



20241320570471

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20241320570471

Fecha: 16/02/2024

Página 1 de 19

DJ-F-005 V.9

Bogotá, D.C.

Señores¹

JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
JUEZA: Dra. ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO
E.S.D.

REFERENCIA: ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

DEMANDANTE: ENVASADORA DE GAS DE PUERTO SALGAR SA ESP

DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

RADICADO: 110013337042 20230031500

CONTESTACIÓN DE DEMANDA

Yo, **JOSÉ MIGUEL ARANGO ISAZA**, mayor y vecino de Bogotá D.C., abogado en ejercicio, identificado con la cédula de ciudadanía # 79'413.214 expedida en Bogotá y portador de la tarjeta profesional de abogado # 63.711 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, obrando en mi condición de apoderado de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, como consta en el poder que obra en el expediente, poder que acepto y conforme al cual solicito se me reconozca personería para representar a la entidad en el trámite de este proceso, doy contestación a la demanda conforme al artículo 175 del C.P.A.C.A., en los siguientes términos:

I.- EN CUANTO A LOS HECHOS

AI HECHO 1: Solicito al Despacho estarse al Certificado de Existencia y Representación Legal de la demandante.

AI HECHO 2: Es cierto.

AI HECHO 3: Solicito al despacho estarse a lo contenido en la resolución No. 20205340050666.

AI HECHO 4: Solicito al despacho estarse a lo contenido en la resolución No. 20205340050666.

AI HECHO 5: Es cierto.

AI HECHO 6: Es cierto.

AI HECHO 7: No es un hecho, es una apreciación normativa.

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

AI HECHO 9: Es cierto.

Expediente Virtual No. 2023132020306919E

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 10: No es un hecho, es una apreciación normativa.

AI HECHO 11: Es cierto.

AI HECHO 12: Solicito al despacho estarse a lo contenido en las sentencias C-464, C484-2020 y C147-2021.

AI HECHO 13: Es cierto.

AI HECHO 14: Es cierto.

AI HECHO 15: Es cierto.

AI HECHO 16: Solicito al despacho estarse a lo contenido en la resolución No. 20235000304465.

AI HECHO 17: Solicito al despacho estarse a lo probado en el proceso.

AI HECHO 18: No es un hecho, es una aclaración de las pretensiones de la demanda.

II.- A LAS PRETENSIONES

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

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

III. RAZONES DE LA DEFENSA

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

LA CONTROVERSIA

De la lectura de la demanda se concluye que la controversia radica exclusivamente en establecer si la Superintendencia estaba o no obligada a aplicar los artículos 18 y 314 de la ley 1955 de 2019 mientras estuvo vigente la norma, esto es, para las contribuciones causadas que debían pagarse en el año 2020.

Ahora bien, los cargos expuestos por el demandante se refieren, directa o indirectamente, a la inconstitucionalidad de los artículos 18 y 314 de la ley 1955, norma que sirve de fundamento a los actos acusados.

Es preciso advertir que el demandante no señala a lo largo de toda la demanda inconformidad diferente a la relacionada con la aplicación de los artículos 18 y 314 de la ley 1955 de 2019, lo que permite afirmar que reconoce la correcta aplicación de las normas en los términos en que fue reglamentada por el Decreto 1150 de 2020 y las resoluciones SSPD – 20201000028355 del 10 de julio de 2020 y SSPD – 20201000033335 del 20 de agosto de 2020, normas que están vigentes y gozan de presunción de legalidad.

Así las cosas, la defensa de los actos demandados se centrará en demostrar cómo la inexequibilidad de los artículos 18 y 314 de la ley 1955 declarada por la Corte, no supuso, cómo lo pretende la sociedad demandante, la inaplicación de la norma.

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

Al iniciar este capítulo, me referí al alcance de la controversia sometida al examen de su despacho, esto es, si la Superintendencia, como lo afirma el demandante, se equivocó al pretender consolidar situaciones jurídicas a partir de la CAUSACIÓN de la contribución establecida en los artículos 18 y 314 de la ley 1955.

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

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

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

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

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

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

“EFECTOS DE LA DECISIÓN

145. La Corte pudo constatar que los artículos 18 de la Ley 1955 de 2019 desconocen el principio de unidad de materia en los términos del artículo 158 superior, y por lo tanto, serán declarados inexequibles en la parte 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, 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

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.

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

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.

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

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

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

“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 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””; y (ii) “Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos

económica sobre planificación y desarrollo, conforme con los requerimientos sociales, políticos y económicos correspondientes”. De igual forma, la naturaleza de las disposiciones generales de la Ley Anual del Presupuesto en la ejecución de dicha vigencia fiscal, fue analizada de forma más reciente por esta corporación en la sentencia C-438 de 2019. Particularmente, con relación a las proyecciones de presupuesto, debe ponerse de presente que de conformidad con lo previsto en el artículo 11 del Decreto 111 de 1996 -Estatuto Orgánico del Presupuesto-, la Ley Anual de Presupuesto contará con (i) un presupuesto de rentas; (ii) un presupuesto de gastos y Ley de Apropiaciones; y (iii) unas disposiciones generales, que tendrán por objeto “asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación”, misma ejecución que podría verse afectada con la inexequibilidad inmediata de la totalidad los artículos 18 y 314 demandados. En este sentido, la jurisprudencia ha puesto de presente la importancia de la correcta ejecución de los rubros presupuestales como una herramienta a través de la cual se desarrollan los mandatos del Estado a partir de una anticipación de ingresos.

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.”

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

Hasta aquí la Corte.

De los textos transcritos se concluye que no obstante los artículos 18 y 314 de la ley 1955 de 2019 fueron declarados inexequibles, **la Corte decidió expresamente preservar la aplicación de la norma garantizando que produjera efectos durante el período 2020**, lo que en efecto hizo, primero difiriendo los efectos de la inexequibilidad al 1º de enero de 2023, como quedó establecido en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia C-464, así: **“Tercero.- DISPONER** que la declaratoria de inexequibilidad prevista en el resolutivo segundo surtirá efectos a partir del primero (1º) de enero de dos mil veintitrés (2023). Este diferimiento no es aplicable al resolutivo primero, el cual surte efectos hacia el futuro.”; y luego, al declarar inexequible la norma en su integridad en la sentencia C-484, cuando al referirse a las situaciones jurídicas consolidadas, sostuvo: **“Por lo cual, es claro para este tribunal que los tributos**

causados en la anualidad 2020 corresponden a situaciones jurídicas consolidadas. Asimismo, la Corte destaca que los efectos hacia futuro de esta decisión de inexequibilidad, cubren las situaciones jurídicas consolidadas en el año 2020, incluidos aquellos tributos que se sirvan de los elementos establecidos por el artículo 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019 para el año 2020.” (Negrillas ajenas al texto original).

Como puede observarse, **la Corte dejó a salvo los efectos producidos por la norma durante su vigencia, a través del reconocimiento expreso de situaciones jurídicas consolidadas como consecuencia de la aplicación del artículo 18 y 314 de la ley 1955 para el período 2020.** No de otra manera se explican la precisión hecha por la Corte Constitucional sobre la plena vigencia para el año 2021 del artículo 85 original de la Ley 142 de 1994 **antes** de su modificación, y la relacionada con la seguridad jurídica que enfrentan los sujetos activos respecto del recaudo de tal tributo para el año 2020.

Y si todo lo anterior no fuera suficiente para demostrar cómo la Corte garantizó y dejó a salvo el recaudo de la contribución contenida en el artículo 18 y 314 de la ley 1955, el 14 de julio de 2021, mediante edicto # 71, la Corte Constitucional notificó la sentencia C-147 de 2021 en la que dispuso:

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

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

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

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

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

(i) El artículo 18 demandado desconoció los principios de legalidad y certeza del tributo, en la medida en que el Legislador no cumplió con la finalidad prevista en el artículo 338 superior. Esto por cuanto, al permitir el financiamiento de todos los gastos de funcionamiento e inversión de los entes de regulación e inspección, vigilancia y control, desconoció lo dispuesto en el inciso 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 inexecutable 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 inexecutable 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.”*

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 inexecutable en comento, se ha de considerar que sus efectos son hacia el futuro, atendiendo el artículo 45 de la Ley 270 de 1996, Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, en su único aparte declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-037 de 1996, a cuyo tenor “Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario”.

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.

Lo anterior significa que la vigencia de la norma se preserva hasta la ejecutoriedad¹³ 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 inexecutableidad, sino de efectos ex tunc, quiere decir, la inexecutableidad 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 inexecutableidad 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 inexecutableidad, éste no sería tal, sino que resultaría siendo ex tunc, y desaparecería toda diferencia entre la inexecutableidad y la nulidad. Por eso el efecto retroactivo de la inexecutableidad 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 inexecutableidad 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 inexecutableidad 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 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 apartedecreto 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 primer 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

¹³ En la sentencia C-113 de 1993, la Corte Constitucional dejó precisado que “... los efectos de un fallo, en general, y en particular de los de la Corte Constitucional en asuntos de constitucionalidad, se producen sólo cuando se ha terminado el proceso, es decir cuando se han cumplido todos los actos procesales. En otras palabras, cuando la providencia está ejecutoriada.” (subrayas son de la Sala)

de 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 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.

El pronunciamiento de la Corte deja claro que la Superintendencia estaba facultada para liquidar y cobrar, con fundamento en los artículos 18 y 314 de la ley 1955, las contribuciones que, como las definidas en los actos demandados, se hubieren causado antes del 14 de julio de 2021, fecha en que se notificó por edicto la sentencia C-147 de 2021.

