

CONTESTACION REFORMA DE DEMANDA 11001333704220230019800

Jose Miguel Arango Isaza <jmarango@superservicios.gov.co>

Vie 09/02/2024 9:21

Para:Correspondencia Sede Judicial - CAN - Bogotá - Bogotá D.C. <correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co>;
acastaneda@x100legal.co <acastaneda@x100legal.co>;clc@clcgas.com.co <clc@clcgas.com.co>;
procesosnacionales@defensajuridica.gov.co <procesosnacionales@defensajuridica.gov.co>
CC:jmiguel@am-asociados.com <jmiguel@am-asociados.com>;Jennifer Alexandra López <jlopez@am-asociados.com>

 2 archivos adjuntos (1 MB)

sentencia 2021-00081- NULIDAD SIMPLE.pdf; CONTESTACION REFORMA DE DEMANDA COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DE COLOMBIA 202300198 C. ADICIONAL 2021.pdf;

Cordial saludo

Como apoderado de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios me permito presentar contestación a la reforma de la demanda.

Cordialmente:

José Miguel Arango Isaza
C.C.79413214
T.P. 63711 C.S. de la J

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

 https://twitter.com/Superservicios?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Eauthor

 <https://www.facebook.com/SuperintendenciaSSPD/>

 <https://www.youtube.com/c/SuperserviciosSSPD>

 <https://co.linkedin.com/company/superintendencia-de-servicios-p-blicos-domiciliarios>

 <https://www.instagram.com/superserviciosspd/?hl=es>

"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.



20241320442891

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20241320442891

Fecha: 09/02/2024

Página 1 de 12

DJ-F-005 V.9

Bogotá, D.C.

Señores¹

JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C. - SECCIÓN CUARTA

Jueza: Dra. ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO

correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

E.S.D.

REFERENCIA: ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

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

DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

RADICADO: 110013337042 2023 00198 00

CONTESTACIÓN REFORMA DE DEMANDA

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

I.- EN CUANTO A LOS HECHOS

AI HECHO 1: Solicito al despacho estarce a lo contenido e el certificado de existencia y representación legal.

AI HECHO 2: No es un hecho, es una apreciación normativa.

AI HECHO 3: No es un hecho, es una apreciación normativa.

AI HECHO 4: El artículo 314 fue declarado inexecutable sin embargo sus efectos fueron diferidos, conforme las sentencias C-464, C-484 2020 y C147-2021.

AI HECHO 5: Es cierto en cuanto a la expedición de la providencia. Los efectos de la sentencia sólo se produjeron a partir de su notificación por edicto #003 del 12 de enero de 2021. En lo que tiene que ver con las razones que llevaron la Corte a adoptar la decisión, solicito estarce al contenido de la sentencia.

AI HECHO 6: Es cierto en cuanto a la expedición de la providencia. Los efectos de la providencia sólo se produjeron a partir de su notificación por edicto # 007 del 19 de enero de 2021. En lo que se refiere a la ratio decidendi de la sentencia, solicito estarce al contenido de la misma.

Expediente Virtual No. 2023132020306490E

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

Sede principal.
Bogotá D.C. Carrera 18 nro. 84-35
Código postal: 110221
PBX 60 (1) 691 3005. Fax 60 (1) 691 3059
sspd@superservicios.gov.co
Línea de atención 60 (1) 691 3006 Bogotá.
Línea gratuita nacional 01 8000 91 03 05
NIT: 800.250.984.6
www.superservicios.gov.co

Dirección Territoriales
Diagonal 92 # 17A – 42, Edificio Brickell Center, piso 3.
Código postal: 110221
Barranquilla. Carrera 59 nro. 75 -134. Código postal: 080001
Bucaramanga. Carrera 34 No. 54 – 92. Código postal: 680003
Cali. Calle 21 Norte N° 6N-14 EDIF. PORVENIR 2do piso
Medellín. Avenida calle 33 nro. 74 B – 253. Código postal: 050031
Montería. Carrera 7 nro. 43-25. Código postal: 050031
Neiva. Calle 11 nro. 5 – 62. Código postal: 230001

AI HECHO 7: Es cierto en cuanto la expedición de la providencia, los efectos de la providencia sólo se produjeron a partir de su notificación por edicto # 071 del 14 de julio de 2021.

AI HECHO 8: No es un hecho, es una apreciación normativa.

AI HECHO 9: Es cierto referente a la expedición de la resolución 20210000025846.

AI HECHO 10: Solicito al despacho estarse a lo contenido en la resolución 20210000025846.

AI HECHO 11: No es cierto, solicito al despacho estarse a lo contenido en las sentencias C-464, C-484 2020 y C147-2021.

