fe, puesto que, hasta ese momento, la norma gozaba de presunción de constitucionalidad y, por ello, sería legítimo asumir que los ciudadanos orientaron su comportamiento confiados en la validez de aquella. De esta manera, el tributo al que alude la disposición demandada se recauda de forma anual, y la presente sentencia se pronuncia antes de la causación de la misma para el año 2021.* ***Por lo cual, es claro para este tribunal que los tributos causados en la anualidad 2020 corresponden a situaciones jurídicas consolidadas. Asimismo, la Corte destaca que los efectos hacia futuro de esta decisión de inexequibilidad, cubren las situaciones jurídicas consolidadas en el año 2020, incluidos aquellos tributos que se sirvan de los elementos establecidos por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 para el año 2020.***
>
> *109. Igualmente, cabe precisar que respecto de los efectos inmediatos y a futuro de esta decisión, a saber, a partir del período o anualidad 2021, los sujetos activos del tributo no se encuentran en un escenario incierto, ya que, ante la declaratoria de inexequibilidad de la modificación de la norma,*

> *se impone la consecuencia lógica de la plena vigencia del contenido normativo original del artículo 85 de la Ley 142 de 1994.*" (Negrilla fuera del texto original).

A partir de lo dispuesto en el párrafo 108 de la sentencia C-484 de 2020, es claro que para la Corte Constitucional la causación del tributo –en este caso de la contribución especial- equivale a una situación jurídica consolidada. Tan es así que, la misma Corte Constitucional explica que para el año 2021, los sujetos activos de las contribuciones especiales no estarían en un escenario incierto pues podrían obtener los recursos para su funcionamiento aplicando las reglas del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 en su sentido original; es decir, antes de su modificación por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019.

De otra parte, es importante destacar que la condición de situación jurídica consolidada que desarrolló la Corte Constitucional en el párrafo 108 de la sentencia C-484 de 2020, se hizo extensiva a los tributos que se sirvan de los elementos establecidos por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 para el año 2020. Es decir que, la contribución adicional del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 correspondiente al año 2020 –aquella que se causó el 1 de enero de 2020- es una situación jurídica consolidada.

Nótese pues que, el efecto de la declaratoria de inexequibilidad del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, afecta indirectamente al artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, en lo que respecta a la base gravable.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la resolución se refiere al artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, es necesario tener presente la declaratoria de inexequibilidad del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 mediante sentencia C-147 de 2021. En este caso, igual que sucedió en las otras sentencias, la Corte Constitucional precisó qué debería entenderse por los efectos inmediatos y hacia el futuro de la declaratoria de inexequibilidad, así:

> "*76. La regla general son los efectos hacia el futuro o ex- nunc de la declaratoria de inexequibildiad. Esta postura se sustenta en la necesidad de proteger principios como la seguridad jurídica o la buena fe, puesto que, hasta ese momento, la norma gozaba de presunción de constitucionalidad y, por ello, sería legítimo asumir que los ciudadanos orientaron su comportamiento confiados en la validez de aquella.* ***De esta manera, las contribuciones que ya se hayan causado conforme a la ley, con anterioridad a la fecha de esta sentencia, podrán ser cobradas, independientemente del procedimiento establecido en la ley para su liquidación y pago.***"
> (Negrillas agregadas).

Como puede verse, la Corte fue enfática al explicar que las contribuciones adicionales que se hayan causado antes de la fecha de la sentencia C-147 de 2021 pueden ser cobradas independientemente del procedimiento establecido en la ley para su liquidación y pago. En este orden de ideas, si la sentencia C-147 de 2021 se dictó el 20 de mayo de 2021, es claro que las contribuciones adicionales previstas en el artículo 314 de la ley 1955 de 2019 correspondientes a los años 2020 y 2021 se causaron el 1 de enero de 2020 y el 1 de enero de 2021 respectivamente. Esto implica que, de acuerdo con lo dispuesto por la Corte Constitucional en el párrafo 76 transcrito, esas contribuciones pueden ser cobradas por la Superservicios.

Es importante mencionar que, esta regla desarrolla plenamente el principio de igualdad, en la medida en que todos los sujetos pasivos quedan en las mismas condiciones.

En este orden de ideas, las sentencias C-484 de 2020 y C-147 de 2021 tuvieron los siguientes efectos respecto de las contribuciones adicionales del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019:

1. La contribución adicional del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 de la vigencia 2020:

    a. Se causó el 1 de enero de 2020 (Par. 61, C-147 de 2021).
    b. La base gravable es aquella descrita en el artículo 18 de la Ley 1955 de 2021 (Par. 108, C-484 de 2020).
    c. Corresponde a una situación jurídica consolidada (Par. 108, C-484 de 2020).

2. La contribución adicional del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 de la vigencia 2021:

    a. Se causó el 1 de enero de 2021 (Par. 61, C-147 de 2021).
    b. La base gravable es aquella prevista en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 original (Par. 109, C-484 de 2020).

3. La contribución adicional del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 de la vigencia 2022:

    a. No se causa porque la declaratoria de inexequibilidad del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 tuvo lugar antes del 1 de enero de 2022 (Par. 61, C-147 de 2021).

Vistas las reglas que fijó la Corte Constitucional, es claro que la Superservicios está autorizada para hacer el cobro de la contribución adicional de que trata el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, correspondiente a la vigencia 2021.

5.1.1. De la imposibilidad de aplicación de Excepción de inconstitucionalidad en el caso en concreto

En cuanto a la excepción de inconstitucionalidad es importante precisar que esta es la figura a través de la cual un juez, una autoridad administrativa o un particular que deba aplicar una norma, no lo hace, por considerarla contraria a la Constitución Política. Esta decisión, no afecta la validez de la norma, pues este control de constitucionalidad solamente tiene efectos interpartes. De tal manera para que la norma inaplicada desaparezca definitivamente del ordenamiento jurídico, debe mediar una decisión de la Corte Constitucional al decidir una demanda de inconstitucionalidad.

La figura comentada tiene su origen en el artículo 4 de la Constitución Política, el cual reza así:

> *"Artículo 4. 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".*

Sobre el concepto de este tipo de control, la Corte Constitucional, en Sentencia SU-132 del 13 de marzo de 2013, Expediente T-3.536.944, M.P. Alexei Julio Estrada, señala lo siguiente:

> *"La jurisprudencia constitucional ha definido que "la excepción de inconstitucionalidad es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber en tanto las autoridades no puede dejar de hacer uso de ella*

en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales".

En consecuencia, esta herramienta se usa con el fin de proteger, en un caso concreto y con efectos inter partes, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraría las normas contenidas dentro de la Constitución Política.

De acuerdo con lo expuesto, para el despacho no resulta procedente la aplicación de la Excepción de Inconstitucionalidad, respecto de los actos administrativos proferidos por la Entidad para el cobro de la Contribución adicional, en desarrollo del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019.

Por lo tanto, la liquidación de la contribución adicional se realizó y plenamente el año 2021.

5.2.2. De la causación del tributo

Frente a este argumento se precisa que la Corte Constitucional en la Sentencia C-147 de 2021 no se refirió a situaciones jurídicas consolidadas, sino que estableció una regla especial para la liquidación y el cobro de la contribución adicional para el año 2021, en el párrafo 76 antes citado y analizado.

En este párrafo, se puede observar en la primera frase que la Corte Constitucional reconoce la existencia de una regla general: *"(…) los efectos hacia el futuro o ex nunc de la declaratoria de inexequibilidad.*" Asimismo, en aras de proteger el principio de seguridad jurídica, la Corte Constitucional establece la forma en la cual va a operar esa declaratoria de inexequibilidad y sus efectos hacia futuro: *"(…) las contribuciones que ya se hayan causado conforme a la ley, con anterioridad a la fecha de la sentencia, podrán ser cobradas (…)".*

Con base en lo anterior se concluye que, la Corte Constitucional estableció una regla especial para los efectos de la sentencia de inexequibilidad; esto, ya que no se refirió en ningún momento a las situaciones jurídicas consolidadas, sino que estableció directa y expresamente la posibilidad de realizar el cobro de las contribuciones adicionales que ya se hubiesen causado al momento de la expedición de la sentencia C-147 de 2021.

Es aquí donde vale la pena referirse a un punto importante en la sentencia, la definición de causación de la contribución adicional por parte de la Corte Constitucional:

"61. En el caso específico, el artículo 314 demandado define los elementos esenciales del tributo objeto de análisis así:

Elementos estructurales	***Artículo 314 de la Ley 1955 de 2019***
(…) Causación	*1 de enero de cada año gravable, durante la temporalidad definida en la norma*

(…)"

Recapitulando, es claro que la Corte Constitucional estableció una regla especial para efectos de determinar cuáles de las contribuciones adicionales se podrían liquidar y cobrar: aquellas causadas con anterioridad a la sentencia de inexequibilidad. Además, definió en la sentencia la fecha de causación deesta: 1 de enero de cada año gravable.

En este sentido, todas las contribuciones adicionales del año 2021 pueden ser cobradas por parte de esta superintendencia, ya que se causaron el 1 de enero de 2021; hecho anterior a la expedición de la sentencia C-147 de 2021: 20 de mayo de 2021.

5.2.3. Del principio de legalidad y certeza tributaria

Contrario a lo expuesto por la empresa en su escrito de impugnación, debe mencionarse que el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, contiene cinco elementos indispensables que componen el tributo establecido por el legislador, lo cual impide de plano el desconocimiento del principio de legalidad o certeza tributaria, pues la Superservicios se atiene a lo dispuesto en la norma sin desconocer lo resuelto en la sentencia C-142 de 2021 acerca de la inexequibilidad de la contribución adicional.

Al respecto valga señalar que, contrario a lo que afirma la recurrente, el inciso tercero del artículo 338 de la Constitución Política, hace referencia a las normas tributarias, y señala que: *"Las leyes (…) 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, (…)"*, disposición que contrario a lo mencionado en el recurso, consagra una regla de vigencia relacionada con los tributos de período, pues determina que una ley que regula un tributo de período, solo puede aplicarse a partir del período que comienza después de iniciar su vigencia.

Ahora bien, es pertinente mencionar que para esta entidad no se discute la inexequibilidad del tributo contemplado en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, pues la Corte Constitucional ha sido clara en sus argumentos al precisar sus efectos.

Conforme a lo expuesto, es evidente que el tributo causado el 1º de enero del año 2021, fue anterior a la existencia de la providencia antes citada, pues los efectos de esta no son de carácter retroactivo, y gozan de plena legalidad.

Finalmente, es de agregar que para que el principio de certeza tributaria se vulnere debe tenerse en cuenta lo siguiente:

> *"el principio de certeza tributaria prohíbe la indefinición de los elementos esenciales del tributo pero solo "si estos se tornan irresolubles, por la oscuridad invencible del texto legal que no hace posible encontrar una interpretación razonable sobre cuáles puedan en definitiva ser [su]s elementos esenciales" por cuanto al alcanzar tal grado de imprecisión, la misma atenta contra lo dispuesto en el artículo 338 de la Carta Política, pues conllevaría que las autoridades encargadas de ejecutarla se vean llamadas a completar los vacíos o indeterminaciones de la regulación legal, con lo cual estas terminarían definiendo a su vez aspectos esenciales de los elementos constitutivos del gravamen cuyo establecimiento es competencia del Congreso."*

Por consiguiente, no da lugar el argumento de la impugnante, en cuanto a la presunta vulneración de los principios de legalidad y certeza tributaria, toda vez que la Superservicios ha orientado la contribución adicional de la vigencia 2021 en cumplimiento estricto de las facultades otorgadas por la normatividad.