En concordancia con lo anterior, es necesario traer la sentencia del pasado 26 de mayo de 2022, la Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta - del H. Consejo de Estado, con ponencia de la señora Magistrada MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ A. dentro del medio de control de NULIDAD consideró ajustadas a la constitución y la ley las resoluciones SSPD 20201000028355 del 10 de julio de 2020 y SSPD 20201000033335 del 20 de agosto de 2020, que sirvieron de fundamento a la Superintendencia para la expedición de las liquidaciones cuya nulidad se solicita.

En la referida sentencia, que se aporta con esta contestación, afirmó el H. Consejo sobre los efectos de las sentencias C-464 y C-484 de 2020:

“Efectos en el tiempo de las Sentencias C-464 y C-484 de 2020.

Según la demandante, las omisiones en que incurrió el legislador al expedir el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 fueron reconocidas por la Corte Constitucional al declarar inexecutable la disposición, con efectos inmediatos, mediante las Sentencias C-464 y C-484 de 2020. Por ello considera que la SSPD excedió su facultad reglamentaria porque trató de subsanar las omisiones de la ley determinando elementos del tributo, lo que supone la usurpación de las funciones del legislador.

a dar aplicación al artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 porque esta disposición legal surte efectos para la vigencia 2020, según lo afirmó la misma Corte Constitucional en las Sentencias C-464 y C-484 de 2020 al considerar que la causación del tributo constituye una situación jurídica consolidada.

Para decidir este cargo de la demanda, la Sala considera necesario precisar los efectos en el tiempo de las Sentencias C-464 y C-484 de 2020, que declararon la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019.

Con el fin de cumplir lo anterior, debe tenerse presente que el artículo 45 de la Ley 270 de 1996 (Ley Estatutaria de Administración de Justicia) dispone que las sentencias de constitucionalidad proferidas por la Corte Constitucional tienen efectos hacia el futuro, a menos que dicha corporación determine lo contrario. En la Sentencia C-037 de 1996, que realizó el control previo de constitucionalidad de esta norma, se precisó que «sólo la Corte Constitucional puede definir los efectos de sus sentencias» en la medida que el constituyente primario guardó silencio al respecto.

De acuerdo con lo expuesto, para determinar los efectos de las Sentencias C-464 y C-484 de 2020 en el tiempo, es necesario acudir a lo dispuesto por la Corte Constitucional en cada una de ellas. Con este propósito, se observa que la Sentencia C-464 del 28 de octubre de 2020 resolvió lo siguiente:

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

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

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

En la parte considerativa de la sentencia en mención consta que la Corte declaró la inconstitucionalidad con efectos inmediatos y hacia el futuro de la expresión «y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios» del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 porque, según concluyó, contiene una indeterminación insuperable de los sujetos pasivos de la contribución especial, lo que supone una amenaza de dejar la determinación de este elemento del tributo al arbitrio de la administración y el desconocimiento del principio de legalidad del tributo.

De otro lado, la inconstitucionalidad con efectos diferidos de los demás incisos de los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019 se fundamentó en un cambio expreso jurisprudencial, pues se determinó que a partir de la sentencia analizada, la modificación del régimen de servicios públicos domiciliarios, y especialmente tratándose de una norma tributaria, exige una motivación clara y suficiente en el documento de bases del Plan, que permita entender el carácter imperativo o indispensable en su adopción.

Ahora, en lo que interesa al litigio de la referencia, esta sentencia determinó efectos inmediatos y hacia el futuro, únicamente respecto de la inexequibilidad de la expresión «y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios» del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019.

De otro lado, la Sentencia C-484 del 19 de noviembre de 2020 decidió lo siguiente:

«Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-464 de 2020, mediante la cual se decidió (i) “Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios” contenida en el numeral 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”; y (ii) “Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 18 (salvo la expresión indicada en el resolutivo primero) y 314 de la Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, respecto del cargo por violación al principio de unidad de materia.

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

Por su parte, la Sentencia C-484 del mismo año, expuso con detalle el alcance que tiene la declaratoria de inexequibilidad del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 con efectos inmediatos y hacia el futuro, al considerar lo siguiente:

«107. En virtud de lo expuesto (ver supra, numerales 77 a 100), la Sala procederá a declarar la inexequibilidad del artículo 18 demandado. Al encontrar que la norma en su totalidad vulnera la Constitución, por las razones ya señaladas, la Corte se encuentra habilitada para retirar la norma del ordenamiento jurídico de forma inmediata sin necesidad de modular sus efectos, al no encontrarse en el marco de los supuestos que conllevan a la necesidad de diferirlos en el tiempo.

108. La regla general son los efectos desde ahora y hacia el futuro o ex nunc de la declaratoria de inexequibilidad. Esta postura se sustenta en la necesidad de proteger principios como la seguridad jurídica o la buena fe, puesto que, hasta ese momento, la norma gozaba de presunción de constitucionalidad y, por ello, sería legítimo asumir que los ciudadanos orientaron su comportamiento confiados en la validez de aquella. De esta manera, el tributo al que alude la disposición demandada

se recauda de forma anual, y la presente sentencia se pronuncia antes de la causación de la misma para el año 2021. Por lo cual, es claro para este tribunal que los tributos causados en la anualidad 2020 corresponden a situaciones jurídicas consolidadas. Asimismo, la Corte destaca que los efectos hacia futuro de esta decisión de inexequibilidad, cubren las situaciones jurídicas consolidadas en el año 2020, incluidos aquellos tributos que se sirvan de los elementos establecidos por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 para el año 2020.

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

De las consideraciones transcritas de la Sentencia C-484 de 2020, resulta claro que los efectos de la sentencia, respecto de la inexequibilidad de todo el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, fueron determinados solo a partir del año 2021 y al hilo de esto, precisó la Corte Constitucional que la causación de la contribución para el año 2020 constituía una «situación jurídica consolidada»,

Ahora bien, la demandante, en los alegatos de conclusión controvertió que la situación jurídica consolidada, no podía predicarse de los actos demandados y que, en materia tributaria, solo opera esta figura cuando finaliza el plazo para solicitar la devolución de lo pagado en exceso o cuando el asunto no es susceptible de controversia judicial.

En primer lugar, debe precisarse que la noción de esta figura en materia tributaria, a la que alude la demandante, relacionada con la oportunidad para solicitar la devolución de lo pagado indebidamente o en exceso, resulta ajena e inaplicable en el contexto en que fue expedida la sentencia de la Corte Constitucional en comento.

Sin embargo, le asiste razón respecto de que la noción de situación jurídica consolidada no resulta predicable de los actos demandados, sino de la causación de la contribución.

En este orden, cuando la Sentencia C-484 de 2020 señala que los tributos causados en la anualidad 2020 constituyen situaciones jurídicas consolidadas, se refiere a la contribución que debía por la vigencia 2020, lo que se traduce en que respecto de la misma, era plenamente aplicable el artículo 18 de la Ley 1955, aun en los eventos en que las autoridades administrativas fijen los elementos del tributo atendiendo los criterios definidos por el legislador para ese momento, los cuales fueron declarados inexequibles para la vigencia 2021 y posteriores.

Para el caso bajo examen, se destaca que la Resolución Nro. SSPD 20201000028355 y la Resolución Nro. SSPD 20201000033335 determinaron el número de sujetos pasivos de la contribución especial y calcularon la tarifa «en la vigencia 2020»⁸ y «para el año 2020»⁹. Es decir, que sus efectos se agotan en la vigencia por la cual la Corte Constitucional consideró que la causación del tributo constituía una situación jurídica consolidada.

Bajo la misma ilación, para la Sala, los actos administrativos acusados no decayeron por la expedición de las sentencias C-464 y C-484 de 2020 respecto del período gravable 2020, habida cuenta de que la Corte Constitucional determinó expresamente la inexequibilidad a partir del año 2021, es decir que para el año 2020 la norma era plenamente aplicable.

A modo de conclusión de lo expuesto en este acápite, el hecho de que el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 fue declarado inexequible por las Sentencias C-464 y C-484 de 2020 no es suficiente para declarar la nulidad de las Resoluciones Nro. SSPD 20201000028355 y Nro. SSPD 20201000033335, sino que es necesario verificar si excedieron o no los criterios definidos para el año 2020 por el legislador en la citada disposición.

Partiendo entonces de la vigencia del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 respecto del año 2020, la Sala pasará a analizar los cargos de nulidad propuestos por la demandante, respecto de la indeterminación de los sujetos pasivos, la tarifa y la base gravable en los actos administrativos en cuestión.” (negritas ajenas a la providencia).

A renglón seguido de las anteriores consideraciones se refiere el consejo a la legalidad de las resoluciones demandadas, en los siguientes términos:

“Previo al correspondiente análisis de legalidad, advierte la Sala que el fundamento de la sentencia C-484 del 19 de noviembre de 2020, misma que determinó situación jurídica consolidada respecto de la contribución correspondiente al año 2020, fue que “el artículo demandado desconoció los principios de legalidad y certeza del tributo, en la medida en que el Legislador no cumplió con la finalidad prevista en el artículo 338 superior. Principalmente por cuanto, al permitir el financiamiento de todos los gastos de funcionamiento e inversión de los entes de regulación e inspección, vigilancia y control, desconoce lo dispuesto en el artículo 338 superior, el cual impone una limitación, permitiendo únicamente la fijación de la tarifa para la recuperación de los costos en que se incurra para la prestación del servicio público divisible. **Lo anterior, afectó de forma transversal su obligación de señalar con claridad y precisión los elementos esenciales del mismo**, ni cumplió con definir el sistema y método para que el sujeto activo pudiera definir la tarifa de la obligación” (énfasis y subrayado de la Sala).

Muy relevante lo anterior, en tanto la inexequibilidad la determinó el establecimiento de la contribución para el financiamiento de todos los gastos de la Superintendencia, lo que excedía el artículo 338 de la Constitución, que solo autoriza la recuperación de los costos de prestación del servicio, es decir que no devino de la estructura de cada uno de los elementos integrantes del tributo, y es por eso es que la Corte señala su afectación en forma “transversal”.