AI HECHO 12: Es cierto.

AI HECHO 13: Es cierto referente la presentación del recurso.

AI HECHO 14: Es cierto.

AI HECHO 15: Es cierto.

II. A LAS PRETENSIONES

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

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

III. RAZONES DE LA DEFENSA

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

IV. LA CONTROVERSIA

De la lectura de la demanda se concluye que la controversia radica exclusivamente en establecer si la Superintendencia estaba o no obligada a aplicar el 314 de la ley 1955 de 2019 mientras estuvo vigente la norma, es decir, que incluía el periodo 2021.

Es preciso advertir que el demandante no señala a lo largo de toda la demanda inconformidad con la aplicación del artículo 85 de la ley 142 de 1994, lo que permite afirmar que reconoce la correcta aplicación de las normas en los términos en que fue reglamentada y la Resolución No. 20211000206585, del 3 de junio 2021, la resolución No. SSPD – 20211000355215 del 29 de julio de 2021 y 20211000566545 del 08 de octubre del 2021 a través de la cual se fijaron los parámetros para el cobro de la contribución adicional de la presente vigencia, normas que están vigentes y gozan de presunción de legalidad.

Como se demostrará a lo largo de este escrito, la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 18 y 314 de la ley 1955 de 2019 no trajo como consecuencia la inaplicación de las normas que establecían las contribuciones especial y adicional, ni la forma de liquidarlas.

Así las cosas, la defensa de los actos demandados se centrará en demostrar cómo la inexequibilidad de los artículos 18 y 314 de la ley 1955 declarada por la Corte, no supuso, cómo lo pretende la sociedad demandante, la inaplicación de las normas, por lo tanto, era viable su liquidación y cobro para la vigencia 2020 o 2021.

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

El alcance de la controversia sometida al examen de su despacho se limita a establecer si la Superintendencia podía cobrar la contribución establecida en los artículos 18 y 314 de la ley 1955.

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

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

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

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

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

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

“EFECTOS DE LA DECISIÓN

145. La Corte pudo constatar que los artículos 18 de la Ley 1955 de 2019 desconocen el principio de unidad de materia en los términos del artículo 158 superior, y por lo tanto, serán declarados inexequibles en la parte resolutive de esta providencia. Como consecuencia de ello, procedería su expulsión automática del ordenamiento jurídico. Sin embargo, considera la Sala que por el hecho de haberse aplicado un nuevo estándar de exigencia en la presente providencia -o cambio jurisprudencial-, respecto de la inclusión de normas de contenido o naturaleza tributaria en la ley del Plan Nacional de Desarrollo, aplicado en conjunto con el estándar para aquellas disposiciones que afectan el ejercicio de la facultades ordinarias del Congreso², 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 Constitucional³

146. Si bien las determinaciones que adopta este tribunal en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales conllevan, por regla general, efectos inmediatos, esta Corte ha reconocido en su práctica judicial la existencia de casos en los cuales, a pesar de constatar la incompatibilidad entre una disposición jurídica y el ordenamiento superior,

² Corte Constitucional, entre otras, sentencias C-415 y C-440 de 2020

³ Similares consideraciones se encuentran contenidas en la sentencia C-481 de 2019.

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 materia⁴.*

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 superior⁵.*

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 integradora⁶, teniendo en cuenta el margen de configuración con que cuenta el Congreso en la materia y el grado de lesividad de mantener la disposición en el ordenamiento; y (iv) debe justificarse la extensión del plazo conferido al Legislador, atendiendo a las particularidades de cada tema.*

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

Análisis del caso concreto

151. *Observa la Sala que el retiro inmediato del recaudo tributario proyectado por los beneficiarios de las contribuciones objeto de análisis, incide, sin duda, en el orden constitucional vigente al afectar la seguridad jurídica que generaba el estándar jurisprudencial vigente al momento del diseño, presentación, aprobación y puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo, momento para el cual no se había fijado de forma explícita la carga de motivación suficiente en materia de la inclusión de disposiciones de naturaleza tributaria al interior de una Ley del Plan Nacional de Desarrollo, que se aplica en esta oportunidad en conjunto con la carga de justificación suficiente ante una posible afectación del ejercicio de las competencias legislativas ordinarias del Congreso a que ya se ha referido esta corporación con anterioridad⁷, 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 corrientes⁸, 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***

⁴ Corte Constitucional, sentencia C-030 de 2019.

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-481 de 2019.

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

⁷ Corte Constitucional, entre otras sentencias C-415 y C-440 de 2020.

⁸ Decreto 111 de 1996 -EOP-, artículo 27.

por regla general, se mantengan vigentes las disposiciones analizadas durante el actual período de Gobierno⁹.