En mérito de lo expuesto, la Directora Financiera de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR la Liquidación Oficial de la contribución adicional año 2021, con el código único N°. 20210000025846 del 19 de octubre de 2021 y código gestor documental No. 20215340270206, por valor de **SESENTA Y SIETE MILLONES CIENTO SESENTA Y DOS MIL PESOS MCTE ($67.162.000,00),** a cargo de la EMPRESA COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P., identificada con NIT 900.175.830, por el servicio de gas licuado de petróleo.

ARTÍCULO SEGUNDO: ORDENAR a la EMPRESA COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P., efectuar el pago por concepto de contribución adicional, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha en que quede en firme la liquidación.

ARTÍCULO TERCERO: NOTIFICAR el contenido de la presente resolución, conforme a lo dispuesto en los artículos 67 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al representante legal o al apoderado.

ARTÍCULO CUARTO: CONCEDER el recurso de apelación y, en consecuencia, **REMITIR** el expediente a la Secretaría General de la entidad, para lo de su competencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3° de la Resolución N°. SSPD – 20211000566545 del 8 de octubre de 2021.

ARTÍCULO QUINTO: La presente resolución rige a partir de la fecha de su notificación y contra la misma no procede recurso alguno.

Dada en Bogotá D.C., a los doce (12) días del mes de septiembre de 2022.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
Dada en Bogotá, D. C.

ING. PATRICIA E GONZÁLEZ ROBLES
Directora Financiera

Proyectó: BUPAC S.A.S. – Contratista
Revisó: Álvaro Rodríguez Cortés – Coordinador Grupo de Conceptos (E).
Tania M. Osorio – Profesional Especializado Grupo de Conceptos OAJ.
Dora Torres Cobos – Profesional Especializada Dirección Financiera.
Miladys Picón Viadero – Asesora Dirección Financiera.

RESOLUCIÓN No. SSPD – 20235000146555 DEL 21/02/2023

"Por la cual se resuelve un recurso de apelación"

EL SECRETARIO GENERAL DE LA
SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

En ejercicio de sus facultades legales, y en especial de las conferidas en virtud de lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, el artículo 74 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 5 de la Resolución No. SSPD 20211000566545 del 08 de octubre de 2021, y

CONSIDERANDO:

1.DATOS GENERALES

EXPEDIENTE
2021534260106762E

TRÁMITE
Recurso de apelación contra la Liquidación Adicional identificada con el código único de liquidación No. 20210000025846 del 19 de octubre de 2021 y código gestor documental No. 20215340270206.

APELANTE
COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P.

2. ANTECEDENTES

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en adelante la Superservicios, se encuentra facultada para cobrar anualmente una contribución especial a los prestadores de servicios públicos domiciliarios sujetos a su inspección, vigilancia y control, así como a aquellas personas que desarrollen las

actividades complementarias a dichos servicios, según las definiciones contenidas en las Leyes 142 y 143 de 1994.

Adicionalmente, la Superservicios está facultada para cobrar una contribución adicional a la anterior, según lo dispuesto en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, la cual tiene por objeto el fortalecimiento del Fondo Empresarial de la Superservicios, según las reglas contenidas en dicho artículo.

De otro lado, y dado que la base gravable de la contribución adicional es la misma definida para la contribución especial en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, mediante el Decreto 1150 del 18 de agosto de 2020, se reglamentaron los artículos 85 de la Ley 142 de 1994 y 314 de la Ley 1955 de 2019, y a su vez se adicionó el Capítulo 9 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, con el fin de establecer el procedimiento para liquidar y cobrar la contribución especial a favor de la Superservicios y las Comisiones de Regulación, así como la contribución adicional para el fortalecimiento del Fondo Empresarial de esta Superintendencia.

Que, de conformidad con lo establecido por la Corte Constitucional, la contribución adicional a que se refiere el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 para la vigencia 2021, se causó el 1 de enero de ese año con la base gravable prevista en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, en su versión anterior a la modificación introducida por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019. Por consiguiente, conforme a la regla fijada por la sentencia C-147 de 2021, la contribución adicional correspondiente a la vigencia 2021 se causó y, por lo tanto, los sujetos pasivos están en la obligación de pagarlas.

Con base en las anteriores normas, y en cumplimiento de ellas, la Superservicios profirió la Resolución No. SSPD 20211000566545 del 08 de octubre de 2021, *“Por la cual se establecen disposiciones referentes a la liquidación de la contribución adicional para el fortalecimiento del fondo empresarial establecida en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, para la vigencia 2021”*

Posteriormente, y con base en la citada Resolución, así como en la información financiera reportada por la empresa COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P., identificada con el NIT 900175830, en el Formato Complementario [900017] FC01-01 a FC01-07 “Gastos de Servicios Públicos”, la Dirección Financiera de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, expidió la Liquidación Adicional identificada con el código único de liquidación No. 20210000025846 del 19 de octubre de 2021 y código gestor documental No. 20215340270206, correspondiente a la contribución adicional año 2021, a cargo de dicha empresa, por un valor SESENTA Y SIETE MILLONES CIENTO SESENTA Y DOS MIL PESOS MCTE ($ 67.162.000,00).

La referida Liquidación Oficial fue notificada personalmente al prestador el día 25 de octubre de 2022, según consta en el certificado de recibo emitido por la empresa de correo certificado 4-72.

Posteriormente, y a través de documento radicado bajo el número SSPD 20215293478432 el día 09 de noviembre de 2021, enviados mediante correo electrónico, la empresa prestadora interpuso dentro de la oportunidad legal los recursos de reposición y en subsidio de apelación en contra de la Liquidación Oficial correspondiente a la vigencia 2021.

Conocida tal impugnación en primera instancia, y por medio de la Resolución No. SSPD 20225300826435 del 12 de septiembre de 2022, la Dirección Financiera de la Superservicios resolvió el recurso de reposición, confirmando en su integridad la Liquidación Oficial concediendo, en consecuencia, de lo solicitado por el prestador, el recurso subsidiario de apelación cuyo conocimiento corresponde a esta Secretaría General.

La resolución antes mencionada fue notificada personalmente a través de correo electrónico el día 14 de septiembre de 2022.

3. PROCEDENCIA DEL RECURSO

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, el recurso de apelación debe ser resuelto por el inmediato superior administrativo o funcional de la autoridad que expidió el correspondiente acto administrativo, con el objetivo de que este se aclare, modifique, adicione o revoque, si hay lugar a ello.

En este sentido y verificado el cumplimiento de los presupuestos de fondo y forma establecidos en los artículos 76 y 77 del mismo articulado, para la presentación de los recursos, se estima que el recurso de apelación interpuesto por la empresa se ajusta a los requisitos formales indicados en la ley para su procedencia, encontrándose dentro de la oportunidad procesal correspondiente, sin que pueda considerarse entonces su extemporaneidad.

4. DEL CASO CONCRETO

4.1. DEL RECURSO

El prestador en su escrito de impugnación elevó las siguientes peticiones:

> *"I. PRETENSIONES*
>
> *Primera. - Que se revoque la Liquidación Oficial No. 20210000025846, por la cual se liquida la Contribución Adicional para el fortalecimiento del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios del Artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 para la empresa COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P."*

Lo anterior con base en los siguientes argumentos:

- **Excepción de inconstitucionalidad**

  El prestador indica que se debe aplicar la figura de excepción de inconstitucionalidad del artículo 4 constitucional en razón a la incompatibilidad entre el numeral 95,9 del artículo 95 y del artículo 363 de la Constitución Política con el acto administrativo al que se recurre. El acto administrativo que liquida la contribución adicional vulnera los principios de justicia y equidad tributaria., la incompatibilidad del acto administrativo con la Constitución Política, la incompatibilidad con el Artículo 365 de la Constitución Política, Vicio del acto administrativo por violación directa de la constitución y la ley, el acto administrativo que liquida la contribución adicional viola el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución.,

que la Contribución Adicional no representa beneficio para los prestadores del servicio que no están en toma de posesión. Asimismo, se argumenta que la SSPD debe proceder a revocar el acto administrativo recurrido no solamente porque en el momento en que se profirió la sentencia C-147 de 2021 el tributo en él liquidado no se había causado, sino porque el acto administrativo en cuestión se profirió de forma posterior a la sentencia, tratándose por lo tanto de una situación jurídica no consolidada.

- **Vulnerabilidades del principio de legalidad**

  Argumenta el recurrente que los actos administrativos objeto del presente recurso son contrarios a la Constitución, la cual es la norma fundamental de todo el ordenamiento jurídico, se estaría presentando de igual forma una violación del principio de legalidad. Al vulnerarse este principio, el poder absoluto del Estado carece de límites y pone en riesgo la garantía y el efectivo ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

4.2. ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS

Respecto a las inconformidades expuestas por el prestador en lo tocante a la Liquidación Oficial este Despacho se pronunciará frente a cada una de ellas, así:

4.2.1. Consideraciones generales sobre las sentencias C-484 de 2020 y C-147 de 2021.

El artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 modificó el artículo 85 de la Ley 142 de 1994. Dentro de los diferentes cambios que introdujo, se cambió la base gravable de las contribuciones especiales a favor de la Superservicios, la CREG y la CRA. Por su parte, el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 creó una contribución adicional.

La Corte Constitucional se pronunció sobre los elementos estructurales de esa contribución adicional en el párrafo 61 de la sentencia C-147 de 2021 en los siguientes términos:

> "*61. En el caso específico, el artículo 314 demandado define los elementos esenciales del tributo objeto de análisis así:*

Elementos estructurales	***Artículo 314 de la Ley 1955 de 2019***
Sujeto activo	*El sujeto activo de esta contribución será la SSPD.*
Sujeto pasivo	*Los sujetos pasivos son todas las personas vigiladas por la SSPD.*
Base gravable	*La **base gravable es exactamente la misma que la base de la contribución de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994**, o cuando corresponda las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen.*
Hecho generador	*El **hecho generador es el estar sometido a la vigilancia de la SSPD**.*
Tarifa	*La tarifa será del 1%.*

Elementos estructurales	***Artículo 314 de la Ley 1955 de 2019***
Temporalidad	*A partir del 1° de enero de 2020 y hasta el 31 de diciembre de 2022* ***se autoriza el cobro de una contribución adicional a la regulada en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994****.*
Destinación	*Dicha* ***contribución se cobrará a favor del Fondo Empresarial de la SSPD, para sus múltiples usos****.*
Causación	*1 de enero de cada año gravable, durante la temporalidad definida en la norma.*
Liquidación	*Se liquida de acuerdo con las reglas y procedimiento definidos en el Decreto 1150 de 2020, CPACA, o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan.*

”

A partir de la lectura de los elementos estructurales de la contribución adicional, es clara su relación con el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 y la Superservicios. En especial, se destaca que la contribución del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 es adicional a aquella prevista en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994. Además, la base gravable es exactamente la misma de la contribución del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 o, cuando corresponda, las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen.

De otra parte, no puede perderse de vista que, la totalidad de los elementos esenciales de la contribución adicional del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 fueron determinados expresamente por el legislador por lo que no era necesaria actuación alguna por parte de la Superservicios para que la obligación tributaria naciera a la vida jurídica.

En este orden de ideas, el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, estaba llamado a cambiar si se presentaba alguna modificación en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994; más, si se tiene en cuenta que la contribución tenía una vigencia limitada; es decir, para los años 2020, 2021 y 2022. Así, los únicos dos escenarios en los cuales la contribución adicional no podría ser cobrada eran la inexequibilidad o la derogatoria del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, ya que faltaría uno de los elementos esenciales del tributo: la base gravable. En esta misma línea, la declaratoria de inexequibilidad de una modificación del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, como es el caso del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, tan solo modifica uno de los elementos esenciales del tributo, pero no lo elimina.