A partir de lo anterior, procederá la Sala a verificar la legalidad de los actos demandados, atendiendo los cargos que fueron propuestos en la demanda:

2.1. En relación con los sujetos pasivos

Afirma la demandante que con la Resolución Nro. SSPD 20201000028355, trató de subsanar la indeterminación del sujeto pasivo en que incurrió el legislador. Pese a lo anterior, no lo logró, pues previó que, sí se determina que existen más sujetos pasivos, se les liquidará el tributo por el año 2020.

Para dilucidar este aspecto, es menester comparar la previsión reglamentaria contra la Ley, así:

Ley 1955 de 2019	Resolución Nro. SSPD 20201000028355
«Sujetos pasivos. Los sujetos pasivos de la contribución especial son las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, conforme a los artículos 15 y 16 de la Ley 142 de 1994, y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios; las personas prestadoras de la cadena de combustibles líquidos y las personas prestadoras del servicio de alumbrado público. Tratándose de la CREG también lo serán las personas prestadoras a que hace referencia el artículo 61 de la Ley 812 de 2003 y el Decreto 4299 de 2005, o las normas que lo modifiquen, sustituyan o deroguen, con excepción de los distribuidores minoristas en estación de servicio en un municipio ubicado en zona de frontera.»	«4.Sujetos pasivos. Los sujetos pasivos de la contribución especial son las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, conforme a los artículos 15 y 16 de la Ley 142 de 1994, y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios; las personas prestadoras de la cadena de combustibles líquidos y las personas prestadoras del servicio de alumbrado público. Tratándose de la CREG también lo serán las personas prestadoras a que hace referencia el artículo 61 de la Ley 812 de 2003 y el Decreto número 4299 de 2005, o las normas que lo modifiquen, sustituyan o deroguen, con excepción de los distribuidores minoristas en estación de servicio en un municipio ubicado en

	zona de frontera.»
--	--------------------

Repárese en que la definición del sujeto pasivo fue efectuada en el acto demandado de manera idéntica a la previsión legal, lo cual pone de presente la conformidad del acto demandado con la ley a la cual le debía sujeción.

Si bien es cierto, como lo puso de presente la actora, que el acto en cuestión señaló que «si la Superservicios identifica prestadores de servicios públicos domiciliarios adicionales a los determinados en la presente resolución, procederá a realizar la correspondiente liquidación de conformidad con el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, para lo cual utilizará la tarifa establecida en la resolución de la contribución especial 2020»10., esto debe ser visto en contexto con la observación de la entidad, en el sentido de que «algunos prestadores de servicios públicos domiciliarios no cumplen con la obligación de mantener actualizada la información en el RUPS, así como tampoco informan a la Superservicios la suspensión y/o finalización de sus actividades».

Dicho en otra forma, dado que, el número de sujetos pasivos fue determinado con base en la información inscrita en el registro único de prestadores de servicios públicos (RUPS), existía la posibilidad de no haberse determinado la totalidad de los sujetos pasivos que no hubieran cumplido con actualizar su información.

Por los motivos expuestos, la Sala concluye que la Resolución Nro. SSPD 20201000028355 se ajustó a lo previsto en el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 para determinar el número de sujetos pasivos, de tal modo que no existió un exceso de la potestad reglamentaria por parte de la SSPD, por lo que no prospera este cargo de la demanda.

2.2. En relación con la tarifa

Aduce la demandante que el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 no determinó la tarifa de la contribución especial, sino que señaló que sería determinada tomando el valor del presupuesto neto de la entidad, dividido por la suma de las bases gravables determinadas para los sujetos pasivos. Además, manifestó que la redacción de la ley no fue precisa en identificar que se entiende por presupuesto neto y que la indeterminación del sujeto pasivo también implica una indeterminación de la tarifa.

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

Por lo anterior, este cargo de nulidad tampoco prospera.

2.3. En relación con la base gravable

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

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

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

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

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

“(…)

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

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

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

“5.5. Así las cosas, en la actualidad, *por regla general y salvo que se indique expresamente algo diferente en el fallo, la declaratoria de inexequibilidad de una disposición tiene efectos hacia futuro (ex nunc) y esto, según lo ha explicado esta Corte, encuentra sustento en los principios de seguridad jurídica y democrático, los cuales implican “la presunción de constitucionalidad de las normas que integran el sistema jurídico”* mientras ella no sea desvirtuada por este Tribunal en una providencia con fuerza erga omnes, luego de surtirse un proceso de constitucionalidad abstracta.

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

12.2.34. Lo anterior en tanto así lo determinó la misma Corte Constitucional en la sentencia C-147 de 2020 como se puso de presente en el punto 12.2.24. También porque atiende a la regla establecida por el artículo 45 de la Ley núm. 270 de 1996 y porque tal y como ha sido reconocido por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, los efectos de una sentencia de constitucionalidad con efectos generales exnunc, es proyectarse hacia el futuro, estando revestidas de presunción de constitucionalidad las actuaciones que se dieron bajo el amparo de la norma declarada inexecutable previamente a la sentencia de inconstitucionalidad.

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

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

12.2.36. De igual forma en tanto se ajusta al principio de anualidad según lo ha reconocido el Consejo de Estado, para dicho efecto resulta importante recordar la sentencia del 23 de noviembre de 2018¹³:

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

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

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

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

La anterior sentencia fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante **fallo del 27 de julio del 2023 dentro del expediente 11001333703920220001201**, lo cual transcribo la decisión del H. Tribunal:

En el caso concreto, se encuentra acreditado que el acto administrativo que liquidó la contribución adicional, fue expedido el 1 de septiembre de 2020 y notificado el 11 de septiembre de la misma anualidad, contra el mencionado acto, la sociedad actora interpuso recurso de reposición, en subsidio apelación, el primero de los cuales fue resuelto mediante Resolución nro. 20215300883665 del 30 de diciembre de 2021, en la que se concluyó que con fundamento en lo dispuesto por la Corte Constitucional, en sentencia C-484 de 2020, se estaba ante situaciones jurídicas consolidadas, postura que fue respaldada en la Sentencia C- 147 de 2021, razón por la cual confirmó la liquidación adicional de la contribución especial.

En tal entendido, observa la Sala que la decisión administrativa de liquidar la contribución adicional para la vigencia 2020, y que se fundó en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, constituye una situación jurídica consolidada a la luz de la sentencia C-147 de 2021, en la que se dispuso:

“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.” (Resaltado de la Sala)

En ese entendido, al excluirse el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 del ordenamiento jurídico colombiano, de inmediato y con efectos hacia futuro, solo producía la pérdida de vigencia normativa, por cuanto sus efectos jurídicos permanecieron para las vigencias que se había causado previo a la expulsión normativa.

Resulta claro que, en el caso concreto no se produjo el decaimiento o pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo que liquidó la contribución adicional de la vigencia 2020, en cuanto, a pesar de haber desaparecido del mundo jurídico los fundamentos de derecho en los que se apoyó la SSPD para su expedición, la Corte Constitucional, de manera categórica y específica dejó en firme los tributos que se hubieran causado con ocasión a la mencionada norma.

No puede perderse de vista que para la fecha de expedición de la Resolución que desató el recurso de reposición, la Sentencia C-147 de 2021, ya había sido notificada. Así pues, es claro para la Sala que, en la Resolución nro. 20215300883665 del 30 de diciembre de 2021, señaló que las liquidaciones ya practicadas, conservaban su fuerza ejecutoria y en consecuencia los montos allí liquidados podrían ser cobrados “(...) independiente del

procedimiento establecido en la ley para su liquidación y pago.”, haciendo una clara alusión a las situaciones jurídicas consolidadas.

El artículo 338 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el artículo 363 ibídem, consagra que la norma en materia tributaria es irretroactiva, específicamente frente a los impuestos de periodo, señalando que los aspectos regulados en dichas normas solo pueden ser aplicados después de iniciar la vigencia respectiva.

Al respecto, se encuentra acreditado que la Ley 1955 de 2019 fue promulgada el 25 de mayo de 2019, es decir que para la liquidación y cobro de la contribución adicional de la vigencia 2020, la SSPD estaba plenamente facultada para aplicar el artículo 314 ib, en tanto resulta claro de lo señalado por la Corte Constitucional, que una cosa es la causación del tributo y otra, el agotamiento del trámite de determinación.

Bajo ese entendido, se concluye que el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, era aplicable al periodo 2020 tomando como fundamento para su liquidación los hechos económicos y financieros que se causaron en el año 2019. Así pues, no es correcta la afirmación de la demandante al concluir que, comoquiera que los hechos económicos en los que se basó la demandada correspondían al año 2019, se estaba ante una evidente vulneración del principio de irretroactividad en materia tributaria, correspondiendo aplicar lo enunciado en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

Por lo anterior, para la Sala es claro que, no operó la retroactividad normativa, pues aun cuando los hechos económicos para liquidar la contribución adicional fueron aquellos reportados entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2019, lo cierto es que, el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019- expedida el 25 de mayo de 2019-, se encontraba vigente permitiendo la liquidación de la anualidad 2020.

Así pues, si bien la información que sirvió de base es la del año 2019, el periodo fiscal en el que surgen las obligaciones es 2020, momento para el cual, se tenía certeza de la exigibilidad de la contribución adicional, así como su procedimiento de liquidación y pago; razón por la cual, no está llamado a prosperar el cargo de violación al principio de irretroactividad normativa.