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 1° de enero de 2023, en virtud de que se trata de un vicio de unidad de materia y la vocación de temporalidad que por regla general, gobierna el PND 2018 – 2022.

154. Tal determinación, no resulta desproporcionada frente al postulado contenido en el artículo 158 superior, cuya integridad se busca restablecer con la presente decisión, en tanto que si bien las medidas bajo análisis se adoptaron tras un déficit argumental, lo cierto es que, para el momento en que dicho instrumento de planeación fue diseñado, presentado, aprobado y puesto en marcha, la Sala no había exigido el estándar fijado en la presente sentencia, por lo que no desconoce los valores de la Carta el permitir que las disposiciones bajo examen conserven su vigencia durante el período en el cual está llamado a regir dicho instrumento. Sin embargo, esta misma conclusión no puede predicarse de la expresión “y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios”, que será declarada inexecutable 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 públicos¹⁰, 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 inexecutables.

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

⁹ Corte Constitucional, sentencia C-047 de 2018. De esta manera, la Corte ha reconocido que la planeación presupuestal “es un ejercicio anual de racionalización de la actividad estatal que cumple funciones redistributivas de política económica sobre planificación y desarrollo, conforme con los requerimientos sociales, políticos y económicos correspondientes”. De igual forma, la naturaleza de las disposiciones generales de la Ley Anual del Presupuesto en la ejecución de dicha vigencia fiscal, fue analizada de forma más reciente por esta corporación en la sentencia C-438 de 2019. Particularmente, con relación a las proyecciones de presupuesto, debe ponerse de presente que de conformidad con lo previsto en el artículo 11 del Decreto 111 de 1996 -Estatuto Orgánico del Presupuesto-, la Ley Anual de Presupuesto contará con (i) un presupuesto de rentas; (ii) un presupuesto de gastos y Ley de Apropiaaciones; 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.

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

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

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

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

108. La regla general son los efectos desde ahora y hacia el futuro o ex nunc de la declaratoria de inexequibilidad. Esta postura se sustenta en la necesidad de proteger principios como la seguridad jurídica o la buena fe, puesto que, hasta ese momento, la norma gozaba de presunción de constitucionalidad y, por ello, sería legítimo asumir que los ciudadanos orientaron su comportamiento confiados en la validez de aquella. De esta manera, el tributo al que alude la disposición demandada se recauda de forma anual, y la presente sentencia se pronuncia antes de la causación de la misma para el año 2021. Por lo cual, es claro para este tribunal que los tributos causados en la anualidad 2020 corresponden a situaciones jurídicas consolidadas. Asimismo, la Corte destaca que los efectos hacia futuro de esta decisión de inexequibilidad, cubren las situaciones jurídicas consolidadas en el año 2020, incluidos aquellos tributos que se sirvan de los elementos establecidos por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 para el año 2020.

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

110. Finalmente, es de anotar que la sentencia C-464 de 2020 declaró la inexequibilidad del mencionado artículo con efectos diferidos, por violación al 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 4° de dicha norma), obedeció al cambio de estándar jurisprudencial para la valoración del principio de unidad de materia respecto a la inclusión de asuntos de naturaleza tributaria en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Así, en dicha oportunidad, por respeto a la confianza que se habría generado en la administración actual al momento de estructurar el mencionado Plan, se declararon los efectos diferidos de la disposición, elemento que no se presenta en este caso, dada la consolidada jurisprudencia relacionada con la aplicación del artículo 338 de la Constitución Política.”

La Corte garantizó y dejó a salvo el recaudo de la contribución contenida en el artículo 18 y 314 de la ley 1955, **el 14 de julio de 2021**, mediante edicto # 71, la Corte Constitucional notificó la sentencia C-147 de 2021 en la que dispuso:

“Primero. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-464 de 2020, mediante la cual se decidió (i) “Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “y todos aquellos que

*inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios” contenida en el numeral 4° del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad””; y (ii) “Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 18 (salvo la expresión indicada en el resolutivo primero) de la Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, respecto del cargo por violación al principio de unidad de materia.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*“76. La regla general son los efectos hacia el futuro o ex nunc de la declaratoria de inexecutable. Esta postura se sustenta en la necesidad de proteger principios como la seguridad jurídica o la buena fe, puesto que, hasta ese momento, la norma gozaba de presunción de constitucionalidad y, por ello, sería legítimo asumir que los ciudadanos orientaron su comportamiento confiados en la validez de aquella. **De esta manera, las contribuciones que ya se hayan causado conforme a la ley, con anterioridad a la fecha de esta sentencia, podrán ser cobradas, independientemente del procedimiento establecido en la ley para su liquidación y pago.**” (negritas ajenas al texto de la providencia).*