Ahora bien, estos artículos fueron objeto de control constitucional en tres (3) oportunidades. El primer caso se resolvió mediante la C-464 de 2020. En aquella oportunidad, la Corte Constitucional resolvió declarar la inexequibilidad de los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019 a partir del 1 de enero de 2023; salvo la expresión “*y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios*” del numeral 4 del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019. Así, a pesar de la declaratoria de inexequibilidad, la existencia de la contribución adicional y su cobro no se vieron afectados.

Luego de esta decisión, la Corte Constitucional conoció de una nueva acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019. En esta oportunidad, la Corte declaró la inexequibilidad del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, con efectos inmediatos y hacia el futuro, por haber vulnerado lo previsto en el artículo 338 de la Constitución Política. Ahora bien, la Corte Constitucional precisó qué debe entenderse por esos efectos; a través de unos

párrafos específicos de la sentencia, sin los cuales es imposible comprender el alcance de la decisión.

Así, en los párrafos 108 y 109 la Corte Constitucional explicó lo siguiente:

> *"108. La regla general son los efectos desde ahora y hacia el futuro o ex nunc de la declaratoria de inexequibilidad. Esta postura se sustenta en la necesidad de proteger principios como la seguridad jurídica o la buena fe, puesto que, hasta ese momento, la norma gozaba de presunción de constitucionalidad y, por ello, sería legítimo asumir que los ciudadanos orientaron su comportamiento confiados en la validez de aquella. De esta manera, el tributo al que alude la disposición demandada se recauda de forma anual, y la presente sentencia se pronuncia antes de la causación de la misma para el año 2021.* ***Por lo cual, es claro para este tribunal que los tributos causados en la anualidad 2020 corresponden a situaciones jurídicas consolidadas. Asimismo, la Corte destaca que los efectos hacia futuro de esta decisión de inexequibilidad, cubren las situaciones jurídicas consolidadas en el año 2020, incluidos aquellos tributos que se sirvan de los elementos establecidos por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 para el año 2020.***
>
> *109. Igualmente, cabe precisar que respecto de los efectos inmediatos y a futuro de esta decisión, a saber, a partir del período o anualidad 2021, los sujetos activos del tributo no se encuentran en un escenario incierto, ya que, ante la declaratoria de inexequibilidad de la modificación de la norma, se impone la consecuencia lógica de la plena vigencia del contenido normativo original del artículo 85 de la Ley 142 de 1994.*" (Negrilla fuera del texto original).

A partir de lo dispuesto en el párrafo 108 de la sentencia C-484 de 2020, es claro que para la Corte Constitucional la causación del tributo –en este caso de la contribución especial- equivale a una situación jurídica consolidada. Tan es así, que la misma Corte Constitucional explica que para el año 2021, los sujetos activos de las contribuciones especiales no estarían en un escenario incierto pues podrían obtener los recursos para su funcionamiento aplicando las reglas del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 en su sentido original; es decir, antes de su modificación por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019.

De otra parte, es importante destacar que la condición de situación jurídica consolidada que desarrolló la Corte Constitucional en el párrafo 108 de la sentencia C-484 de 2020 se hizo extensiva a los tributos que se sirvan de los elementos establecidos por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 para el año 2020. Es decir, que la contribución adicional del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 correspondiente al año 2020 –aquella que se causó el 1 de enero de 2020- es una situación jurídica consolidada.

Nótese pues que el efecto de la declaratoria de inexequibilidad del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, afecta indirectamente al artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, en lo que respecta a la base gravable.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la resolución se refiere al artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, es necesario tener presente la declaratoria de inexequibilidad del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 mediante sentencia C-147 de 2021. En este caso, igual que sucedió en las otras

sentencias, la Corte Constitucional precisó qué debería entenderse por los efectos inmediatos y hacia el futuro de la declaratoria de inexequibilidad así:

> "*76. La regla general son los efectos hacia el futuro o ex- nunc de la declaratoria de inexequibilidad. Esta postura se sustenta en la necesidad de proteger principios como la seguridad jurídica o la buena fe, puesto que, hasta ese momento, la norma gozaba de presunción de constitucionalidad y, por ello, sería legítimo asumir que los ciudadanos orientaron su comportamiento confiados en la validez de aquella.* ***De esta manera, las contribuciones que ya se hayan causado conforme a la ley, con anterioridad a la fecha de esta sentencia, podrán ser cobradas, independientemente del procedimiento establecido en la ley para su liquidación y pago.***" (Negrillas agregadas).

Como puede verse, la Corte fue enfática al explicar que las contribuciones adicionales que se hayan causado antes de la fecha de la sentencia C-147 de 2021 pueden ser cobradas independientemente del procedimiento establecido en la ley para su liquidación y pago. En este orden de ideas, si la sentencia C-147 de 2021 se dictó el 20 de mayo de 2021, es claro que las contribuciones adicionales previstas en el artículo 314 de la ley 1955 de 2019 correspondientes a los años 2020 y 2021 se causaron el 1 de enero de 2020 y el 1 de enero de 2021 respectivamente. Esto implica que, de acuerdo con lo dispuesto por la Corte Constitucional en el párrafo 76 transcrito, esas contribuciones pueden ser cobradas por la Superservicios.

Es importante mencionar que esta regla desarrolla plenamente el principio de igualdad en la medida en que todos los sujetos pasivos quedan en las mismas condiciones.

En este orden de ideas, las sentencias C-484 de 2020 y C-147 de 2021 tuvieron los siguientes efectos respecto de las contribuciones adicionales del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019:

1. La contribución adicional del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 de la vigencia 2020:

    a. Se causó el 1 de enero de 2020 (Par. 61, C-147 de 2021).
    b. La base gravable es aquella descrita en el artículo 18 de la Ley 1955 de 2021 (Par. 108, C-484 de 2020).
    c. Corresponde a una situación jurídica consolidada (Par. 108, C-484 de 2020).

2. La contribución adicional del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 de la vigencia 2021:

    a. Se causó el 1 de enero de 2021 (Par. 61, C-147 de 2021).
    b. La base gravable es aquella prevista en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 original (Par. 109, C-484 de 2020).

3. La contribución adicional del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 de la vigencia 2022:

    a. No se causa porque la declaratoria de inexequibilidad del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 tuvo lugar antes del 1 de enero de 2022 (Par. 61, C-147 de 2021).

Vistas las reglas que fijó la Corte Constitucional, es claro que la Superservicios está autorizada para hacer el cobro de la contribución adicional de que trata el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 correspondiente a la vigencia 2021.

4.2.2. De la Excepción de inconstitucionalidad

El artículo 4 de la Constitución Política, establece lo siguiente:

> "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."

Este artículo, de acuerdo con Quinche Ramírez (2017, p.5) contempla dos reglas; a saber: la de supremacía constitucional y la excepción de inconstitucionalidad. En línea con la jurisprudencia constitucional, la existencia de la excepción de inconstitucionalidad hace que

> *"nuestro sistema de control de constitucionalidad sea calificado por la doctrina como un sistema mixto ya que combina un control concentrado en cabeza de la Corte Constitucional y un control difuso de constitucionalidad en donde cualquier autoridad puede dejar de aplicar una ley u otra norma jurídica por ser contraria a la Constitución. De parte hay que tener en cuenta que el control por vía de excepción lo puede realizar cualquier juez, autoridad administrativa e incluso particulares que tengan que aplicar una norma jurídica en un caso concreto. Este tipo de control se realiza a solicitud de parte en un proceso judicial o ex offciio por parte de la autoridad o el particular al momento de aplicar una norma jurídica que se encuentre contraria a la Constitución. En este caso se debe subrayar que la norma legal o reglamentaria que haya sido exceptuada por inconstitucional no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida ya que los efectos del control por vía de excepción son inter partes, sólo se aplican para el caso concreto y no anulan en forma definitiva la norma que se considera contraria a la Constitución. Por este hecho una norma que haya sido exceptuada por cualquier autoridad judicial, administrativa o por un particular cuando tenga que aplicar una norma, puede ser demandada ante la Corte Constitucional que ejercerá el control de constitucionalidad y decidirá en forma definitiva, de manera abstracta, general y con efectos erga omnes si la norma exceptuada es constitucional o no. Teniendo en cuenta lo anterior, considera la Corte que las excepciones de inconstitucionalidad que profieren las autoridades judiciales, administrativas o lo particulares cuando tengan que aplicar una ley, no elimina la posibilidad que tiene la corporación de realizar el control de constitucionalidad de determinado precepto."*[1]

Como puede verse a partir de la cita transcrita, la excepción de inconstitucionalidad es una forma de control constitucional que puede ser ejercido por parte de autoridades judiciales, autoridades administrativas e incluso por particulares. Por este motivo se ha denominado como un control difuso. Por otra parte, el control difuso tan solo tiene efectos inter partes. En consecuencia, la norma jurídica inaplicada por ser contraria a la Constitución permanece en el ordenamiento jurídico por lo que la Corte Constitucional es competente para conocer de eventuales acciones de inconstitucionalidad contra la norma jurídica inaplicada por inconstitucionalidad. Esto implica que el control difuso de constitucionalidad no se opone al control centralizado de constitucionalidad ejercido únicamente por la Corte Constitucional (Num.4, Art. 241, Const.Pol.).

Esto se explica en la medida en que el control de constitucionalidad que ejerce la Corte Constitucional decide de forma definitiva de manera abstracta, general y con efectos erga omnes, si la norma exceptuada o cualquier norma, es constitucional o no y determinando los efectos de

[1] Corte Constitucional. Sentencia C-122 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez. Expediente C-8207

su decisión como mejor estime que se protege la supremacía constitucional. Es importante tener en cuenta que cuando la Corte Constitucional ejerce el control de constitucionalidad y resuelve remover la norma del ordenamiento jurídico, esta decisión excluye el control difuso. Incluso cuando los efectos del fallo son modulados.

Sobre los efectos de las sentencias de la Corte Constitucional este alto tribunal dispuso lo siguiente:

> "*Como puede apreciarse, los argumentos transcritos resultan concluyentes. A partir de ellos, se torna forzoso concluir –y reiterar- que sólo la Corte Constitucional puede definir los efectos de sus sentencias. La prevalencia del principio de separación funcional de las ramas del poder público (art. 113 y s.s.), el silencio que guardó la Carta Política para señalar los alcances de las providencias dictadas por los altos tribunales del Estado, la labor trascendental que cumple esta Corporación en el sentido de guardar la supremacía y la integridad de la Carta, y los efectos de 'cosa juzgada constitucional' y erga omnes que tienen sus pronunciamientos (Arts. 243 C.P. y 21 del Decreto 2067 de 1991), son suficientes para inferir que el legislador estatutario no podía delimitar ni establecer reglas en torno a las sentencias que en desarrollo de su labor suprema de control de constitucionalidad ejerce esta Corte.*"[2]

Nótese pues que los efectos de las decisiones de la Corte Constitucional son determinados por ella misma buscando la manera que mejor salvaguarde la integridad y supremacía de la Constitución Política.

De lo hasta ahora expuesto, es claro para este Despacho que el control de constitucionalidad por la vía de la excepción de constitucionalidad es excepcional, tiene efectos inter partes y no afecta la vigencia de la norma inaplicada. En este sentido, este control no excluye el control concentrado de constitucionalidad que ejerce la Corte Constitucional. En sentido contrario, es claro que cuando la Corte Constitucional ejerce el control concentrado con ocasión de una acción pública de inconstitucionalidad y la norma es declarada inexequible, el control difuso se torna improcedente pues la Corte Constitucional es la única competente para pronunciarse sobre el particular teniendo como único límite la búsqueda de la supremacía e integridad de la Constitución Política en los precisos términos del artículo 241 de la Constitución. Por este motivo se ha dicho, de tiempo atrás, que en desarrollo de ese mandato que *"entre la Constitución y la Corte Constitucional, cuando ésta interpreta aquélla, no puede interponerse ni una hoja de papel."*[3]

En este orden de ideas, es claro que al declarar la inexequibilidad del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 la Corte Constitucional se ocupó de analizar todas las consideraciones constitucionales del caso. Más aún, al determinar los efectos de su decisión y explicar qué debía entenderse por la expresión "hacía el futuro", dio cabal cumplimiento al mandato de los artículos 241 y 243(4) de la Constitución Política. En este sentido, pretender que se inaplique la decisión expresa y clara de la Corte Constitucional contemplada en los párrafos 108 y 109 de la sentencia C-484 de 2020, y 61 y 76 de la sentencia C-147 de 2021 es una contradicción en los términos.