Igualmente, el Tribunal Administrativo de Boyacá ha confirmado la decisión respecto la contribución adicional vigencia 2020, mediante **fallo del 27 de octubre del 2023 dentro del expediente 15001333300920220002101**, lo cual transcribo la decisión del H. Tribunal:

19. Entonces el artículo 314 de la Ley 1955, generó efectos hasta el 20 de mayo de 2021, cuando se declaró su inexequibilidad inmediata mediante la sentencia C-147, pues si bien la sentencia C-464 había declarado su inexequibilidad difirió sus efectos a 1º de enero de 2023. La Sala precisa que en la sentencia C-484 se analizó solo el artículo 18 de la Ley 1955, que regula la contribución especial en favor de la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREE, la Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico – CRA y la SSPD la cual no es objeto de análisis en este caso; mientras que en las otras dos oportunidades la Corte analizó la contribución especial adicional en favor de la SSPD que es objeto de estudio en el sub lite.

20. Pues bien: la condición para que una situación jurídica esté consolidada consiste en este caso en que la contribución se haya causado, sin respecto de la firmeza de los actos que la liquidan, pues así lo dispuso la Corte Constitucional. En efecto, la Corte en la sentencia C-484 precisó que «los tributos causados en la anualidad 2020 corresponden a situaciones jurídicas consolidadas» lo que implica que la contribución por dicha vigencia no se vio afectada con la declaratoria de inexequibilidad, más aún, cuando -se insiste-, estuvo vigente hasta el 20 de mayo de 2021. Para más claridad, en la sentencia C-147 precisó 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». Así, pues, no asiste razón al recurrente en lo que alega a este respecto.

21. Y es que no se discute por el recurrente que se hubiese causado la contribución a su cargo, sino el hecho de si la declaratoria de inexequibilidad del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 afectaba la contribución por la vigencia 2020, debido a que los actos administrativos no se encontraban en firme.

Como se observa, el análisis del Consejo de Estado y el Tribunal de Cundinamarca sobre los efectos de las sentencias de la Corte Constitucional en relación con la aplicación de las normas

declaradas inexequibles para el período 2020, coincide con el planteado en la contestación de la demanda.

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

IV.- EXCEPCIONES DE MERITO

1.- Legalidad de los actos administrativos demandados. Hago consistir esta excepción en el hecho de haber sido dictados los actos demandados con arreglo a la Constitución y la ley basados en las resoluciones SSPD 20201000028355 del 10 de julio de 2020 y SSPD 20201000033335 del 20 de agosto de 2020, que sirvieron de fundamento a la Superintendencia para la expedición de las liquidaciones cuya nulidad se solicita., por funcionario competente y con observancia del debido proceso.

2.- Existencia de situaciones jurídicas consolidadas. Hago consistir esta excepción en el hecho de constituir los actos administrativos demandados situaciones jurídicas consolidadas de conformidad con lo resuelto en las sentencias C-464, C-484 de 2020 y C-147 de 2021 proferidas por la Corte Constitucional.

V.PETICIÓN

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

VI.- 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 Radicado: 11001-03-27-000-2021-00005-00 (25441) del 26 de mayo del 2022.

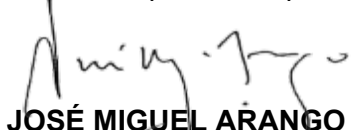
VII.- ANEXOS

1. Poder.
2. Copia de la cédula de ciudadanía.
3. Copia de la tarjeta profesional de abogado.
4. Los anunciados como pruebas documentales.

VIII. 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.



INDICE DERECHO

FECHA DE NACIMIENTO **21-MAR-1967**

ARMENIA
(QUINDIO)

LUGAR DE NACIMIENTO

1.73

ESTATURA

O+

G.S. RH

M

SEXO

27-MAY-1985 BOGOTA D.C.

FECHA Y LUGAR DE EXPEDICION

Carlos Ariel Sánchez Torres
REGISTRADOR NACIONAL
CARLOS ARIEL SÁNCHEZ TORRES



A-1500150-00180151-M-0079413214-20090922

001637775A 1

1140307133

REGISTRADORA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

REPUBLICA DE COLOMBIA
IDENTIFICACION PERSONAL
CEDULA DE CIUDADANIA

NUMERO **79.413.214**

ARANGO ISAZA

APELLIDOS

JOSE MIGUEL

NOMBRES

Jose Miguel Arango Isaza
FIRMA



151708 REPUBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

TARJETA PROFESIONAL DE ABOGADO

63711

Tarjeta No.

93/05/04

Fecha de
Expedición

92/08/26

Fecha de
Grado

JOSE MIGUEL

ARANGO ISAZA

79413214

Cédula

CUNDINAMARCA

Consejo Seccional

PONTIF. JAVERIANA

Universidad



[Signature]
Presidente Consejo Superior
de la Judicatura

[Signature]

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 país¹.

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 1º. 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 2º. 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.

Demanda formulada por la ciudadana María Catalina Jaramillo Hernández (Expediente D-13645)

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 oportunamente³ trece escritos de intervención⁴. 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 acusadas⁵, otros solicitaron la **inexequibilidad**⁶, otros intervinientes se abstuvieron de presentar argumentos orientados a debatir la constitucionalidad de las normas según los cargos planteados⁷, 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 inexecutable; (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 inexecutable del artículo 314 demandado; y (iv) en relación con la violación al derecho a la igualdad, señala debe declararse la inexecutable 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 inexecutable; (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, inexecutable 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.	Estar a lo resuelto en la sentencia C-464 de 2020, adicional la inexecutable 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 inexecutable 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.

Cosa juzgada constitucional. Reiteración de jurisprudencia

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 resuelto⁹.

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 prosperaron¹¹.

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 control¹², 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 inexecutable, 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 inexecutable 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-464¹⁴ 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 anterior¹⁵.

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 2019¹⁶, 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 inexecutable 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 material¹⁷.

40. Es importante notar que esta Corte ha sostenido que el desconocimiento del principio de unidad de materia constituye un vicio de naturaleza material¹⁸, 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 material¹⁹), 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, transcribiéndolas 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 JURISPRUDENCIA²²

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 impuestos²³. 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 Congreso²⁴; (ii) fijar un marco dentro del cual, las entidades territoriales podrán decretar tributos para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales²⁵; 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 tributaria²⁷. 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 superior³⁰, 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 nacional³¹. 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 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 .

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 2° 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 2° 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 especial³², **“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 financieros³³.

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 demandado³⁴.

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 2° 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 2019³⁷.

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 Ley 1450 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 <i>supra</i> , 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 2° 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 <i>supra</i> , numerales 65 y 66). No se debe perder de vista que, el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, 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 2° del art. 338 superior.

74. *Declaratoria de inexecutable 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 2° del artículo 338 superior. En consecuencia, **la Sala Plena procederá a declarar la inexecutable 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 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.

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 inexecutable 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 inexecutable 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 inexecutable del mencionado artículo en las sentencias C-464³⁸ y C-484³⁹ 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 inexecutable 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 inexecutable 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 inexecutable 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 inexecutable, 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 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.

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 2º, 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 inexecutable 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 inexecutable 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 inexecutable 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”*”.

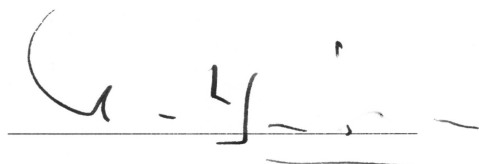
Notifíquese, comuníquese y cúmplase,



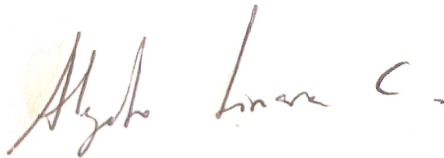
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Presidente
con aclaración de voto



DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada



JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado



ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado



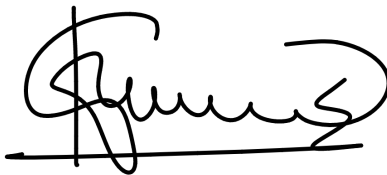
PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada



GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO
Magistrada



CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada



JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado



ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado



MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

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 país¹.

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.

Demanda formulada por la ciudadana María Catalina Jaramillo Hernández (Expediente D-13645)

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 oportunamente³ trece escritos de intervención⁴. 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 acusadas⁵, otros solicitaron la **inexequibilidad**⁶, otros intervinientes se abstuvieron de presentar argumentos orientados a debatir la constitucionalidad de las normas según los cargos planteados⁷, 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 inexecutable; (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 inexecutable del artículo 314 demandado; y (iv) en relación con la violación al derecho a la igualdad, señala debe declararse la inexecutable 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 inexecutable; (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, inexecutable 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.	Estar a lo resuelto en la sentencia C-464 de 2020, adicional la inexecutable 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 inexecutable 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.

Cosa juzgada constitucional. Reiteración de jurisprudencia

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 resuelto⁹.

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 prosperaron¹¹.

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 1º 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 control¹², 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 resultado 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-464¹⁴ 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 anterior¹⁵.

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 2019¹⁶, 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 inexecutable 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 material¹⁷.

40. Es importante notar que esta Corte ha sostenido que el desconocimiento del principio de unidad de materia constituye un vicio de naturaleza material¹⁸, 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 material¹⁹), 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, transcribiéndolas 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 JURISPRUDENCIA²²

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 impuestos²³. 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 Congreso²⁴; (ii) fijar un marco dentro del cual, las entidades territoriales podrán decretar tributos para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales²⁵; 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 tributaria²⁷. 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 superior³⁰, 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 nacional³¹. 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 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 .

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 2° 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 2° 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 especial³², **“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 financieros³³.

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 demandado³⁴.

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 2° 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 2019³⁷.

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 Ley 1450 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 <i>supra</i> , 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 2° 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 <i>supra</i> , numerales 65 y 66). No se debe perder de vista que, el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, 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 2° del art. 338 superior.