Y agrega:

*“82. Sin perjuicio de lo anterior, señala que en el presente caso no se presenta una sustracción de materia, **por cuanto el artículo 314 de la Ley 1955 demandado aún se encuentra produciendo efectos jurídicos.** Esto obedece a (i) la declaratoria de inexecutable 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.”*

De los textos transcritos se concluye que no obstante los artículos 18 y 314 de la ley 1955 de 2019 fueron declarados inexecutables, la Corte decidió expresamente preservar la aplicación de la norma garantizando que produjera efectos durante el período 2020 y 2021, lo que en efecto hizo, primero difiriendo los efectos de la inexecutableidad **al 1º de enero de 2023**, como quedó establecido en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia C-464, así: **“Tercero.- DISPONER que la declaratoria de inexecutableidad prevista en el resolutive segundo surtirá efectos a partir del primero (1º) de enero de dos mil veintitrés (2023).** Este diferimiento no es aplicable al resolutive primero, el cual surte efectos hacia el futuro.”; y luego, al declarar inexecutable la norma en su integridad en la sentencia C-484, cuando al referirse a las situaciones jurídicas consolidadas, sostuvo: **“Por lo cual, es claro para este tribunal que los tributos causados en la anualidad 2020 y 2021 corresponden a situaciones jurídicas consolidadas. Asimismo, la Corte destaca que los efectos hacia futuro de esta decisión de inexecutableidad, cubren las situaciones jurídicas consolidadas, incluidos aquellos tributos que se sirvan de los elementos establecidos por el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 para el año 2020 Y 2021.”** (Negritas ajenas al texto original).

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

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

“3. En ese orden y en relación con el tema central de los cargos, la Sala, en sentencias donde se han decidido casos similares al del sub lite¹¹, ha tenido en cuenta y ahora lo reitera que debido a que la Corte Constitucional no le señaló efecto retroactivo o ex tunc a la sentencia de inexecutableidad en comento, se ha de considerar que sus efectos son hacia el futuro, atendiendo el artículo 45 de la Ley 270 de 1996, Ley Estatutaria de la

¹¹ Tales sentencias son las de 4 de diciembre de 2008, radicación núm.: 25000 2327 000 **2002 01646** 01; 13 de noviembre de 2008, radicación núm.: 25000 2327 000 **2003 00004** 01; 4 de diciembre de 2008, radicación núm.: 25000 2327 000 **2003 00332** 01; 30 de octubre de 2008, radicación núm.: 25000 2327 000 **2004 00671** 01; 13 de noviembre de dos mil ocho (2008), radicación núm.: 25000 2327 000 **2004 01639** 01; y 8 de septiembre del 2005, radicación núm.: 660012331000200290116 01.

Administración de Justicia, en su único aparte declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-037 de 1996, a cuyo tenor “Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario”.

Lo anterior significa que la vigencia de la norma se preserva hasta la ejecutoriedad¹² de la sentencia que la declara inexecutable, toda vez que sólo desaparece o deja de ser aplicable o ejecutable a partir de esa fecha, luego las situaciones jurídicas ocurridas antes de la sentencia y que se encuadren en dicha norma son susceptibles de su aplicación, y están llamadas a generar las consecuencias o efectos jurídicos correspondientes, independientemente de que se trate de **situaciones jurídicas consolidadas o no, puesto que cuando los efectos de la desaparición de una norma son ex nunc, se presenta el fenómeno de la prospectividad de la misma, es decir, que sigue produciendo efectos en el tiempo respecto de los hechos ocurridos bajo su vigencia**, con excepción de las materias o asuntos que por mandato constitucional están cobijados por el principio de favorabilidad, esto es, de la aplicación de la norma más favorable.

De no ser así, no se estaría entonces ante efectos ex nunc de la inexecutable, sino de efectos ex tunc, quiere decir, la inexecutable de la norma se daría desde su nacimiento y por ende se habría de tener como si no hubiera existido, evento en el cual sí contaría la circunstancia de que estén o no consolidadas las situaciones jurídicas surgidas bajo su amparo.

Por lo tanto, **cuando los efectos jurídicos son ex nunc, es menester distinguir dos momentos de la norma, el anterior a la sentencia ejecutoriada, durante el cual se le debe tener como vigente y por ende ejecutable o aplicable a los hechos ocurridos durante su vigencia**; y el posterior, en el cual no se puede seguir ejecutando o aplicando a los nuevos hechos que eran subsumibles en ella, atendiendo la noción gramatical de la palabra inexecutable, por consiguiente queda excluida del mundo jurídico.