Así las cosas, no puede la Superintendencia apartarse de lo dispuesto por la Corte Constitucional pues hacerlo resultaría contrario a la misma Carta pues a quien corresponde fijar los efectos de

---

[2] Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Exp. P.E. 008.

[3] Corte Constitucional. Sentencia C-113 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía. Exp. D-096.

sus decisiones es a la Corte Constitucional. Por lo anterior, las contribuciones adicionales del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 de los años 2020 y 2021 serán cobradas por la Superservicios conforme a lo arriba expuesto.

4.2.3. De la causación del tributo

Frente a este argumento, en primera medida es pertinente señalar que los efectos de la sentencia en la que basa su argumento la empresa prestadora, son *ex nunc*, es decir, desde ahora, lo que significa que una vez proferido el fallo sus efectos rigen desde el momento en que se dicta sin retroactividad.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia SU 309 de 2019 refirió:

> *"(…) Así, la jurisprudencia constitucional ha definido que existen dos efectos de las referidas sentencias de control abstracto de constitucionalidad: de un lado, los efectos ex nunc –desde entonces– que se sustentan en principios como la seguridad jurídica y la confianza legítima, en la medida en que se acepta que las personas han ajustado su conducta a la disposición que hasta ese preciso pronunciamiento se presumía conforme al Texto Superior".*

Conforme a lo anterior y contrario a lo aducido por el impugnante, sí es procedente el cobro de la contribución adicional , pues la sentencia C-147 de 2021 fue posterior a la causación de la contribución para su cobro.

Asimismo, dentro de la mencionada sentencia, la Corte adujo que no se encontraba en la necesidad de proceder con la modulación de los efectos de la decisión, y agregó que *"las contribuciones que ya se hayan causado conforme a la ley, con anterioridad a la fecha de la sentencia, podrán ser cobradas, independientemente del procedimiento establecido en la ley para su liquidación y pago"*.

Finalmente, vale la pena resaltar que a pesar que el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 actualmente no se encuentra dentro del ordenamiento jurídico, sí es dable precisar que fue un tributo de periodo que se siguió causando hasta el año 2021 y que debe pagarse por las empresas prestadoras. En el mismo sentido cabe señalar, que la liquidación recurrida no modifica un tributo respecto del cual, la ley anterior haya surtido todos sus efectos. En efecto, a través de la liquidación recurrida se liquidó la contribución correspondiente al año 2021, pues así fue establecido por el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019.

Por lo expuesto anteriormente, la contribución adicional causada para la vigencia del año 2021, no puede ser declarada de ninguna manera nula, pues ya se había causado.

Además, en la misma providencia se consagró:

> *"(…) En virtud de lo expuesto, la Sala Plena declarará la inexequibilidad del artículo 314 demandado de forma inmediata y con efectos hacia el futuro, sin necesidad de modular sus efectos. Aclara que los efectos a futuro, se sustentan en la necesidad de proteger principios como la seguridad jurídica o la buena fe, puesto que, hasta ese momento, la norma gozaba de presunción de constitucionalidad y, por ello, sería legítimo asumir que los ciudadanos orientaron su comportamiento confiados en la validez de aquella."*

Asimismo, se debe mencionar que en casos similares relacionados con tributos que se causan a primero de enero de la respectiva vigencia, la jurisprudencia ha sido reiterada y contundente al afirmar, que son las condiciones jurídicas y fácticas existentes en esa fecha –y no durante el año- las que determinan la causación del tributo.

Así, a manera de ejemplo, en materia de impuesto predial, ha dicho la Sección Cuarta del Consejo de Estado:

> *"Como se advirtió, el impuesto predial* ***se causa el 1° de enero de cada año****, lo que implica que se deben tener en cuenta las características jurídicas, físicas y económicas de los predios* ***a ese momento, para así identificar los elementos del tributo****. De esa manera, para determinar las circunstancias particulares de los predios sujetos al tributo es imperativo acudir al catastro"*[4] (Se resalta).

En igual sentido, en materia de impuesto al patrimonio, manifestó la misma Corporación:

> *"Así pues, siguiendo la regla del citado artículo 282, el patrimonio líquido constitutivo de base gravable del impuesto al patrimonio del año 2011, tributo regulado por la Ley 1370 de 2009 y el Decreto 4825 de 2010 y que, por disposición expresa del artículo 294-1 del ET, se causó el 1° de enero de ese año, es el resultante de la diferencia existente entre el patrimonio bruto11 y las deudas «vigentes» a esa fecha.*
>
> ***La Sala ha precisado que en el caso del impuesto al patrimonio dicha vigencia se entiende consolidada en la fecha de causación mencionada (1° de enero de 2011), de modo que las deudas incluidas en la base gravable del impuesto corresponden a las vigentes en el momento de tal causación****.*[5] (Se resalta).

Asimismo, vale la pena referirse a punto importante en la sentencia, la definición de causación de la contribución adicional por parte de la Corte Constitucional:

"61. En el caso específico, el artículo 314 demandado define los elementos esenciales del tributo objeto de análisis así:

Elementos estructurales	***Artículo 314 de la Ley 1955 de 2019***
(…) Causación	*1 de enero de cada año gravable, durante la temporalidad definida en la norma*

(…)"

En este sentido, es claro que la Corte Constitucional estableció una regla especial para efectos de determinar cuáles de las contribuciones adicionales se podrían liquidar y cobrar: aquellas causadas con anterioridad a la sentencia de inexequibilidad. Además, definió en la sentencia la fecha de causación de la misma: 1 de enero de cada año gravable, estando la Superservicios facultada para liquidar y cobrar dicha contribución, pues al causarse, la misma nace a la vida

[4] Sección Cuarta, auto del 14 de mayo de 2021 M.P. Myriam Stella Gutiérrez. Exp. 25441.

[5] Sección Cuarta, auto del 14 de mayo de 2021 M.P. Myriam Stella Gutiérrez. Exp. 25441.

jurídica y no será afectada por hechos o declaratorias posteriores, lo contrario si afectaría la seguridad jurídica.

Por las razones anteriormente expuestas, el argumento no está llamado a prosperar.

4.2.4. Del principio de legalidad

Respecto al Principio de Legalidad del Tributo, la Corte Constitucional, en Sentencia C-891 del 31 de octubre de 2012 (Expediente D – 9063, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), ha manifestado lo siguiente:

> *"No obstante, de la naturaleza del gravamen depende el rigor con el que la Ley debe señalar sus componentes. Así, frente a tributos de carácter nacional, el Congreso está obligado a definir todos los elementos en forma "clara e inequívoca", esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base impositiva y la tarifa. Por el contrario, tratándose de gravámenes territoriales, especialmente cuando la ley solamente autoriza su creación, ésta debe señalar los aspectos básicos, pero existe una competencia concurrente de las asambleas departamentales o de los concejos municipales según el caso. (vi) De conformidad con el mandato constitucional contenido en el artículo 338, no sólo el legislador, sino también las asambleas y los concejos están facultados para fijar los elementos constitutivos del tributo. (vii) 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 debidamente señalados en ellas, 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, obligatoriamente, por la ley, las ordenanzas o los acuerdos, como así se deduce del texto del artículo 338 de la Constitución. Por otro lado, esta Corporación ha señalado una serie de reglas derivadas del principio de legalidad: "(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, pues esta exigencia emana de lo prescrito por el artículo 338 superior; (ii) al establecer los elementos del tributo, es menester 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) sólo 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 las normas que señalan los elementos de la obligación tributaria no se opone al carácter general de dichas normas; (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."*

Nótese que, en el caso concreto, no puede afirmarse que la contribución no se encontrara determinada antes de su aplicación o que los sujetos pasivos de la misma desconocieron los elementos de la obligación tributaria, lo cual es garantía fundamental del debido proceso, toda vez que artículo 314 de Ley 1955 de 2019 señaló cada uno de los elementos que debe cumplir el tributo.

Por lo cual, no es procedente el argumento de la empresa apelante en cuanto a la presunta vulneración del principio de legalidad tributaria, toda vez que la Superservicios ha orientado la contribución adicional de la vigencia 2021, de conformidad con los elementos del tributo

dispuestos en el ordenamiento jurídico y en uso de las facultades otorgadas por la mencionada normativa, normativa vigente al momento de la causación del tributo.

Ahora bien, es pertinente mencionar que para esta entidad no se discute la inexequibilidad del tributo contemplado en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, pues la Corte Constitucional ha sido clara en sus argumentos precisando:

> *"(…) 76. La regla general son los efectos hacia el futuro o ex nunc de la declaratoria de inexequibilidad. Esta postura se sustenta en la necesidad de proteger principios como la seguridad jurídica o la buena fe, puesto que, hasta ese momento, la norma gozaba de presunción de constitucionalidad y, por ello, sería legítimo asumir que los ciudadanos orientaron su comportamiento confiados en la validez de aquella. De esta manera, las contribuciones que ya se hayan causado conforme a la ley, con anterioridad a la fecha de esta sentencia, podrán ser cobradas, independientemente del procedimiento establecido en la ley para su liquidación y pago".*

Conforme a lo anteriormente citado, es evidente que el tributo causado el 1º de enero del año 2021, fue anterior a la existencia de la providencia antes citada, pues los efectos de la misma no son de carácter retroactivo, y gozan de plena legalidad.

Finalmente, es de agregar que para que el principio de certeza tributaria se vulnere debe tenerse en cuenta lo siguiente:

> *"el principio de certeza tributaria prohíbe la indefinición de los elementos esenciales del tributo pero solo "si estos se tornan irresolubles, por la oscuridad invencible del texto legal que no hace posible encontrar una interpretación razonable sobre cuáles puedan en definitiva ser [su]s elementos esenciales" por cuanto al alcanzar tal grado de imprecisión, la misma atenta contra lo dispuesto en el artículo 338 de la Carta Política, pues con llevaría que las autoridades encargadas de ejecutarla se vean llamadas a completar los vacíos o indeterminaciones de la regulación legal, con lo cual estas terminarían definiendo a su vez aspectos esenciales de los elementos constitutivos del gravamen cuyo establecimiento es competencia del Congreso."*

Por consiguiente, no da lugar el argumento de la impugnante, en cuanto a la presunta vulneración de los principios de legalidad y certeza tributaria, toda vez que la Superservicios ha orientado la contribución adicional de la vigencia 2021 en cumplimiento estricto de las facultades otorgadas por la normatividad.

En mérito de lo expuesto, la Secretaría General de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios,

RESUELVE:

Artículo 1. Confirmar la Liquidación Adicional identificada con el código único No. 20210000025846 del 19 de octubre de 2021 y código gestor documental No. 20215340270206, correspondiente a la contribución adicional año 2021, expedida a cargo de la empresa COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P., identificada con el NIT 900175830, por valor de SESENTA Y SIETE MILLONES CIENTO SESENTA Y DOS MIL PESOS MCTE ($ 67.162.000,00).

Artículo 2. Ordenar a la empresa COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P., a efectuar el pago de la contribución adicional, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha en que quede en firme la liquidación.