74. *Declaratoria de inexecutable 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 2° del artículo 338 superior. En consecuencia, **la Sala Plena procederá a declarar la inexecutable 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 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.

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 inexecutable 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 inexecutable 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 inexecutable del mencionado artículo en las sentencias C-464³⁸ y C-484³⁹ 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 inexecutable 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 inexecutable 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 inexecutable 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 inexecutable, 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 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.

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 2º, 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 inexecutable 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 inexecutable 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 inexecutable 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”*”.

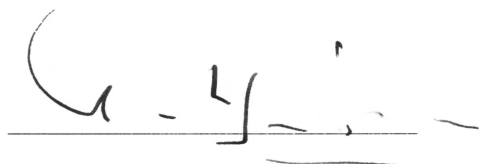
Notifíquese, comuníquese y cúmplase,



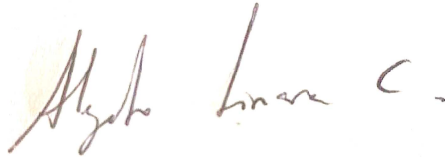
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Presidente
con aclaración de voto



DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada



JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado



ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado



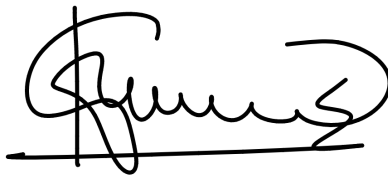
PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada



GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO
Magistrada



CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada



JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado



ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado



MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General



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

CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de mayo de dos mil veintidós (2022)

Referencia	Nulidad
Radicación	11001-03-27-000-2021-00005-00 (25441)
Demandante	MARÍA CATALINA JARAMILLO HERNÁNDEZ
Demandado	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS SSPD
Temas	Contribución especial artículo 18 de la Ley 1955 de 2019. Efectos en el tiempo de la sentencia de constitucionalidad.

SENTENCIA ÚNICA INSTANCIA

La Sala decide la demanda interpuesta por María Catalina Jaramillo Hernández contra la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (en adelante “SSPD”), en la que pretende la nulidad de las Resoluciones Nro. SSPD 20201000028355 del 10 de julio de 2020 y Nro. SSPD 20201000033335 del 20 de agosto de 2020.

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

El artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 modificó la contribución especial regulada por el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 y dispuso que este tributo sería recaudado en favor de la SSPD, entre otras entidades. Además, el artículo 314 de la citada Ley 1955 autorizó el cobro de una contribución adicional en favor del fondo empresarial de esa Superintendencia.

En ejercicio de esa facultad, la SSPD proferieron las Resoluciones Nros. SSPD 20201000028355 del 10 de julio de 2020 y SSPD 20201000033335 del 20 de agosto de 2020, determinando la tarifa y la base gravable para liquidar la contribución especial por el año gravable 2020, así como el número de prestadores en 3.186.

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN JUDICIAL

En ejercicio del medio de control de nulidad, contemplado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), María Catalina Jaramillo Hernández formuló las siguientes pretensiones:

«A. Que se declare la nulidad de las siguientes normas:

- **Resolución No. SSPD – 20201000028355 del 10/07/2020 “Por la cual se determina el número de prestadores que servirá como base para liquidar la contribución especial para el año 2020 y la contribución adicional para el fortalecimiento del Fondo Empresarial”. Proferida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios:**

“Artículo 1.- Tarifas para liquidar las contribuciones. Fijar la tarifa de la contribución especial que deben pagar los prestadores de servicios públicos domiciliarios para el año 2020 a

favor de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en 0.2186% de acuerdo con lo establecido en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019.

Parágrafo. - La tarifa de la contribución adicional para el fortalecimiento del Fondo Empresarial es del 1% de acuerdo con lo establecido en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019.

Artículo 2.- Base Gravable para la liquidación de la contribución especial y de la contribución adicional de la vigencia 2020. La base gravable de la contribución especial y de la contribución adicional se calculará de acuerdo con lo establecido en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019. En este sentido la base gravable “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”.

Parágrafo 1.- Para aquellos prestadores de servicios públicos domiciliarios que no reporten los estados financieros con corte al 31 de diciembre de 2019 de acuerdo con lo establecido por la Superservicios, la liquidación de la contribución especial y adicional se realizará con base en el último reporte de información financiera certificado bajo normas de información financiera – NIF, el cual se actualizará aplicando el incremento del índice de precios al consumidor – IPC de cada año certificado por el DANE, más un (1) punto. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar.

Parágrafo 2.- Para aquellos prestadores objeto de inspección, vigilancia y control de la Superservicios de acuerdo con lo establecido en la Resolución No. SSPD - 20201000028355 del 10 de julio de 2020, que no hayan realizado ningún cargue de información financiera bajo NIF al SUI, el valor a pagar por concepto de contribución especial y contribución adicional para la vigencia del año 2020, será de TRESCIENTOS DIECISIETE MIL CIENTO TREINTA Y SEIS PESOS (\$317.136,00) MCTE por cada liquidación, sin perjuicio de las investigaciones y sanciones a que haya lugar

Parágrafo 3.- Para la aplicación del costo-beneficio establecido, se tendrá en cuenta el valor de la liquidación de la contribución especial y de la contribución adicional. Si este valor es inferior a TRESCIENTOS DIECISIETE MIL CIENTO TREINTA Y SEIS PESOS (\$317.136,00) MCTE, el valor a liquidar por concepto de contribución especial y contribución adicional será de CERO PESOS (\$0).

Parágrafo 4.- A los prestadores de servicios públicos domiciliarios que hubieren realizado el primer pago de la contribución especial 2020 en los términos de la Resolución SSPD No. 20195300057675 del 12 de diciembre de 2019, se les descontará dicho valor de la liquidación de la contribución especial expedida para la vigencia 2020.

Parágrafo 5.- En el evento en que un prestador de servicios públicos domiciliarios no reporte información financiera a través del SUI, la Superservicios, en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control, lo requerirá para que realice el respectivo reporte de la información financiera, sin perjuicio de las investigaciones, cobros y sanciones a que haya lugar.

Artículo 3.- Término para liquidar. La Superservicios cuenta con un término de cinco (5) años a partir de la fecha de expedición de la resolución de la contribución de la respectiva vigencia a liquidar, para realizar la liquidación de la contribución especial de que trata el artículo 85 de la ley 142 de 1994 y de la contribución adicional del 314 de la Ley 1955 de 2019.

Parágrafo. - La contribución adicional para el fortalecimiento del Fondo Empresarial, fue autorizada de acuerdo con lo establecido en el 314 de la Ley 1955 de 2019 para las vigencias 2020, 2021 y 2022, en este sentido los cinco (5) años para realizar la liquidación en los términos del presente artículo, solo operaran para las citadas vigencias, desde la expedición de la resolución de la contribución de la respectiva vigencia a liquidar.

Artículo 4.- Reliquidación. Si después de liquidada la contribución especial y 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 los mencionados tributos, la entidad 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 5.- Notificación y recursos. La liquidación de la contribución especial y la contribución adicional, se notificarán 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 6.- Firmeza y ejecutoria. La liquidación de la contribución especial y la contribución adicional, quedarán en firme de acuerdo con lo establecido en el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁵ y prestará mérito ejecutivo de conformidad con el artículo 99 del mismo código.

Artículo 7.- Pago de la contribución especial y de la contribución adicional. El valor de la contribución especial y la contribución adicional, deberán ser pagadas dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha en que quede en firme la liquidación.

La Superservicios pone a disposición de los prestadores de servicios públicos domiciliarios como herramienta para facilitar el pago de la contribución especial y 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>.

De igual forma, los prestadores podrán pagar la contribución especial y 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.

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.

Artículo 8.- Sanción por mora. Las liquidaciones que no sean canceladas dentro del término señalado en el artículo anterior, serán trasladadas con su respectivo expediente al Grupo de Cobro Persuasivo y Jurisdicción Coactiva de la Superservicios o quien haga sus veces para lo de su competencia. La falta de pago o el pago extemporáneo dará lugar a la aplicación del régimen de sanciones por mora contenido en la Ley 1066 del 2006¹⁶ y demás normas que la adicionen o modifiquen.

Artículo 9.- Del régimen sancionatorio. Cualquier inconsistencia originada por irregularidades o incumplimientos en el cargue de la información financiera o en el reporte y certificación por los prestadores de servicios públicos domiciliarios en el SUI, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 81 de la Ley 142 de 1994.

Artículo 10.- Remisión Normativa. Lo no previsto en la presente resolución se regirá por lo establecido en la Ley 142 de 1994, en el Decreto 1150 de 18 de agosto de 2020, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y demás normas concordantes” (sic).

- **Resolución No. SSPD – 20201000033335 del 20/08/2020 “Por la cual se establece la tarifa de la contribución especial a la cual se encuentran sujetos los prestadores de servicios públicos domiciliarios para el año 2020, y se dictan otras disposiciones aplicables a esta contribución y a la contribución adicional prevista en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 para el fortalecimiento del Fondo Empresarial”. Proferida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.**

“Artículo 1.- Determinación del número de prestadores objeto de contribución especial y de contribución adicional destinada al fortalecimiento del fondo empresarial vigencia 2020. Determinar, con base en el documento anexo a la presente resolución, en 3.186 el número de prestadores que serán objeto de contribución especial y de contribución adicional para el fortalecimiento del Fondo Empresarial, en la vigencia 2020.

Artículo 2.- Tarifa de la contribución especial vigencia 2020. Establecer que el número de prestadores determinado en el artículo primero de la presente resolución, que serán objeto de la contribución especial 2020 servirá como base para realizar el cálculo de la tarifa de la contribución especial 2020.