Precisamente, allí radica la diferencia de la inexecutable de la ley con la nulidad de los actos administrativos, pues ésta, por regla general, sí tiene efectos ex tunc, es decir, retrotrae la situación jurídica a la anterior a la expedición del acto anulado, debiéndose tener como si éste no hubiera existido, pero dejando a salvo de ese efecto retroactivo las situaciones consolidadas.

Si se hace el mismo predicamento del efecto ex nunc propio de la inexecutable, éste no sería tal, sino que resultaría siendo ex tunc, y desaparecería toda diferencia entre la inexecutable y la nulidad. Por eso el efecto retroactivo de la inexecutable es excepcional y, por lo mismo, requiere pronunciamiento expreso de la Corte Constitucional que así lo señale.

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

Vistas esas circunstancias y premisas, los cargos de la demanda resultan infundados, toda vez que la tasa cobrada bajo la vigencia de la ley estuvo amparado por el principio de legalidad y presunción de constitucionalidad; amén de que la inexecutable del artículo 56 de la Ley 633 de 2000 no guarda relación alguna con la competencia del funcionario que la aplicó y negó su devolución, ni con razones axiológicas, esto es, de justicia o equidad de la tasa, sino con aspectos puramente técnicos en su configuración, en especial en cuanto hace al destino de los recaudos; luego la sentencia no afecta los requisitos de validez de los actos de liquidación de la misma en los casos objetos del sub lite, toda vez que no afecta la causación de la tasa en cuanto a sus presupuestos

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

fácticos y a su base para liquidarla y, en consecuencia, su pago tuvo causa, por lo demás legítima o legalmente señalada, lo que excluye el enriquecimiento sin causa y perjuicio antijurídico alguno en cabeza de las demandantes que lesione su derecho a la propiedad privada.

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

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

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

Hasta aquí el pronunciamiento del Consejo.

Ahora bien, la sentencia de la Corte Constitucional antes citada, deja claro que la Superintendencia estaba facultada para liquidar y cobrar, con fundamento en el artículo 314 de la ley 1955, las contribuciones que, como las definidas en los actos demandados, se hubieren causado antes del 14 de julio de 2021, fecha en que se notificó por edicto la sentencia C-147 de 2021, dentro de las cuales se encuentran las de ese período.

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.

Dicho lo anterior, es necesario determinar cuándo se causaron las contribuciones y el alcance de la sentencia C147-2021.

Para tal efecto es necesario recurrir, en primer término, al artículo 314 de la ley 1955 de 2019 y al análisis realizado por la corte constitucional en la sentencia C-147 de 2021.

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 inexecutable del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 con efectos inmediatos y hacía el futuro. En el párrafo 61 de

La sentencia C-147 de 2021, la Corte analizó los elementos estructurales de la contribución adicional de la siguiente manera:

Elementos es- tructurales	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 co- bro 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)

Resalto como la Corte reconoce que la causación de la contribución del artículo 314 de la ley 1955 del 2019 se produce el 1º de enero de cada año gravable.

Por lo anterior, la Corte Constitucional consideró que la causación del tributo constituía una situación jurídica consolidada.

Al igual que sucede en el caso analizado por el Consejo de Estado, los actos administrativos aquí demandados fueron expedidos durante la vigencia del artículo 314 de la ley 1955 de 2019, razón por la cual constituyen situaciones jurídicas consolidadas.

Por lo expuesto, 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 estaban obligados a pagarlas.

Nótese que la Corte es clara cuando afirma que las contribuciones **PODRÁN** ser cobradas; esto quiere decir que aún después de la expedición de la providencia podían cobrarse, siempre y cuando se hubiesen causado antes, como ocurrió en este caso.

Lo anterior, lo corrobora el Consejo de Estado en la sentencia del **24 de agosto 2023** radicado 11001-03-27-000-2021-00081-00 (25961) la cual menciona:

Ahora bien, la causación de un tributo está relacionada con el aspecto temporal del elemento objetivo del hecho generador del tributo y alude al momento en que se entiende realizado el hecho generador y nace la obligación tributaria.

Como se anticipó, a la nueva contribución para el fortalecimiento del fondo empresarial se le aplican las reglas de la contribución especial definida en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 y, por ello, en la sentencia C-147 de 2021, la Corte reconoció que su causación tenía lugar a «1 de enero de cada año gravable, durante la temporalidad definida en la norma [1 de enero de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2022]», momento en el que también se causaba la referida contribución especial, como se recalcó en la precitada sentencia C-484 de 2020.