Artículo 3. Notificar el contenido de la presente resolución, conforme a lo dispuesto en los artículos 67 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al representante legal o al apoderado de la empresa COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P.

Artículo 4. Vigencia. La presente resolución rige a partir de la fecha de su notificación y contra la misma no procede recurso alguno.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE
Dada en Bogotá, D. C.

JAIRO EDUARDO CRISTANCHO RODRIGUEZ
Secretario General (E)

Proyectó: BUPAC S.A.S. – Contratista Fondo Empresarial.
Revisó: Álvaro Orlando Jiménez Pérez – Asesor Jurídico Externo Fondo Empresarial
Revisó: Lino Andrés Ramón – Profesional Especializado – Secretaria General

NOTIFICACIÓN PERSONAL ELECTRONICA RECURSO DE APELACIÓN 20235000146555 LIQUIDACIÓN 20210000025846

clc <clc@clcgas.com.co>
Para Luis Alberto Vicuña Estrada

Responder | Responder a todos | Reenviar | ...

martes 27/06/2023 1:18 p. m.

Seguimiento.

20235000146555.pdf
391 KB

Cordial saludo Dr. Luis,

De manera atenta comparto correo electrónico por medio del cual la SSPD nos notifica de la Resolución No. 20235000146555 del 21 de febrero de 2023.

COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A E.S.P.
NIT. 900.175.830-2
CARRERA 50 No. 18A-75 PISO 2. BOGOTÁ D.C.

Mensaje elaborado por:
Leidy Patricia López Moreno
Abogada

De: Notificacion Personal Contribuciones <notificacion_personal_contibuciones@superservicios.gov.co>
Enviado: martes, 28 de febrero de 2023 9:05
Para: clc <clc@clcgas.com.co>
Cc: correo@certificado.4-72.com.co <correo@certificado.4-72.com.co>
Asunto: NOTIFICACIÓN PERSONAL ELECTRONICA RECURSO DE APELACIÓN 20235000146555 LIQUIDACIÓN 20210000025846

Señores
COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P.

NOTIFICACIÓN PERSONAL POR MEDIO ELECTRÓNICO

CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL

Fecha Expedición: 5 de junio de 2023 Hora: 11:57:55
Recibo No. AB23234736
Valor: $ 7,200

CÓDIGO DE VERIFICACIÓN B2323473629EF6

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a www.ccb.org.co/certificadoselectronicos y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario contados a partir de la fecha de su expedición.

CON FUNDAMENTO EN LA MATRÍCULA E INSCRIPCIONES EFECTUADAS EN EL REGISTRO MERCANTIL, LA CÁMARA DE COMERCIO CERTIFICA:

NOMBRE, IDENTIFICACIÓN Y DOMICILIO

Razón social: X100 LEGAL SAS
Nit: 901552621 0 Administración : Direccion Seccional De Impuestos De Bogota
Domicilio principal: Bogotá D.C.

MATRÍCULA

Matrícula No. 03464518
Fecha de matrícula: 31 de diciembre de 2021
Último año renovado: 2023
Fecha de renovación: 11 de febrero de 2023
Grupo NIIF: Grupo III.

UBICACIÓN

Dirección del domicilio principal: Calle 110 # 9 - 25. Of. 901
Municipio: Bogotá D.C.
Correo electrónico: acastaneda@x100legal.co
Teléfono comercial 1: 3153452270
Teléfono comercial 2: No reportó.
Teléfono comercial 3: No reportó.

Dirección para notificación judicial: Cl 72 No. 10 03 Of 205
Municipio: Bogotá D.C.
Correo electrónico de notificación: acastaneda@x100legal.co
Teléfono para notificación 1: 3153452270
Teléfono para notificación 2: No reportó.
Teléfono para notificación 3: No reportó.

La persona jurídica SI autorizó para recibir notificaciones personales a través de correo electrónico, de conformidad con lo establecido en los artículos 291 del Código General del Procesos y 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Constanza del Pilar Puentes Trujillo

CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL

Fecha Expedición: 5 de junio de 2023 Hora: 11:57:55
Recibo No. AB23234736
Valor: $ 7,200

CÓDIGO DE VERIFICACIÓN B2323473629EF6

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a www.ccb.org.co/certificadoselectronicos y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario contados a partir de la fecha de su expedición.

CONSTITUCIÓN

Por Acta No. 13 del 22 de diciembre de 2021 de Asamblea de Accionistas, inscrito en esta Cámara de Comercio el 31 de diciembre de 2021, con el No. 02779263 del Libro IX, se constituyó la sociedad de naturaleza Comercial denominada X100 LEGAL SAS.

REFORMAS ESPECIALES

Que por Acta de Asamblea No. 13 de Bogotá D.C., del 22 de diciembre de 2021, inscrita el 31 de Diciembre de 2021 bajo el No. 02779263 del libro IX, en virtud de la escisión de la sociedad CASTAÑEDA & VELASCO ABOGADOS S.A.S., se constituye la sociedad de la referencia.

TÉRMINO DE DURACIÓN

La persona jurídica no se encuentra disuelta y su duración es indefinida.

OBJETO SOCIAL

La sociedad tendrá un objeto social determinado a la asesoría jurídica, la representación judicial, la consultoría de cualquier naturaleza y para el efecto, podrá realizar todas las operaciones que para el efecto se determinen como necesarias, tales como celebrar todos los contratos para el cumplimiento de su objeto principal, así como las operaciones para garantizar su patrimonio, tales como inversiones de cualquier tipo. La sociedad podrá llevar a cabo, en general, todas las operaciones, de cualquier naturaleza que ellas fueren, relacionadas con el objeto mencionado, así como cualesquiera actividades similares, conexas o complementarias o que permitan facilitar o desarrollar el comercio o la industria de la sociedad.

CAPITAL

* CAPITAL AUTORIZADO *

CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL

Fecha Expedición: 5 de junio de 2023 Hora: 11:57:55
Recibo No. AB23234736
Valor: $ 7,200

CÓDIGO DE VERIFICACIÓN B2323473629EF6

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a www.ccb.org.co/certificadoselectronicos y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario contados a partir de la fecha de su expedición.

Valor : $100.000.000,00
No. de acciones : 100.000,00
Valor nominal : $1.000,00

* CAPITAL SUSCRITO *

Valor : $50.000.000,00
No. de acciones : 50.000,00
Valor nominal : $1.000,00

* CAPITAL PAGADO *

Valor : $50.000.000,00
No. de acciones : 50.000,00
Valor nominal : $1.000,00

REPRESENTACIÓN LEGAL

La representación legal de la sociedad por acciones simplificada estará a cargo de una persona natural o jurídica, accionista o no, quien tendrá dos representantes legales suplentes. Tanto el representante legal como el representante legal suplente serán designados por la asamblea general de accionistas.

FACULTADES Y LIMITACIONES DEL REPRESENTANTE LEGAL

La sociedad será gerenciada, administrada y representada legalmente ante terceros por el representante legal, quien no tendrá restricciones de contratación por razón de la naturaleza ni de la cuantía de los actos que celebre. Por lo tanto, se entenderá que el representante legal podrá celebrar o ejecutar todos los actos y contratos comprendidos en el objeto social o que se relacionen directamente con la existencia y el funcionamiento de la sociedad. El representante legal se entenderá investido de ¡os más amplios poderes para actuar en todas las circunstancias en nombre de la sociedad, con excepción de aquellas facultades que, de acuerdo con los estatutos, se hubieren reservado los accionistas. En las relaciones frente a terceros, la sociedad quedará obligada por los actos y contratos celebrados por el representan te legal. Le está prohibido al

CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL

Fecha Expedición: 5 de junio de 2023 Hora: 11:57:55
Recibo No. AB23234736
Valor: $ 7,200

CÓDIGO DE VERIFICACIÓN B2323473629EF6

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a www.ccb.org.co/certificadoselectronicos y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario contados a partir de la fecha de su expedición.

---

representante legal y a los demás administradores de la sociedad, por sí o por interpuesta persona, obtener bajo cualquier forma o modalidad jurídica préstamos por parte de la sociedad u obtener de parte de la sociedad aval, fianza o cualquier otro tipo de garantía de sus obligaciones personales. Los representantes legales suplentes reemplazarán al representante legal principal en las ausencias o faltas temporales de este. En ese sentido, cuando reemplace al representante legal principal, el representante legal suplente tendrá todas las facultades que este tiene.

Por Documento Privado del 28 de abril de 2023, inscrito el 2 de Mayo de 2023 con el No. 02971494 del libro IX, de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1564 de 2012 (Código General de Proceso) fue inscrito para que actúe como representante de X100 LEGAL SAS en los procesos judiciales en los que esta última sea designada como apoderado de parte a:

Nombre	Identificación	T.P.
Ángel Castañeda Manrique	C.C. 80.426.654	87291
Luis Alberto Vicuña Estrada	C.C. 14.567.479	143572
Andrés Felipe Forero Ramírez	C.C. 1.032.417.309	210307
Oscar Eduardo Sandoval Albarracín	C.C. 1.020.821.812	331016
Valeria Ballesteros Pinedo	C.C. 1.136.889.193	381713
Allison Natalia Rodríguez Velandia	C.C. 1.073.175.962	356088
Sebastián Barrera Ramírez	C.C. 1.018.509.156	387923

NOMBRAMIENTOS

REPRESENTANTES LEGALES

Por Acta No. 13 del 22 de diciembre de 2021, de Asamblea de Accionistas, inscrita en esta Cámara de Comercio el 31 de diciembre de 2021 con el No. 02779263 del Libro IX, se designó a:

CARGO	NOMBRE	IDENTIFICACIÓN
Representante Legal	Angel Leopoldo Castañeda Manrique	C.C. No. 80426654

Por Acta No. 4 del 10 de mayo de 2023, de Asamblea de Accionistas, inscrita en esta Cámara de Comercio el 12 de mayo de 2023 con el No.

CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL

Fecha Expedición: 5 de junio de 2023 Hora: 11:57:55
Recibo No. AB23234736
Valor: $ 7,200

CÓDIGO DE VERIFICACIÓN B2323473629EF6

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a www.ccb.org.co/certificadoselectronicos y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario contados a partir de la fecha de su expedición.

02976273 del Libro IX, se designó a:

CARGO	NOMBRE	IDENTIFICACIÓN
Representante Legal Suplente	Angelica Maria De La Candelaria Velasco Solano	C.C. No. 32708231

REFORMAS DE ESTATUTOS

Los estatutos de la sociedad han sido reformados así:

DOCUMENTO	INSCRIPCIÓN
Acta No. 2 del 30 de marzo de 2022 de la Asamblea de Accionistas	02812767 del 5 de abril de 2022 del Libro IX

SITUACIÓN DE CONTROL Y/O GRUPO EMPRESARIAL

Por Documento Privado del 22 de diciembre de 2021 de Representante Legal, inscrito el 6 de enero de 2022 bajo el número 02780013 del libro IX, comunicó la persona natural matríz:
- Angel Leopoldo Castañeda Manrique
Domicilio: Bogotá D.C.
Nacionalidad: Colombiana
Actividad: 7020
Presupuesto: Numeral 1 Artículo 261 del Código de Comercio
Que se ha configurado una situación de control con la sociedad de la referencia.
Fecha de configuración de la situación de control : 2021-12-22

RECURSOS CONTRA LOS ACTOS DE INSCRIPCIÓN

De conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la Ley 962 de 2005, los actos administrativos de registro, quedan en firme dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de inscripción, siempre que no sean objeto de recursos. Para estos efectos, se informa que para la Cámara de Comercio de Bogotá, los sábados NO son días hábiles.

CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL

Fecha Expedición: 5 de junio de 2023 Hora: 11:57:55
Recibo No. AB23234736
Valor: $ 7,200

CÓDIGO DE VERIFICACIÓN B2323473629EF6

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a www.ccb.org.co/certificadoselectronicos y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario contados a partir de la fecha de su expedición.