Parágrafo Primero. Formarán parte integral del presente acto administrativo, los reportes realizados por las Superintendencias Delegadas para Acueducto, Alcantarillado y Aseo y para Energía y Gas Combustible, mencionados en la parte considerativa del acto.

Parágrafo Segundo. En caso de que un prestador de servicios públicos domiciliarios no haya cumplido con la obligación legal de inscribirse en el RUPS, tal omisión no restringe el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control por parte de la Superservicios, respecto al mismo, ni del cobro de la contribución especial y de la contribución adicional, respectiva.

Artículo 3.- Comunicación. La presente resolución debe ser comunicada a la Secretaría General, a las Superintendencias Delegadas para Acueducto, Alcantarillado y Aseo y para Energía y Gas Combustible, a la Oficina de Informática, al Grupo SUI, a la Dirección Financiera y a todas las áreas de la Superservicios involucradas con el Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos (RUPS).

Artículo 4.- 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.

Parágrafo Primero. Los reportes mencionados en el parágrafo primero del presente acto administrativo serán publicados con la resolución en el sitio web de la Entidad y del SUI, <https://www.superservicios.gov.co> - <https://www.sui.gov.co>” (sic).

B. Que se declare la **suspensión provisional** de las mencionadas normas, por las razones que se exponen y sustentan dentro del presente escrito»¹.

Para estos efectos, invocó como normas violadas los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 150, 189 y 338 de la Constitución Política. Los cargos de nulidad se resumen así:

Violación del principio de legalidad en su versión de certeza y facultad reglamentaria en materia tributaria. Desconocimiento de los artículos 338, 150 numeral 12, 189 numeral 11 de la Constitución Política.

1. Sobre el principio de legalidad

Inicialmente la actora hace consideraciones generales sobre el principio de legalidad. Afirmó que este parte del supuesto de que todas las autoridades, en el ejercicio de sus funciones, están sometidas al imperio de la ley. Señaló que, el principio de legalidad exige el cumplimiento de dos supuestos: i) que los actos emanados de las autoridades sean expedidos en cumplimiento de las normas que regulan el asunto específico; y ii) que, en la expedición de tales actos, las autoridades no excedan las competencias y capacidades otorgadas mediante ley.

Alegó que la Constitución Política consagra ese principio en materia tributaria en el artículo 338, en virtud del cual solo los órganos que representan la voluntad popular pueden crear y regular las contribuciones fiscales o parafiscales. Así, solo el congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, tienen la facultad de imponer tributos y, a través de las leyes, ordenanzas y acuerdos que expidan dichos órganos, se deben fijar directamente los elementos de los

¹ SAMAI. Índice 2. PDF de la demanda. Páginas 1 a 7.

impuestos tanto nacionales como territoriales, esto es, los sujetos pasivos y activos, los hechos generadores, las bases gravables y tarifas.

2. Sobre el principio de certeza del tributo

Sostuvo que del principio de legalidad se deriva el de certeza del tributo, en virtud del cual los órganos de representación popular, esto es, el poder legislativo, además de fijar los elementos de los tributos, deben hacerlo de una manera clara y precisa, porque ello permitirá que, al momento de la definición y aplicación del tributo, exista certeza. Afirmó que este principio se concreta en el establecimiento previo y preciso tanto de las obligaciones fiscales como de los elementos que determinan la obligación y los criterios que permiten el cumplimiento de los derechos económicos que como contribuyentes se tienen con el Estado.

3. Sobre el principio de seguridad jurídica

Precisó que este principio supone una garantía de certeza que depende del orden establecido en el Estado para hacer que las normas se cumplan y den la posibilidad de prever las consecuencias de una actuación. Manifestó que, en materia tributaria, la seguridad jurídica se refleja para los contribuyentes en la posibilidad de conocer con antelación los gravámenes a los que se está obligado y las exenciones a las cuales se tienen derecho, y para el Estado, en la certeza del valor de los recursos que recaudará por los tributos, lo que le permite diseñar el presupuesto para la consecución de los objetivos del Estado Social de Derecho.

4. El exceso de la potestad reglamentaria

Luego, la demandante manifestó que la Rama Ejecutiva del poder público tiene la competencia para reglamentar la ley, pero esta potestad no le permite restringirla o modificarla. Al hilo de esto, señaló que si el reglamento excede el alcance de la ley debe declararse nulo, no solo por violar la ley que dice reglamentar, sino porque desconocer el reparto constitucional dispuesto por la Constitución.

5. Consideraciones particulares sobre las Resoluciones

Con fundamento en lo anterior, la demandante sostuvo que las resoluciones fueron proferidas por la SSPD con el fin de determinar elementos del tributo, como son la tarifa, la base gravable y el número de los sujetos pasivos. A su juicio, la entidad demandada está supliendo vacíos normativos cuya definición son de competencia exclusiva del legislador.

Adujo que el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 estableció como sujetos pasivos de la contribución especial las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios según 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», aparte que fue declarado inconstitucional mediante la Sentencia C-464 de 2020 por contener una indeterminación insubsanable de los sujetos pasivos del tributo.

De esta forma, para la demandante, la entidad demandada profirió la Resolución Nro. SSPD 20201000028355 del 20 de agosto de 2020 con el propósito de subsanar la indeterminación de la ley frente a la definición de los sujetos pasivos de la contribución, pues esto era necesario para calcular la tarifa aplicable por el año 2020.

También indicó que la resolución bajo análisis dispuso que, en caso que se identifiquen prestadores de servicios públicos domiciliarios adicionales, se procederá a realizar la correspondiente liquidación de conformidad con el artículo 85 de la Ley 142 de 1994. A su juicio, aunque la Resolución Nro. SSPD 20201000028355 fue proferida para subsanar la indeterminación del legislador, la entidad demandada tampoco logró determinar con precisión quiénes son los sujetos pasivos de la obligación tributaria y cuál es la tarifa aplicable, de tal modo que este acto administrativo desconoce los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica, además de suponer un exceso de la potestad reglamentaria.

Manifestó que, la Corte Constitucional comparte esta visión del tema, comoquiera que mediante la Sentencia C-464 declaró inexecutable con efectos inmediatos la expresión referida a los sujetos pasivos de la contribución (transcrita en apartes anteriores) y la sentencia C-484 de 2020 declaró inexecutable con efectos inmediatos, la totalidad del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 (base gravable, tarifa, hecho generador, sujetos pasivos), *“basada en el principio de legalidad y su proyección en el principio de certeza tributaria, así como sobre los límites de la facultad reglamentaria del Gobierno Nacional en materia tributaria”*, providencia de la cual transcribió algunos apartes.

Además, destacó que los actos acusados incurren en el defecto que trató de prevenir la Corte, porque la indeterminación del sujeto pasivo en la ley dio lugar a que este elemento del tributo fuera determinado arbitrariamente por la administración, lo que supone un exceso de la potestad reglamentaria.

De otro lado, la demandante puso de presente que el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 no determinó la tarifa, sino que señaló que sería determinada tomando el valor del presupuesto neto de la entidad para el año a financiar, incluida la totalidad de los gastos de funcionamiento e inversión, dividido *«por la suma de las bases gravables de los sujetos pasivos»*².

Sobre este punto, destacó que la Constitución autoriza que las autoridades administrativas determinen la tarifa de los tributos, siempre y cuando el legislador haya definido el sistema y el método para hacerlo. Empero, afirmó que en este caso no se cumplió con esta condición constitucional porque la redacción de la ley no es precisa en identificar qué se debe entender por presupuesto neto, pues no identifica cuáles son los rubros que deben restarse o depurarse. De igual forma, indicó que la indeterminación de los sujetos pasivos, supone también una indeterminación de la tarifa aplicable.

En cuanto a la base gravable, la actora sostuvo que la Ley 1955 de 2019 dispuso que este elemento del tributo sería determinado con base en los costos y los gastos totales devengados por los sujetos pasivos, para lo cual sería aplicada la siguiente fórmula:

*«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)».*

A continuación, la demandante sostuvo que los actos administrativos acusados se limitan a copiar textualmente la norma reglamentada, reitera lo que señala la ley a pesar de que no guarda coherencia con el principio de progresividad porque

² SAMAI. Índice 2. PDF de la demanda. Página 25.

estableció que la base gravable se determina en función a los gastos incurridos por los sujetos pasivos, de tal manera que cuanto más alto sea el costo, mayor será la carga tributaria. Indicó que la base gravable así determinada no cumple con el propósito de las contribuciones especiales de recuperar los costos del servicio.

Finalmente señaló que la contribución adicional del artículo 314 de la Ley 1955 de 2018 si bien busca crear un fondo empresarial para garantizar la viabilidad y continuidad de la prestación del servicio público domiciliario, pero existen actores del mercado sin antecedentes de intervención que deben soportar déficit de los otros, generando una inequidad contributiva contraria a la naturaleza de las contribuciones.

A modo de conclusión, la actora insistió en que es clara la falta de técnica legislativa y que los vicios de la ley trataron de subsanarse mediante las normas reglamentarias acusadas, lo que supuso una delegación en la determinación del sujeto pasivo, la tarifa y la base gravable.

Oposición a la demanda

La SSPD contravirtió las pretensiones de la demanda con los siguientes argumentos:

La entidad inició señalando que *«los actos aquí demandados, en tanto y en cuanto se fundaron en la norma declarada inexecutable, constituyen las que la Corte denominó SITUACIONES JURÍDICAS CONSOLIDADAS»*³.

Luego, afirmó que la decisión que se tome en este proceso debe tener en cuenta que las sentencias proferidas por la Corte Constitucional expresamente decidieron preservar la aplicación del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 por el año 2020. Señaló que para estos efectos, la Sentencia C-464 de 2020 declaró la inexecutable de esta norma con efectos diferidos para el año 2023 y la Sentencia C-484 del mismo año determinó que los tributos causados por el año 2020 constituyen una situación jurídica consolidada.