En orden de lo anterior, como la inexequibilidad con efectos inmediatos y a futuro del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 tuvo lugar con posterioridad a la causación de la contribución para el fortalecimiento del fondo empresarial por el año gravable 2021, dicha causación quedó rescatada de los efectos de la inconstitucionalidad de la norma legal, en los términos de la sentencia C-147 de 2021, de modo que la resolución demandada, que fijó algunos aspectos de la base gravable atendiendo a los criterios definidos por el legislador para ese momento, mantiene su legalidad por ese mismo periodo, ya que la inexequibilidad ordenada por la Corte solo puede afectar el periodo 2022 porque para ese periodo aún no se ha causado el tributo. En consecuencia, la Sala niega las pretensiones de la demanda.

Como se observa, el análisis del Consejo sobre los efectos de las sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de estado en relación con la aplicación de las normas declaradas inexecutable para el periodo 2021, coincide con el planteado en esta contestación.

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

V.- EXCEPCIONES DE MERITO

1.- Legalidad de los actos administrativos demandados. Hago consistir esta excepción en el hecho de haber sido expedidos los actos demandados en ejercicio de las competencias propias de la Superintendencia por funcionario competente y con observancia del debido proceso.

2.- Existencia de situaciones jurídicas consolidadas. Hago consistir esta excepción en el hecho de constituir los actos administrativos demandados situaciones jurídicas consolidadas de conformidad con lo resuelto en las sentencias C-464, C-484 de 2020 y C-147 de 2021 proferidas por la Corte Constitucional, con los efectos que tal reconocimiento produce en el recaudo de las contribuciones para el período 2021 por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

VI.PETICIÓN

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

VII.- PRUEBAS

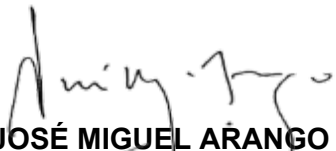
Solicito se tengan como pruebas los siguientes documentos:

- 1. Antecedentes administrativos de los actos demandados en formato digital:
- 2. Copia de la sentencia C-147 de 2021
- 3. Copia del edicto # 71 del 1 de julio de 2021
- 4. Sentencia del 24 de agosto 2024 proferida por el Consejo de Estado dentro del proceso 11001-03-27-000-2021-00081-00 (25961).

IX. NOTIFICACIONES

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

Del H. Despacho, respetuosamente


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



Radicado: 11001-03-27-000-2021-00081-00 (25961)

Demandante: ECOPETROL S.A. Y OTROS

Fallo

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD
Radicación: 11001-03-27-000-2021-00081-00 (25961)
Demandante: ECOPETROL S.A. Y OTROS
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS
DOMICILIARIOS – SSPD-

Temas: Contribución para el fortalecimiento del fondo empresarial.
Causación de la contribución. Efectos de la sentencia de
inexequibilidad.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Sala decide el medio de control de nulidad promovido por los demandantes contra la expresión que a continuación se subraya, contenida en el artículo 1 de la Resolución nro. SSPD – 20211000206585, de 3 de junio de 2021¹:

Resolución nro. SSPD - 20211000206585 del 03-06-2021

“Por la cual se establece el número de prestadores que servirá como base para liquidar la contribución especial para el año 2021 y la contribución adicional para el fortalecimiento del fondo empresarial”

LA SUPERINTENDENTE DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

(...)

RESUELVE:

Artículo 1.- Determinación del número de prestadores objeto de contribución especial y de contribución adicional destinada al fortalecimiento del fondo empresarial para la vigencia 2021. Establecer, con base en los soportes anexos a la presente resolución, en 3412 el número de prestadores que serán objeto de contribución especial y de contribución adicional para el fortalecimiento del fondo empresarial, para la vigencia 2021. (subrayados demandados)

DEMANDA

ECOPETROL S.A., ECOPETROL ENERGÍA SAS ESP, HOCOL S.A. y REFINERÍA DE CARTAGENA SAS (REFICAR), en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), formularon las siguientes pretensiones²:

1 Se declare la nulidad parcial de la Resolución nro. SSPD - 20211000206585 de 03 de junio de 2021 en lo relacionado exclusivamente con la contribución adicional para el

¹ «Por la cual se establece el número de prestadores que servirá como base para liquidar la contribución especial para el año 2021 y la contribución adicional para el fortalecimiento del Fondo Empresarial».

² Índice 1, Plataforma Samai.



Radicado: 11001-03-27-000-2021-00081-00 (25961)

Demandante: ECOPEPETROL S.A. Y OTROS
Fallo

fortalecimiento del fondo empresarial contenida en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, con base en la sentencia C-147/21, del 20 de mayo de 2021 de la Sala Plena de la Corte Constitucional que declaró la inexequibilidad del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 de forma inmediata y con efectos hacia el futuro, al concluir que el legislador desconoció los principios de legalidad y certeza tributaria.