Una vez interpuestos los recursos, los actos administrativos recurridos quedan en efecto suspensivo, hasta tanto los mismos sean resueltos, conforme lo prevé el artículo 79 del Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo.

A la fecha y hora de expedición de este certificado, NO se encuentra en curso ningún recurso.

CLASIFICACIÓN DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS - CIIU

Actividad principal Código CIIU: 6910
Actividad secundaria Código CIIU: 7020

TAMAÑO EMPRESARIAL

De conformidad con lo previsto en el artículo 2.2.1.13.2.1 del Decreto 1074 de 2015 y la Resolución 2225 de 2019 del DANE el tamaño de la empresa es Pequeña

Lo anterior de acuerdo a la información reportada por el matriculado o inscrito en el formulario RUES:

Ingresos por actividad ordinaria $ 2.226.650.337
Actividad económica por la que percibió mayores ingresos en el período - CIIU : 6910

INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA

Que, los datos del empresario y/o el establecimiento de comercio han sido puestos a disposición de la Policía Nacional a través de la consulta a la base de datos del RUES.

Los siguientes datos sobre RIT y Planeación son informativos: Contribuyente inscrito en el registro RIT de la Dirección de Impuestos, fecha de inscripción : 31 de marzo de 2022. Fecha de envío de información a Planeación : 12 de mayo de 2023. \n \n Señor empresario, si su empresa tiene activos inferiores a 30.000 SMLMV y

CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL

Fecha Expedición: 5 de junio de 2023 Hora: 11:57:55
Recibo No. AB23234736
Valor: $ 7,200

CÓDIGO DE VERIFICACIÓN B2323473629EF6

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a www.ccb.org.co/certificadoselectronicos y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario contados a partir de la fecha de su expedición.

---

una planta de personal de menos de 200 trabajadores, usted tiene derecho a recibir un descuento en el pago de los parafiscales de 75% en el primer año de constitución de su empresa, de 50% en el segundo año y de 25% en el tercer año. Ley 590 de 2000 y Decreto 525 de 2009. Recuerde ingresar a www.supersociedades.gov.co para verificar si su empresa está obligada a remitir estados financieros. Evite sanciones.

El presente certificado no constituye permiso de funcionamiento en ningún caso.

****

Este certificado refleja la situación jurídica registral de la sociedad, a la fecha y hora de su expedición.

****

Este certificado fue generado electrónicamente con firma digital y cuenta con plena validez jurídica conforme a la Ley 527 de 1999.

****

Firma mecánica de conformidad con el Decreto 2150 de 1995 y la autorización impartida por la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante el oficio del 18 de noviembre de 1996.

CONSTANZA PUENTES TRUJILLO

CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL

Fecha Expedición: 26 de junio de 2023 Hora: 17:52:08
Recibo No. AB23327298
Valor: $ 7,200

CÓDIGO DE VERIFICACIÓN B2332729846806

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a www.ccb.org.co/certificadoselectronicos y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario contados a partir de la fecha de su expedición.

CON FUNDAMENTO EN LA MATRÍCULA E INSCRIPCIONES EFECTUADAS EN EL REGISTRO MERCANTIL, LA CÁMARA DE COMERCIO CERTIFICA:

NOMBRE, IDENTIFICACIÓN Y DOMICILIO

Razón social: COMBUSTIBLES LIQUIDOS DE COLOMBIA S.A E.S.P
Sigla: CLC S.A E.S.P
Nit: 900175830 2, Regimen Comun
Domicilio principal: Bogotá D.C.

MATRÍCULA

Matrícula No. 01739914
Fecha de matrícula: 20 de septiembre de 2007
Último año renovado: 2023
Fecha de renovación: 29 de marzo de 2023
Grupo NIIF: Grupo II.

UBICACIÓN

Dirección del domicilio principal: Cra.86 #51-66 Oficina 201 Edificio Wbc
Municipio: Bogotá D.C.
Correo electrónico: clc@clcgas.com.co
Teléfono comercial 1: 3134611945
Teléfono comercial 2: No reportó.
Teléfono comercial 3: No reportó.

Dirección para notificación judicial: Cra.86 #51-66 Oficina 201 Edificio Wbc
Municipio: Bogotá D.C.
Correo electrónico de notificación: notificacionesjudiciales@clcgas.com.co
Teléfono para notificación 1: 3213596957
Teléfono para notificación 2: No reportó.
Teléfono para notificación 3: No reportó.

La persona jurídica SI autorizó para recibir notificaciones personales a través de correo electrónico, de conformidad con lo

Constanza del Pilar Puentes Trujillo

CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL

Fecha Expedición: 26 de junio de 2023 Hora: 17:52:08
Recibo No. AB23327298
Valor: $ 7,200

CÓDIGO DE VERIFICACIÓN B2332729846806

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a www.ccb.org.co/certificadoselectronicos y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario contados a partir de la fecha de su expedición.

---

establecido en los artículos 291 del Código General del Procesos y 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

CONSTITUCIÓN

Por Escritura Pública No. 0004101 del 29 de agosto de 2007 de Notaría 36 de Bogotá D.C., inscrito en esta Cámara de Comercio el 20 de septiembre de 2007, con el No. 01159350 del Libro IX, se constituyó la sociedad de naturaleza Comercial denominada COMBUSTIBLES LIQUIDOS DE COLOMBIA S A.

REFORMAS ESPECIALES

Por Escritura Pública No. 794 del 3 de abril de 2009 de Notaría 11 de Bogotá D.C., inscrito en esta Cámara de Comercio el 7 de abril de 2009, con el No. 01288403 del Libro IX, la sociedad cambió su denominación o razón social de COMBUSTIBLES LIQUIDOS DE COLOMBIA S A a COMBUSTIBLES LIQUIDOS DE COLOMBIA S A ESP.

Por Escritura Pública No. 1538 del 7 de abril de 2011 de Notaría 73 de Bogotá D.C., inscrito en esta Cámara de Comercio el 8 de abril de 2011, con el No. 01468974 del Libro IX, la sociedad cambió su denominación o razón social de COMBUSTIBLES LIQUIDOS DE COLOMBIA S A ESP a COMBUSTIBLES LIQUIDOS DE COLOMBIA S.A E.S.P.

TÉRMINO DE DURACIÓN

La persona jurídica no se encuentra disuelta y su duración es hasta el 31 de diciembre de 2050.

La persona jurídica se disolvió y entró en estado de liquidación mediante Escritura Pública No. 880 del 2 de marzo de 2012 de Notaría 73 , inscrita en esta Cámara de Comercio el 8 de marzo de 2012 con el No. 01614572 del Libro IX y por Acta No. 17 del 20 de septiembre de 2012 de Asamblea de Accionistas , inscrita en esta Cámara de Comercio

CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL

Fecha Expedición: 26 de junio de 2023 Hora: 17:52:08
Recibo No. AB23327298
Valor: $ 7,200

CÓDIGO DE VERIFICACIÓN B2332729846806

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a www.ccb.org.co/certificadoselectronicos y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario contados a partir de la fecha de su expedición.

---

el 27 de septiembre de 2012 con el No. 01669693 del Libro IX, la persona jurídica de la referencia se reactivó.

OBJETO SOCIAL

La sociedad tendrá por objeto social principal las siguientes actividades: A) La comercialización mayorista de gas combustible, la prestación del servicio público domiciliario de distribución de gas combustible y el desarrollo de todas las actividades complementarias a la prestación de dicho servicio; B) La comercialización mayorista, almacenamiento, transporte, envase, la distribución y la venta de gases del petróleo y gas natural en todas sus formas y la ejecución de la instalaciones correspondientes. C) Importación y exportación de productos derivados del petróleo y gas natural, dentro de los cuales está el gas combustible, y en general importación y exportación de toda clase de bienes relacionados con la industria de hidrocarburos y sus derivados; D) La prestación del servicio de revisión y reparación de los elementos y artefactos destinados a la distribución, uso y consumo industrial, comercial y doméstico de los referidos gases del petróleo E) La compra, la venta, la fabricación y en general la negociación de estufas, neveras y cualesquiera artefactos similares. F) Comprar, administrar y tomar en arrendamiento y construir plantas de almacenamiento para distribución de combustibles y gases derivados del petróleo. G) Formar parte de cualquier clase de compañía con objeto social similar o diferente, sea la compañía nacional o extranjera. H) La sociedad podrá dar y recibir en calidad de préstamo dinero a sus socios y/o a terceros a la tasa de interés que fije la junta directiva y otorgando las garantías que esta misma junta exija. I) Percibir y administrar subsidios de conformidad con la Ley 142 de 1994, sus decretos reglamentarios y demás normas concordantes. J) Celebrar convenios de cooperación técnica, comercial o administrativa que estime convenientes para el desarrollo del objeto social; k) Desarrollar labores de ingeniería, asesoría, construcción, interventoría, fabricación y consultoría relacionados con los hidrocarburos y con el gas combustible en particular. Para el cumplimiento de su objeto social principal, la sociedad podrá: 1) Adquirir, arrendar, administrar, prestar y enajenar bienes muebles e inmuebles; darlos en administración o tomarlos en arriendo, comodato, servidumbre, bajo contratos como los de cuentas en participación, y demás figuras jurídicas con las limitaciones establecidas en los estatutos 2) Adquirir, poseer, tomar en comodato, servidumbre,

cuentas en participación, dar o tomar en arrendamiento o a otro título oneroso o gratuito, o enajenar a cualquier título equipos, instalaciones, maquinaria industrial, muebles u otros implementos o activos. 3) Formar parte de otras sociedades, cualquiera que sea su naturaleza y objeto social, adquiriendo o suscribiendo acciones, partes o cuotas de interés social o haciendo aportes de cualquier especie, o fusionarse con otras sociedades, siempre y cuando las actividades de las empresas estén relacionadas con su objeto social. 4) Adquirir, poseer y explotar patentes, nombres comerciales, marcas, secretos industriales, licencias u otros derechos constitutivos de propiedad industrial; darles la concesión de éstas a terceros, para su explotación, así como adquirir concesiones para su explotación. 5) Invertir en bienes muebles e inmuebles, efectuar su negociación, venta, permuta, gravamen, etc., pudiendo respecto de los inmuebles, promover o ejecutar todos los negocios relacionados con finca raíz. 6) Efectuar cualesquiera operaciones de crédito relacionadas con la adquisición o venta de bienes muebles o inmuebles. 7) Negociar títulos valores. 8) Celebrar contratos de mutuo con o sin interés. 9) Constituir cauciones reales o personales en garantía de las obligaciones que contraiga la sociedad o sociedades o empresas en las que tenga participación , siempre que, en los dos últimos casos, se cuente con el previo visto bueno de la asamblea de accionistas 10) Invertir sus fondos o disponibilidades, en activos financieros o valores mobiliarios tales como títulos emitidos por instituciones financieras o entidades públicas, cédulas hipotecarias, títulos valores, bonos, así como su negociación, venta, permuta o gravamen.11) Comprar o vender, importar o exportar cualquier clase de bienes artículos o mercaderías o servicios relacionados con los negocios principales. 12) Participar en licitaciones y concursos públicos y privados o en contrataciones directas.13) En general, ejecutar, desarrollar y llevar a término todos aquellos actos o contratos relacionados directamente con los que constituyan su objeto social.

CAPITAL

* CAPITAL AUTORIZADO *

Valor : $96.000.000.039,00
No. de acciones : 1.684.210.527,00
Valor nominal : $57,00

CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL

Fecha Expedición: 26 de junio de 2023 Hora: 17:52:08
Recibo No. AB23327298
Valor: $ 7,200

CÓDIGO DE VERIFICACIÓN B2332729846806

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a www.ccb.org.co/certificadoselectronicos y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario contados a partir de la fecha de su expedición.