La entidad demandada transcribió apartes de las anteriores sentencias proferidas por la Corte Constitucional y destacó que dicha corporación precisó que el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 recobraría plena vigencia para el año 2021, lo que solo se explica, por haber mantenido los efectos del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 para el año 2020.

De otro lado, invocó la sentencia proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado el 21 de mayo de 2009⁴, según la cual la ley declarada inexecutable conserva su vigencia y es aplicable a los hechos que ocurran hasta la ejecutoria de la sentencia de constitucionalidad.

A modo de conclusión, la SSPS insistió en que *«los actos administrativos aquí demandados fueron expedidos durante la vigencia del artículo 18 de la ley 1955 de 2019, razón por la cual constituyen situaciones jurídicas consolidadas, como lo definió la Corte en la sentencia C-484 del 19 de noviembre de 2020, notificada por edicto # 007 del 19 de enero de 2021»*⁵.

³ SAMAI. Índice 35. Página 4.

⁴ La entidad demandada identificó la providencia con la siguiente información: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 25000-23-27-000-2003-00119-01. Sentencia del 21 de mayo de 2009. CP: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

⁵ SAMAI. Índice 35. Página 15.

Además de lo expuesto, la entidad demandada formuló las excepciones que denominó «Los actos demandados fueron expedidos con apego a la constitución y a la ley» y «Los actos demandados constituyen situaciones jurídicas consolidadas»⁶, los cuáles se fundamentan en los argumentos de defensa antes expuestos, esto es, que las Sentencias C-464 y C-484 de 2020 reconocen la causación del tributo con base en las reglas del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 como una situación jurídica consolidada para el año gravable 2020.

Alegatos de conclusión

La **demandante** reiteró los cargos de nulidad de la demanda. Adicionalmente, señaló que, la demandada se abstuvo en la contestación de la demanda, de efectuar cualquier análisis de fondo sobre la ilegalidad de los actos acusados y el evidente exceso de la potestad reglamentaria, con lo cual faltó a la ética procesal, evadiendo el análisis del asunto en discusión, escudándose en las sentencias de la Corte Constitucional, que, por demás, no hacen sino confirmar la ilegalidad de los actos demandados

Adujo igualmente que, es falsa la afirmación que hace la SSPD en la oposición a la demanda, en el sentido de que por haber sido expedidos los actos en vigencia de la Ley 1955 de 2019 constituyen situaciones jurídicas consolidadas, porque esto no se predica de los actos demandados, sino de las actuaciones surtidas a su amparo si cumplen las condiciones exigidas en la Ley.

Manifestó que la situación jurídica consolidada, se refiere a aquella que ya no goza de un debate jurídico ante las autoridades administrativas o judiciales en razón de haberse agotado las instancias para tal efecto.

Sostuvo que, en materia fiscal, no hay una situación jurídica consolidada hasta tanto no transcurra el término para solicitar la devolución de lo pagado en exceso, que equivale al término de prescripción de 5 años del artículo 2536 del Código Civil.

Adujo que, respecto de los actos administrativos demandados no puede predicarse que se trate de situaciones jurídicas consolidadas, en la medida en que los actos están sometidos a debate. Que cuando la Corte hizo referencia a esta figura, lo hizo para referirse a las contribuciones causadas bajo el amparo de la norma y que estuvieran consolidadas, pero no a las normas reglamentarias, cuya legalidad puede ser debatida.

Aseveró que, de haber algún efecto derivado del fallo, adicional a la evidente ilegalidad de los mismos, sería el decaimiento administrativo de los actos cuando se presentan circunstancias que implican la desaparición de los fundamentos jurídicos del acto administrativo, lo que afirma, ocurre en este caso.

De otro lado, la **SSPD** reiteró los argumentos de defensa expuestos en la oposición a la demanda.

Concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público guardó silencio.

⁶ Ibidem.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Delimitación del problema jurídico.

Para empezar, la Sala advierte que la demandante, al final de la exposición del concepto de la violación, afirmó lo siguiente:

«Por último, es importante resaltar que la Contribución adicional (cfr. artículo 314 de la Ley 1955 de 2019) si bien es cierto busca crear un fondo empresarial para “garantizar la viabilidad y continuidad en la prestación en general del servicio público domiciliario” (Cfr. Ley 812 de 2003), lo cierto es que existen actores de mercado (e.g. gas GLP), sin antecedentes de intervención que deben soportar déficit de otros actores de mercado, generando una inequidad contributiva contraria a la naturaleza misma de la Contribución»⁷.

Como se observa del aparte transcrito, este argumento de la actora no está dirigido a controvertir la legalidad de los actos administrativos proferidos por la SSPD, sino el contenido del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019. Dado que, el medio de control de simple nulidad, ejercido por la demandante, no tiene como objeto analizar la constitucionalidad de las leyes, sino la validez de los actos administrativos, según lo prevé el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala no tendrá en cuenta este cargo de nulidad. En todo caso, se destaca que esa norma fue declarada inconstitucional por la Sentencia C-147 de 2021.

Adicionalmente, se observa que la actora, en los alegatos de conclusión, señaló que si las decisiones contenidas en las Sentencias C-464 y C-484 de 2020 no dan lugar a declarar la nulidad de los actos administrativos acusados, si deben dar lugar a declarar la pérdida de fuerza ejecutoria. Además, indicó que la entidad demandada interpretó erróneamente la noción de situaciones jurídicas consolidadas, aspectos que serán objeto de análisis, en tanto no constituyen a nuevos cargos de nulidad, en la medida que fueron planteados ante los argumentos de defensa propuestos por la SSPD.

Tras estas precisiones, corresponde a la Sala decidir sobre la legalidad de las Resoluciones Nro. SSPD 20201000028355 del 10 de julio de 2020 y Nro. SSPD 20201000033335 del 20 de agosto de 2020, proferidas por la SSPD, atendiendo los cargos de nulidad propuestos en la demanda, previo a lo cual deben analizarse los efectos en el tiempo de las sentencias C-464 del 28 de octubre de 2020 y C-484 del 19 de noviembre de 2020, proferidas por la Corte Constitucional.

1. Efectos en el tiempo de las Sentencias C-464 y C-484 de 2020.

Según la demandante, las omisiones en que incurrió el legislador al expedir el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 fueron reconocidas por la Corte Constitucional al declarar inexecutable la disposición, con efectos inmediatos, mediante las Sentencias C-464 y C-484 de 2020. Por ello considera que la SSPD excedió su facultad reglamentaria porque trató de subsanar las omisiones de la ley determinando elementos del tributo, lo que supone la usurpación de las funciones del legislador.

En oposición, la SSPD señala que los actos administrativos acusados se limitaron a dar aplicación al artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 porque esta disposición legal surte efectos para la vigencia 2020, según lo afirmó la misma Corte Constitucional

⁷ SAMAI. Índice 2. PDF de la demanda. Página 27.

en las Sentencias C-464 y C-484 de 2020 al considerar que la causación del tributo constituye una situación jurídica consolidada.

Para decidir este cargo de la demanda, la Sala considera necesario precisar los efectos en el tiempo de las Sentencias C-464 y C-484 de 2020, que declararon la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019.

Con el fin de cumplir lo anterior, debe tenerse presente que el artículo 45 de la Ley 270 de 1996 (Ley Estatutaria de Administración de Justicia) dispone que las sentencias de constitucionalidad proferidas por la Corte Constitucional tienen efectos hacia el futuro, a menos que dicha corporación determine lo contrario. En la Sentencia C-037 de 1996, que realizó el control previo de constitucionalidad de esta norma, se precisó que «sólo la Corte Constitucional puede definir los efectos de sus sentencias» en la medida que el constituyente primario guardó silencio al respecto.

De acuerdo con lo expuesto, para determinar los efectos de las Sentencias C-464 y C-484 de 2020 en el tiempo, es necesario acudir a lo dispuesto por la Corte Constitucional en cada una de ellas. Con este propósito, se observa que la Sentencia C-464 del 28 de octubre de 2020 resolvió lo siguiente:

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

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

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

En la parte considerativa de la sentencia en mención consta que la Corte declaró la inconstitucionalidad con efectos inmediatos y hacia el futuro de la expresión «y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios» del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 porque, según concluyó, contiene una indeterminación insuperable de los sujetos pasivos de la contribución especial, lo que supone una amenaza de dejar la determinación de este elemento del tributo al arbitrio de la administración y el desconocimiento del principio de legalidad del tributo.

De otro lado, la inconstitucionalidad con efectos diferidos de los demás incisos de los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019 se fundamentó en un cambio expreso jurisprudencial, pues se determinó que a partir de la sentencia analizada, la modificación del régimen de servicios públicos domiciliarios, y especialmente tratándose de una norma tributaria, exige una motivación clara y suficiente en el documento de bases del Plan, que permita entender el carácter imperativo o indispensable en su adopción.

Ahora, en lo que interesa al litigio de la referencia, esta sentencia determinó efectos inmediatos y hacia el futuro, únicamente respecto de la inexequibilidad de la expresión «y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios» del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019.

De otro lado, la Sentencia C-484 del 19 de noviembre de 2020 decidió lo siguiente:

«**Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-464 de 2020, mediante la cual se decidió (i) “Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios” contenida en el numeral 4° del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad””; y (ii) “Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 18 (salvo la expresión indicada en el resolutivo primero) y 314 de la Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, respecto del cargo por violación al principio de unidad de materia.