2. En caso de oposición, se condene y reconozcan costas y agencias en derecho.

Las demandantes indicaron como normas violadas, las siguientes:

- Artículos 338 y 359 de la Constitución Política.
- Artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022)
- Artículo 85 de la Ley 142 de 1994
- Artículo 137 del CPACA.

El concepto de la violación se sintetiza así³:

Mediante sentencia C-147 de 2021, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad en forma inmediata y con efectos hacia el futuro del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022) que creó la contribución para el fortalecimiento del fondo empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD. Lo anterior, porque dicha norma dispuso como elementos del tributo los mismos de la contribución especial prevista en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, lo cual vulnera los principios de legalidad y certeza tributaria, en la medida en que conduce a que, en contravía del inciso 2 del artículo 338 de la Constitución Política, a los sujetos pasivos se les imponga una tarifa mayor a aquella correspondiente a la recuperación de los costos por la prestación del servicio público de inspección y vigilancia, pues, desde 1994 todo el costo que se pretende recuperar se encuentra contemplado completamente en la contribución especial prevista en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

Aun si se asumiera que la contribución demandada es independiente de la señalada en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, en todo caso se desconocería lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 338 superior, pues desvincula el tributo de los costos que se pretenden recuperar por los servicios prestados por la SSPD o la participación en los beneficios que les proporcionen, lo cual contraviene el referido artículo 85 que habilita, por la vía del tributo allí previsto, recuperar únicamente los costos en la prestación del servicio.

De otra parte, si en gracia de discusión se considera que más allá de la recuperación de los costos de los servicios que presta, el propósito del nuevo tributo es establecer, acorde con la naturaleza de las contribuciones, una participación en los beneficios que les proporciona a los sujetos pasivos, tampoco es claro cómo mediante el recaudo de dicha contribución se garantiza dicha participación, dado que no necesariamente los contribuyentes podrán beneficiarse del financiamiento y demás funciones establecidas para el fondo, pues este tiene multiplicidad de fines y dentro de estos, no está específicamente la participación de los sujetos pasivos en dichos beneficios.

³ Índice 2, Plataforma Samai.



Radicado: 11001-03-27-000-2021-00081-00 (25961)

Demandante: ECOPETROL S.A. Y OTROS
Fallo

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La **demandada** se opuso a las pretensiones de la demanda, de la siguiente manera⁴:

La decisión que adopte el Consejo de Estado en este proceso debe tener en cuenta las sentencias C-464 de 2020, C-484 de 2020 y C-147 de 2021, en las que se indicó que la inexequibilidad del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 no cubre las situaciones jurídicas consolidadas, concernientes a los tributos causados por los años 2020 y 2021. En particular, en la sentencia C-147 de 2021 se precisó que la contribución para el fortalecimiento del fondo empresarial que se hubiere causado con anterioridad a la fecha de esta sentencia, podía ser cobrada por la SSPD, independientemente del procedimiento establecido en la ley para su liquidación y pago.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Los **demandantes** reiteraron lo expuesto en la demanda, al tiempo que acotaron que las sentencias C-464 y C-484 de 2020 no sirven para decidir el caso, porque fueron proferidas en relación con el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, no frente al artículo 314 *ibidem*⁵.

La **demandada** reiteró que la inexequibilidad del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 fue diferida y no cubrió los años 2020 y 2021, razón por la cual la resolución demandada es legal, en tanto que establece las condiciones para el cobro de la contribución el año 2021⁶.

El Ministerio Público pidió negar las pretensiones de la demanda, ya que, a pesar de que el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 se declaró inexecutable, en todo caso se preservó que la norma produjera efectos durante los periodos 2020 y 2021, difiriendo los efectos de inexequibilidad al 1 de enero de 2023. Bajo esas condiciones, la SSPD estaba facultada para liquidar y cobrar la contribución para el fortalecimiento del fondo empresarial de la SSPD causada antes del 14 de julio de 2021, fecha en la que se notificó por edicto la sentencia C-147 de 2021⁷.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

La Sala decide la legalidad del artículo 1 en sus apartes demandados de la Resolución nro. SSPD – 20211000206585, de 3 de junio de 2021, que estableció el número de prestadores que servirá como base para liquidar la contribución para el fortalecimiento del fondo empresarial, creada por el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019.

Para resolver la *litis* planteada, resulta pertinente recordar que el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 «*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*» creó, a partir del 1 de enero de 2020 y hasta el 31 de diciembre de 2022, una contribución adicional a la regulada en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, que se cobraría a favor del Fondo Empresarial de la SSPD. Los elementos esenciales de esta contribución serían los mismos que los definidos para la contribución especial prevista en el referido artículo 85, es decir, igual base gravable, los mismos sujetos activo y

⁴ Índice 28, Plataforma Samai.