---

* CAPITAL SUSCRITO *

Valor : $5.456.689.857,00
No. de acciones : 95.731.401,00
Valor nominal : $57,00

* CAPITAL PAGADO *

Valor : $5.456.689.857,00
No. de acciones : 95.731.401,00
Valor nominal : $57,00

REPRESENTACIÓN LEGAL

El Gerente de la sociedad tendrá dos (2) suplentes elegidos por la Junta Directiva.

FACULTADES Y LIMITACIONES DEL REPRESENTANTE LEGAL

Son funciones especiales del Gerente: A) Representar a la sociedad como persona jurídica. B) Ejecutar y hacer ejecutar los acuerdos y resoluciones de la Asamblea General de Accionistas y de la junta directiva. C) Realizar todos los actos y celebrar los contratos que tiendan a cumplir los fines de la sociedad, o para recibir dinero en mutuo o celebrar cualquier contrato en desarrollo de su objeto social. D) Nombrar y remover libremente todos los empleados de la sociedad, cuyo nombramiento no este atribuido a la asamblea general ni a la junta directiva. E) Presentar oportunamente, a la consideración de la junta directiva, el presupuesto de inversiones, ingresos y gastos que requiera la compañía. F) Presentar a la Junta Directiva en tiempo oportuno los estados financieros de propósito general individuales, y consolidados, cuando sea del caso, con sus notas, cortados al fin del respectivo ejercicio, junto con los documentos que señale la ley y el informe de gestión, así como el especial cuando se de la configuración de un grupo empresarial, todo lo cual se presentara a la Asamblea General de Accionistas. G) Al igual que los demás administradores, deberá rendir cuentas comprobadas de su gestión al final de cada ejercicio, dentro del mes siguiente a la fecha en la cual se retire de su cargo y cuando se las

exija el órgano que sea competente para ello. Para tal efecto, se presentarán los estados financieros que fueren pertinentes, junto con un informe de gestión. H) Con las restricciones que establecen la ley y los estatutos, el gerente podrá celebrar o ejecutar todos los actos y contratos comprendidos dentro del objeto social o que se relacionen directamente con la existencia y el funcionamiento de la sociedad. El gerente requerirá de la autorización expresa y por escrito de la junta directiva para celebrar cualquier acto o contrato que exceda de ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales. I) Cumplir los demás deberes que le señalen los reglamentos de la sociedad y los que le corresponden por el cargo que ejerce. Funciones del suplente: son funciones del suplente del gerente de la sociedad, en su orden: A) Remplazar al gerente, en las faltas temporales y accidentales y también en las absolutas, mientras junta directiva hace un nuevo nombramiento. B) Desempeñar las demás funciones que le señale la Junta Directiva y el Gerente de la sociedad.

NOMBRAMIENTOS

REPRESENTANTES LEGALES

Por Acta No. 153 del 21 de junio de 2019, de Junta Directiva, inscrita en esta Cámara de Comercio el 22 de julio de 2019 con el No. 02488437 del Libro IX, se designó a:

CARGO	NOMBRE	IDENTIFICACIÓN
Gerente	Fernando Goyeneche Sanchez	C.C. No. 16354531

Por Acta No. 194 del 18 de febrero de 2022, de Junta Directiva, inscrita en esta Cámara de Comercio el 28 de febrero de 2022 con el No. 02797793 del Libro IX, se designó a:

CARGO	NOMBRE	IDENTIFICACIÓN
Primer Suplente Del Gerente	John Jairo Corredin Martinez	C.C. No. 80240675

Por Documento Privado del 06 de diciembre de2022, inscrito en esta

CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL

Fecha Expedición: 26 de junio de 2023 Hora: 17:52:08
Recibo No. AB23327298
Valor: $ 7,200

CÓDIGO DE VERIFICACIÓN B2332729846806

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a www.ccb.org.co/certificadoselectronicos y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario contados a partir de la fecha de su expedición.

Cámara de Comercio el 13 de Diciembre de 2022 con el No. 02908378 del Libro IX, John Jairo Corredin Martínez presentó la renuncia al cargo

Segundo Suplente Del Gerente	Johana Melissa Vargas Urieles	C.C. No. 1096231278

Por Documento Privado del 4 de octubre de 2022, inscrito en esta Cámara de Comercio el 30 de Diciembre de 2022 con el No. 02918696 del Libro IX, Johana Melissa Vargas Urieles presentó la renuncia al cargo.

ÓRGANO DE ADMINISTRACIÓN

JUNTA DIRECTIVA

Por Acta No. 034 del 23 de marzo de 2021, de Asamblea de Accionistas, inscrita en esta Cámara de Comercio el 11 de mayo de 2021 con el No. 02703936 del Libro IX, se designó a:

PRINCIPALES

CARGO	NOMBRE	IDENTIFICACIÓN
Primer Renglon	Sandra Patricia Ballen Cruz	C.C. No. 52145531
Segundo Renglon	Alberto Enrique Marrugo Caez	C.C. No. 73006780
Tercer Renglon	Jaime Eduardo Salcedo Hernandez	C.C. No. 91471766

SUPLENTES

CARGO	NOMBRE	IDENTIFICACIÓN
Primer Renglon	Juan Carlos Valdelamar Plata	C.C. No. 79794837
Segundo Renglon	Jose Joaquin Valderrama Hernandez	C.C. No. 79277375

CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL

Fecha Expedición: 26 de junio de 2023 Hora: 17:52:08
Recibo No. AB23327298
Valor: $ 7,200

CÓDIGO DE VERIFICACIÓN B2332729846806

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a www.ccb.org.co/certificadoselectronicos y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario contados a partir de la fecha de su expedición.

Tercer Renglon	Carlos Jaime	Mendivelson	C.C. No. 17196518

REVISORES FISCALES

Por Acta No. 04 del 4 de abril de 2018, de Asamblea de Accionistas, inscrita en esta Cámara de Comercio el 8 de mayo de 2018 con el No. 02337645 del Libro IX, se designó a:

CARGO	NOMBRE	IDENTIFICACIÓN
Revisor Fiscal Persona Juridica	ERNST & YOUNG AUDIT S A S	N.I.T. No. 860008890 5

Por Documento Privado No. 6974 del 19 de julio de 2019, de Revisor Fiscal, inscrita en esta Cámara de Comercio el 19 de julio de 2019 con el No. 02488172 del Libro IX, se designó a:

CARGO	NOMBRE	IDENTIFICACIÓN
Revisor Fiscal Principal	German Alberto Garcia Navarro	C.C. No. 80111202 T.P. No. 179494-T

Por Documento Privado del 2 de diciembre de 2020, de Revisor Fiscal, inscrita en esta Cámara de Comercio el 7 de diciembre de 2020 con el No. 02641993 del Libro IX, se designó a:

CARGO	NOMBRE	IDENTIFICACIÓN
Revisor Fiscal Suplente	Natalia Moreno Huertas	C.C. No. 1019096546 T.P. No. 236297-T

REFORMAS DE ESTATUTOS

Los estatutos de la sociedad han sido reformados así:

DOCUMENTO	INSCRIPCIÓN
Certificación No. 0000001 del 6 de	01174835 del 3 de diciembre de

noviembre de 2007 de la Revisor Fiscal	2007 del Libro IX
E. P. No. 794 del 3 de abril de 2009 de la Notaría 11 de Bogotá D.C.	01288403 del 7 de abril de 2009 del Libro IX
E. P. No. 1139 del 28 de abril de 2010 de la Notaría 73 de Bogotá D.C.	01380134 del 3 de mayo de 2010 del Libro IX
E. P. No. 1226 del 23 de marzo de 2011 de la Notaría 73 de Bogotá D.C.	01467569 del 5 de abril de 2011 del Libro IX
E. P. No. 1538 del 7 de abril de 2011 de la Notaría 73 de Bogotá D.C.	01468974 del 8 de abril de 2011 del Libro IX
E. P. No. 4306 del 1 de septiembre de 2011 de la Notaría 73 de Bogotá D.C.	01514923 del 23 de septiembre de 2011 del Libro IX
E. P. No. 176 del 20 de enero de 2012 de la Notaría 73 de Bogotá D.C.	01603315 del 1 de febrero de 2012 del Libro IX
E. P. No. 2045 del 8 de mayo de 2012 de la Notaría 73 de Bogotá D.C.	01636079 del 23 de mayo de 2012 del Libro IX
Acta No. 17 del 20 de septiembre de 2012 de la Asamblea de Accionistas	01669693 del 27 de septiembre de 2012 del Libro IX
E. P. No. 7143 del 17 de diciembre de 2013 de la Notaría 73 de Bogotá D.C.	01793146 del 24 de diciembre de 2013 del Libro IX
E. P. No. 1744 del 10 de abril de 2015 de la Notaría 73 de Bogotá D.C.	01938135 del 11 de mayo de 2015 del Libro IX

SITUACIÓN DE CONTROL Y/O GRUPO EMPRESARIAL

Por Documento Privado del 8 de febrero de 2021 de Representante Legal, inscrito el 15 de febrero de 2021 bajo el número 02662503 del libro IX, comunicó la sociedad matríz:
- ECOPETROL S A
Domicilio: Bogotá D.C.
Nacionalidad: Colombiana

CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL

Fecha Expedición: 26 de junio de 2023 Hora: 17:52:08
Recibo No. AB23327298
Valor: $ 7,200

CÓDIGO DE VERIFICACIÓN B2332729846806

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a www.ccb.org.co/certificadoselectronicos y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario contados a partir de la fecha de su expedición.

Actividad: Desarrollo, en Colombia o en el exterior, de actividades comerciales o industriales correspondientes o relacionadas con la exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de hidrocarburos, sus derivados y productos.

Presupuesto: Numeral 1 artículo 261 de Código de Comercio y artículo 28 de la Ley 222 de 1995

Que se ha configurado una situación de grupo empresarial con la sociedad de la referencia.

Fecha de configuración de la situación de grupo empresarial : 2021-02-02

*** Aclaración de Grupo Empresarial **

Se aclara grupo empresarial inscrito el día 15 de Febrero de 2021, bajo el No. 02662503 del libro IX, en el sentido de indicar que la sociedad ECOPETROL SA (Matriz) comunica que configura grupo empresarial y ejerce situación de control indirecta a través de la sociedad INVERSIONES DE GASES DE COLOMBIA SA INVERCOLSA (Filial) sobre las sociedades ALCANOS DE COLOMBIA S.A. ESP, GASES DEL ORIENTE S.A. ESP, COMBUSTIBLES LIQUIDOS DE COLOMBIA SA ESP, METROGAS DE COLOMBIA S.A. ESP, PROMOTORA DE GASES DEL SUR SA ESP, GASODUCTO DEL ORIENTE SA. (Subordinadas).

RECURSOS CONTRA LOS ACTOS DE INSCRIPCIÓN

De conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la Ley 962 de 2005, los actos administrativos de registro, quedan en firme dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de inscripción, siempre que no sean objeto de recursos. Para estos efectos, se informa que para la Cámara de Comercio de Bogotá, los sábados NO son días hábiles.

Una vez interpuestos los recursos, los actos administrativos recurridos quedan en efecto suspensivo, hasta tanto los mismos sean resueltos, conforme lo prevé el artículo 79 del Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo.

CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL

Fecha Expedición: 26 de junio de 2023 Hora: 17:52:08
Recibo No. AB23327298
Valor: $ 7,200

CÓDIGO DE VERIFICACIÓN B2332729846806

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a www.ccb.org.co/certificadoselectronicos y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario contados a partir de la fecha de su expedición.

A la fecha y hora de expedición de este certificado, NO se encuentra en curso ningún recurso.