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

Por su parte, la Sentencia C-484 del mismo año, expuso con detalle el alcance que tiene la declaratoria de inexequibilidad del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 con efectos inmediatos y hacia el futuro, al considerar lo siguiente:

«107. En virtud de lo expuesto (ver supra, numerales 77 a 100), la Sala procederá a declarar la inexequibilidad del artículo 18 demandado. Al encontrar que la norma en su totalidad vulnera la Constitución, por las razones ya señaladas, la Corte se encuentra habilitada para retirar la norma del ordenamiento jurídico de forma inmediata sin necesidad de modular sus efectos, al no encontrarse en el marco de los supuestos que conllevan a la necesidad de diferirlos en el tiempo.

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

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

De las consideraciones transcritas de la Sentencia C-484 de 2020, resulta claro que los efectos de la sentencia, respecto de la inexequibilidad de todo el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, fueron determinados solo a partir del año 2021 y al hilo de esto, precisó la Corte Constitucional que la causación de la contribución para el año 2020 constituía una «situación jurídica consolidada»,

Ahora bien, la demandante, en los alegatos de conclusión contravirtió que la situación jurídica consolidada, no podía predicarse de los actos demandados y que, en materia tributaria, solo opera esta figura cuando finaliza el plazo para solicitar la devolución de lo pagado en exceso o cuando el asunto no es susceptible de controversia judicial.

En primer lugar, debe precisarse que la noción de esta figura en materia tributaria, a la que alude la demandante, relacionada con la oportunidad para solicitar la devolución de lo pagado indebidamente o en exceso, resulta ajena e inaplicable en el contexto en que fue expedida la sentencia de la Corte Constitucional en comento.

Sin embargo, le asiste razón respecto de que la noción de situación jurídica consolidada no resulta predicable de los actos demandados, sino de la causación de la contribución.

En este orden, cuando la Sentencia C-484 de 2020 señala que los tributos causados en la anualidad 2020 constituyen situaciones jurídicas consolidadas, se refiere a la contribución que debía por la vigencia 2020, lo que se traduce en que respecto de la misma, era plenamente aplicable el artículo 18 de la Ley 1955, aun en los eventos en que las autoridades administrativas fijen los elementos del tributo atendiendo los criterios definidos por el legislador para ese momento, los cuales fueron declarados inexequibles para la vigencia 2021 y posteriores.

Para el caso bajo examen, se destaca que la Resolución Nro. SSPD 20201000028355 y la Resolución Nro. SSPD 20201000033335 determinaron el número de sujetos pasivos de la contribución especial y calcularon la tarifa «en la vigencia 2020»⁸ y «para el año 2020»⁹. Es decir, que sus efectos se agotan en la vigencia por la cual la Corte Constitucional consideró que la causación del tributo constituía una situación jurídica consolidada.

Bajo la misma ilación, para la Sala, los actos administrativos acusados no decayeron por la expedición de las sentencias C-464 y C-484 de 2020 respecto del período gravable 2020, habida cuenta de que la Corte Constitucional determinó expresamente la inexequibilidad a partir del año 2021, es decir que para el año 2020 la norma era plenamente aplicable.

A modo de conclusión de lo expuesto en este acápite, el hecho de que el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 fue declarado inexequible por las Sentencias C-464 y C-484 de 2020 no es suficiente para declarar la nulidad de las Resoluciones Nro. SSPD 20201000028355 y Nro. SSPD 20201000033335, sino que es necesario verificar si excedieron o no los criterios definidos para el año 2020 por el legislador en la citada disposición.

Partiendo entonces de la vigencia del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 respecto del año 2020, la Sala pasará a analizar los cargos de nulidad propuestos por la demandante, respecto de la indeterminación de los sujetos pasivos, la tarifa y la base gravable en los actos administrativos en cuestión.

2. Legalidad de las Resoluciones SSPD 20201000028355 y Nro. SSPD 20201000033335

Previo al correspondiente análisis de legalidad, advierte la Sala que el fundamento de la sentencia C-484 del 19 de noviembre de 2020, misma que determinó situación jurídica consolidada respecto de la contribución correspondiente al año 2020, fue que *“el artículo demandado desconoció los principios de legalidad y certeza del tributo, en la medida en que el Legislador no cumplió con la finalidad prevista en el artículo 338 superior. Principalmente por cuanto, al permitir el financiamiento de todos los gastos de funcionamiento e inversión de los entes de regulación e inspección, vigilancia y control, desconoce lo dispuesto en el artículo 338 superior, el cual impone una limitación, permitiendo únicamente la fijación de la tarifa para la recuperación de los costos en que se incurra para la prestación del servicio público divisible. **Lo anterior, afectó de forma transversal su obligación de señalar con claridad y precisión los elementos esenciales del mismo**, ni cumplió con definir el sistema y método para que el sujeto activo pudiera definir la tarifa de la obligación”* (énfasis y subrayado de la Sala).

⁸ SAMAI. Índice 35. Página 161.

⁹ SAMAI. Índice 35. Página 167.



Muy relevante lo anterior, en tanto la inexequibilidad la determinó el establecimiento de la contribución para el financiamiento de todos los gastos de la Superintendencia, lo que excedía el artículo 338 de la Constitución, que solo autoriza la recuperación de los costos de prestación del servicio, es decir que no devino de la estructura de cada uno de los elementos integrantes del tributo, y es por eso es que la Corte señala su afectación en forma “transversal”.

A partir de lo anterior, procederá la Sala a verificar la legalidad de los actos demandados, atendiendo los cargos que fueron propuestos en la demanda:

2.1. En relación con los sujetos pasivos

Afirma la demandante que con la Resolución Nro. SSPD 20201000028355, trató de subsanar la indeterminación del sujeto pasivo en que incurrió el legislador. Pese a lo anterior, no lo logró, pues previó que, sí se determina que existen más sujetos pasivos, se les liquidará el tributo por el año 2020.

Para dilucidar este aspecto, es menester comparar la previsión reglamentaria contra la Ley, así:

Ley 1955 de 2019	Resolución Nro. SSPD 20201000028355
<i>«Sujetos pasivos. Los sujetos pasivos de la contribución especial son las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, conforme a los artículos 15 y 16 de la Ley 142 de 1994, y todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios; las personas prestadoras de la cadena de combustibles líquidos y las personas prestadoras del servicio de alumbrado público. Tratándose de la CREG también lo serán las personas prestadoras a que hace referencia el artículo 61 de la Ley 812 de 2003 y el Decreto 4299 de 2005, o las normas que lo modifiquen, sustituyan o deroguen, con excepción de los distribuidores minoristas en estación de servicio en un municipio ubicado en zona de frontera.»</i>	<i>«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.»</i>

Repárese en que la definición del sujeto pasivo fue efectuada en el acto demandado de manera idéntica a la previsión legal, lo cual pone de presente la conformidad del acto demandado con la ley a la cual le debía sujeción.

Si bien es cierto, como lo puso de presente la actora, que el acto en cuestión señaló que *«si la Superservicios identifica prestadores de servicios públicos domiciliarios adicionales a los determinados en la presente resolución, procederá a realizar la correspondiente liquidación de conformidad con el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, para lo cual utilizará la tarifa establecida en la resolución de la contribución especial 2020»¹⁰*, esto debe ser visto en contexto con la observación de la entidad, en el sentido de que *«algunos prestadores de servicios públicos domiciliarios no cumplen con la obligación de mantener actualizada la información en el RUPS, así como tampoco informan a la Superservicios la suspensión y/o finalización de sus actividades»¹¹*.

¹⁰ SAMAI. Índice 35. Página 161.
¹¹ SAMAI. Índice 35. Página 160.



Dicho en otra forma, dado que, el número de sujetos pasivos fue determinado con base en la información inscrita en el registro único de prestadores de servicios públicos (RUPS), existía la posibilidad de no haberse determinado la totalidad de los sujetos pasivos que no hubieran cumplido con actualizar su información.

Por los motivos expuestos, la Sala concluye que la Resolución Nro. SSPD 20201000028355 se ajustó a lo previsto en el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 para determinar el número de sujetos pasivos, de tal modo que no existió un exceso de la potestad reglamentaria por parte de la SSPD, por lo que no prospera este cargo de la demanda.

2.2. En relación con la tarifa

Aduce la demandante que el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 no determinó la tarifa de la contribución especial, sino que señaló que sería determinada tomando el valor del presupuesto neto de la entidad, dividido por la suma de las bases gravables determinadas para los sujetos pasivos. Además, manifestó que la redacción de la ley no fue precisa en identificar que se entiende por presupuesto neto y que la indeterminación del sujeto pasivo también implica una indeterminación de la tarifa.

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

Por lo anterior, este cargo de nulidad tampoco prospera.

2.3. En relación con la base gravable

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

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

Por lo anterior, tampoco prospera este cargo de nulidad.

3. Sobre la condena en costas.

No se impondrá condena en costas porque en el proceso de la referencia se ventiló un asunto de interés público, pues se trató de un proceso de simple nulidad, según lo establece el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por todo lo expuesto, la Sala negará las pretensiones de la demanda y no impondrá condena en costas.



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 presentada en ejercicio del medio de control de simple nulidad por María Catalina Jaramillo Hernández.
2. Sin condena en costas.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al tribunal de origen. **Cumplase.**

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

(Firmado electrónicamente)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Presidente

(Ausente con permiso)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO



Corte Constitucional de Colombia
Secretaría General

EDICTO
N° 071

LA SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
NOTIFICA:

Que la Sala Plena de esta Corporación en sesión del veinte (20) de mayo de dos mil veintiuno (2021) adoptó la Sentencia N° **C-147/21** dentro de los expedientes **D-13641** y **D-13645 (acumulados)**, cuya parte resolutive 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 resolutive 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””.>>

SE FIJA EN LA SECRETARÍA

HOY: 14 DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO (2021)

HORA. 8:00 a. m.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

SE DESFIJA

HOY: 16 DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO (2021)

HORA. 5:00 p. m.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General