⁵ Índice 41, Plataforma Samai.

⁶ Índice 39, Plataforma Samai.

⁷ Índice 40, Plataforma Samai.



pasivo, la tarifa del 1% y el hecho generador que consiste en estar sometido a la vigilancia de la Superintendencia.

El artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 fue demandado ante la Corte Constitucional por: (i) desconocimiento del artículo 338 superior, por destinación de los recursos provenientes de las contribuciones especiales al fondo empresarial, a pesar de que el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 asigna a las contribuciones especiales fines distintos y (ii) violación del artículo 158 de la Constitución Política por falta de unidad de materia de la disposición demandada con el PND.

Mediante sentencia C-464 de 2020, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 por desconocimiento del principio de unidad de materia, pero debido a que dicha decisión estuvo fundada en un cambio de jurisprudencia respecto de la inclusión de normas de naturaleza tributaria en los PND, la Corte decidió modular su decisión y difirió los efectos de la inexequibilidad a partir del 1 de enero de 2023.

Contra esa misma norma y por cargos similares, en particular, por violación del principio de unidad de materia, cursó una segunda demanda, decidida mediante la sentencia C-484 de 2020, que determinó **«estarse a lo resuelto en la sentencia C-464 de 2020, mediante la cual se decidió (...) (ii) “Declarar INEXEQUIBLES los artículos (...) 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».**

Del mismo modo, hizo tránsito una tercera demanda en contra del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, en la que se formularon cargos adicionales, la cual fue decidida mediante la sentencia C-147 de 2021 y en ella se declaró *«la inexequibilidad del artículo 314 demandado de forma inmediata y con efectos hacia el futuro»*, bajo las siguientes consideraciones:

*“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 demandado 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 especial⁸, **“con el fin de recuperar los costos del servicio [...] de control***

⁸ 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”**.



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 financieros⁹.

[...]

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 demandado¹⁰.

(...)

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 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. [...]"*

Además, en la sentencia C-147 de 2021, la Corte precisó que, teniendo en cuenta que la declaratoria de inexequibilidad era inmediata y con efectos hacia el futuro o *ex nunc* *«las contribuciones que ya se hayan causado conforme a la ley, con anterioridad a la fecha de esta sentencia [20 de mayo de 2021, notificada por edicto el 14 de julio de 2021], podrán ser cobradas, independientemente del procedimiento establecido en la ley para su liquidación y pago»*.

Ahora bien, la causación de un tributo está relacionada con el aspecto temporal del elemento objetivo del hecho generador del tributo y alude al momento en que se entiende realizado el hecho generador y nace la obligación tributaria.

Como se anticipó, a la nueva contribución para el fortalecimiento del fondo empresarial se le aplican las reglas de la contribución especial definida en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 y, por ello, en la sentencia C-147 de 2021, la Corte reconoció que su causación tenía lugar a *«1 de enero de cada año gravable, durante la temporalidad definida en la norma [1 de enero de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2022]»*, momento en el que también se causaba la referida contribución especial, como se recalcó en la precitada sentencia C-484 de 2020.

En orden de lo anterior, como la inexequibilidad con efectos inmediatos y a futuro del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 tuvo lugar con posterioridad a la causación de la contribución para el fortalecimiento del fondo empresarial por el año gravable 2021,

⁹ 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.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-464 de 2020.



Radicado: 11001-03-27-000-2021-00081-00 (25961)

Demandante: ECOPETROL S.A. Y OTROS
Fallo

dicha causación quedó rescatada de los efectos de la inconstitucionalidad de la norma legal, en los términos de la sentencia C-147 de 2021, de modo que la resolución demandada, que fijó algunos aspectos de la base gravable atendiendo a los criterios definidos por el legislador para ese momento, mantiene su legalidad por ese mismo periodo, ya que la inexequibilidad ordenada por la Corte solo puede afectar el periodo 2022 porque para ese periodo aún no se ha causado el tributo. En consecuencia, la Sala niega las pretensiones de la demanda.

2. Condena en costas. En consideración de lo previsto en el artículo 188 del CPACA, no procede la condena en costas, por cuanto en el presente asunto se debate una pretensión de nulidad general, la cual lleva inmersa un interés público.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

1. NEGAR las pretensiones de la demanda.

2. Sin condena en costas.

Cópiese, notifíquese y comuníquese. Devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Presidenta

(Firmado electrónicamente)

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado electrónicamente)

MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)

WILSON RAMOS GIRÓN