CLASIFICACIÓN DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS - CIIU

Actividad principal Código CIIU: 4661
Actividad secundaria Código CIIU: 6499

ESTABLECIMIENTO(S) DE COMERCIO

A nombre de la persona jurídica figura(n) matriculado(s)en esta Cámara de Comercio de Bogotá el(los) siguiente(s) establecimiento(s) de comercio:

Nombre:	COMBUSTIBLES LIQUIDOS DE COLOMBIA S.A E.S.P
Matrícula No.:	02180988
Fecha de matrícula:	13 de febrero de 2012
Último año renovado:	2023
Categoría:	Establecimiento de comercio
Dirección:	Carrera 86 No. 51 - 66 Oficina 201, Edificio Wbc
Municipio:	Bogotá D.C.

Nombre:	PLANTA GLP UBAQUE
Matrícula No.:	02516680
Fecha de matrícula:	6 de noviembre de 2014
Último año renovado:	2023
Categoría:	Establecimiento de comercio
Dirección:	Km 1,5 Vía El Empalme La Unión Vereda Romero Bajo
Municipio:	Ubaque (Cundinamarca)

SI DESEA OBTENER INFORMACIÓN DETALLA DE LOS ANTERIORES ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO O DE AQUELLOS MATRICULADOS EN UNA JURISDICCIÓN DIFERENTE A LA DEL PROPIETARIO, DEBERÁ SOLICITAR EL CERTIFICADO DE MATRÍCULA MERCANTIL DEL RESPECTIVO ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO.

LA INFORMACIÓN CORRESPONDIENTE A LOS ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO,

CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL

Fecha Expedición: 26 de junio de 2023 Hora: 17:52:08
Recibo No. AB23327298
Valor: $ 7,200

CÓDIGO DE VERIFICACIÓN B2332729846806

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a www.ccb.org.co/certificadoselectronicos y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario contados a partir de la fecha de su expedición.

AGENCIAS Y SUCURSALES, QUE LA PERSONA JURÍDICA TIENE MATRICULADOS EN OTRAS CÁMARAS DE COMERCIO DEL PAÍS, PODRÁ CONSULTARLA EN WWW.RUES.ORG.CO.

TAMAÑO EMPRESARIAL

De conformidad con lo previsto en el artículo 2.2.1.13.2.1 del Decreto 1074 de 2015 y la Resolución 2225 de 2019 del DANE el tamaño de la empresa es Mediana

Lo anterior de acuerdo a la información reportada por el matriculado o inscrito en el formulario RUES:

Ingresos por actividad ordinaria $ 81.704.596.000

Actividad económica por la que percibió mayores ingresos en el período - CIIU : 4661

INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA

Que, los datos del empresario y/o el establecimiento de comercio han sido puestos a disposición de la Policía Nacional a través de la consulta a la base de datos del RUES.

Los siguientes datos sobre RIT y Planeación son informativos: Contribuyente inscrito en el registro RIT de la Dirección de Impuestos, fecha de inscripción : 14 de septiembre de 2007. Fecha de envío de información a Planeación : 23 de abril de 2023. \n \n Señor empresario, si su empresa tiene activos inferiores a 30.000 SMLMV y una planta de personal de menos de 200 trabajadores, usted tiene derecho a recibir un descuento en el pago de los parafiscales de 75% en el primer año de constitución de su empresa, de 50% en el segundo año y de 25% en el tercer año. Ley 590 de 2000 y Decreto 525 de 2009. Recuerde ingresar a www.supersociedades.gov.co para verificar si su empresa está obligada a remitir estados financieros. Evite sanciones.

El presente certificado no constituye permiso de funcionamiento en ningún caso.

****

CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL

Fecha Expedición: 26 de junio de 2023 Hora: 17:52:08
Recibo No. AB23327298
Valor: $ 7,200

CÓDIGO DE VERIFICACIÓN B2332729846806

Verifique el contenido y confiabilidad de este certificado, ingresando a www.ccb.org.co/certificadoselectronicos y digite el respectivo código, para que visualice la imagen generada al momento de su expedición. La verificación se puede realizar de manera ilimitada, durante 60 días calendario contados a partir de la fecha de su expedición.

Este certificado refleja la situación jurídica registral de la sociedad, a la fecha y hora de su expedición.

****

Este certificado fue generado electrónicamente con firma digital y cuenta con plena validez jurídica conforme a la Ley 527 de 1999.

****

Firma mecánica de conformidad con el Decreto 2150 de 1995 y la autorización impartida por la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante el oficio del 18 de noviembre de 1996.

CONSTANZA PUENTES TRUJILLO

Superservicios
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

El futuro es de todos

DNP Departamento Nacional de Planeación

NIT: 800.250.984-6

LIQUIDACION ADICIONAL F.E

CONTRIBUCIÒN 2021

Código único de veriicación 27786677-836e-4ec0-9cd7-1a6d617cf23d

Código único liquidación 20210000025846

Fecha liquidación 19/10/2021

LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS ES UNA ENTIDAD NO CONTRIBUYENTE DE RENTA, EXENTA DE I.V.A E I.C.A. ART. 22 E.T

Entidad Deudora:	COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P. - (22818)		
Nit:	900175830		
Dirección	carrera 50 No. 18a 75	Municipio/Departament	BOGOTA, D.C./BOGOTA, D.C.
Correo	clc@clcgas.com.co		
Representante Legal:	FERNANDO GOYENECHE SANCHEZ	Cédula de Ciudadanía:	16354531
Contador:		Tarjeta profesional:	
Revisor fiscal		Tarjeta profesional:	

Que el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, estableció una contribución adicional a la definida en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, destinada al fortalecimiento del Fondo Empresarial de la Superservicios, cuyas reglas se encuentran contenidas en dicha disposición, a excepción de la tarifa la cual fue determinada en el 1%.

Que las apropiaciones presupuestales de la Superservicios para la vigencia fiscal 2021 fueron establecidas en la Ley 2063 del 28 de noviembre de 2020, en el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación No. 1805 de diciembre 31 de 2020 y en la Resolución No. SSPD - 20211000013125 del 29 de marzo de 2021 , en la suma de OCHOCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS VEINTISÉIS MILLONES SEISCIENTOS VEINTISÉIS MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS MCTE ($858.726.626.879,00), del cual será recaudado por Contribución Adicional la suma de CIENTO CUARENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL CIENTO VEINTINUEVE PESOS MCTE ($148.694.794.129,00).

Que serán aplicables a la liquidación, cobro y pago de la contribución adicional del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 las reglas del Capítulo 9 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015 adicionado por el Decreto 1150 de 2020.
Que la Corte Constitucional mediante Sentencia C-464 de 2020, declaró la inexequibilidad del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019. Sin embargo, el alto tribunal determinó que la declaratoria de inconstitucionalidad produciría efectos a partir del 1 de enero de 2023 y mediante Sentencia C-484 de 2020, se declaró la inexequibilidad del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 con efectos inmediatos y hacia el futuro.

Que por medio de la sentencia C-147 de 2021 la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, fijando como regla que la contribución adicional correspondiente a la vigencia 2021 ya se causó y, por lo tanto, los sujetos pasivos están en la obligación de pagarlas.

Que mediante Resolución SSPD 20211000566545 del 08 de octubre de 2021, se establecen disposiciones referentes a la liquidación de la contribución adicional para el Fortalecimiento del Fondo Empresarial establecida en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, para la vigencia 2021.

Que a través de la Resolución SSPD 20211000355215 del 29 de julio de 2021, se fijó la tarifa de la contribución especial para el año 2021, se estableció la base gravable de liquidación, así como el procedimiento para su recaudo.

Que de acuerdo con la Resolución SSPD No. 20211000355215 de 2021 fue necesario que la base gravable de la contribución especial a favor de la Superservicios se integrara con los gastos de funcionamiento y con el 31.16% de los gastos operativos previstos en el parágrafo 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994. En ese sentido, la base gravable de la contribución adicional del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 debe incluir esos rubros para que sea exactamente igual a la del artículo 85 de la Ley 142 de 1994.
.

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS - NIT: 800.250.984-6

LIQUIDACIÓN OFICIAL AÑO 2021

Código único liquidación 20210000025846

Fecha liquidación 19/10/2021

Id Empresa: **22818**

Entidad deudora: **COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P. - (22818)**

Nit: **900175830**

Servicio: **GAS LICUADO DE PETRÓLEO**

(415)7709998003187(8020)120210000025846202122818(3900)67162000

dd mm yy

Fecha de Pago: | | | |

Valor a Pagar: **67,162,000**

Efectivo ☐ Cheque ☐

Forma de Pago:

--Copia SSPD --

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS - NIT: 800.250.984-6

LIQUIDACIÓN OFICIAL AÑO 2021

Código único liquidación 20210000025846

Fecha liquidación 19/10/2021

Id Empresa: **22818**

Entidad deudora: **COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA S.A. E.S.P. - (22818)**

Nit: **900175830**

Servicio: **GAS LICUADO DE PETRÓLEO**

(415)7709998003187(8020)120210000025846202122818(3900)67162000

dd mm yy

Fecha de Pago: | | | |

Valor a Pagar: 67,162,000

Efectivo ☐ Cheque ☐

Forma de Pago:

--Copia Entidad Financiera --

1.Por lo anterior, el valor a pagar por la Contribución Adicional 2021 es:

CÁLCULO LIQUIDACIÓN ADICIONAL

Valores estados financieros certificados en SUI 2020

Concepto contable	GAS LICUADO DE PETRÓLEO
Gastos Operativos de Distribución y/o Comercialización de Gas	6,716,183,711
TOTAL BASE GRAVABLE	6,716,183,711
TARIFA CONTRIBUCIÓN ADICIONAL	1.00 %
TOTAL POR CONTRIBUCIÓN ADICIONAL	67,162,000
VALOR PRIMER PAGO CONTRIBUCIÓN ADICIONAL	0
TOTAL A PAGAR POR CONTRIBUCIÓN ADICIONAL	67,162,000

TOTAL A PAGAR	67,162,000

2. El valor a pagar deberá ser cancelado a más tardar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha en que quede en firme la liquidación, de conformidad con el artículo 2.2.9.9.6 del Decreto 1150 de 2020. Sin embargo, las prestadoras de servicios públicos domiciliarios podrán pagar la Contribución Adicional, en cualquier momento desde su expedición.

3. El pago correspondiente se puede efectuar en efectivo o en cheque en cualquier sucursal del país de las siguientes entidades financieras en donde la Superservicios tiene sus cuentas nacionales, así:
BBVA, BANCO DE BOGOTA, BANCO AGRARIO
Adicionalmente, las entidades prestadoras de servicios públicos podrán pagar por la Plataforma de Pagos Seguros en Línea -PSE o mediante transferencia electrónica bajo la responsabilidad del prestador contribuyente que realiza el pago.

4. La falta de pago o pago extemporáneo de la Contribución Adicional dará lugar a la aplicación del régimen de sanción por mora prevista en la Ley 1066 de 2006 y demás normas que la adicionen o modifiquen.

5. Contra la presente liquidación procederán los recursos de reposición ante la Dirección Financiera y de apelación ante la Secretaría General de la Superservicios, de acuerdo con el artículo 3 de la Resolución SSPD 20211000566545 del 08 de octubre de 2021.

6. Lo no previsto en la presente liquidación se regirá por lo establecido en el Decreto 1150 del 18 de agosto de 2020, en la Resolución SSPD 20211000566545 del 08 de octubre de 2021, en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y demás normas concordantes.

7. La presente liquidación cumple con los requisitos establecidos en el artículo 99 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Patricia E. González Robles.

Ing. PATRICIA E. GONZALEZ ROBLES
Directora Financiera

Elaboró OANTOLINEZ

Revisó: NCASTILL