



COMUNICADO 18

Mayo 20 de 2021

Sentencia C-147/21

M.P. Alejandro Linares Cantillo

Expediente: D-13641

Norma acusada: LEY 1955 DE 2019 (arts. 18 y 314)

CORTE DECLARÓ LA INEXEQUIBILIDAD, CON EFECTOS INMEDIATOS Y HACIA EL FUTURO, DEL ARTÍCULO 314 DE LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, EL CUAL ESTABLECE UNA CONTRIBUCIÓN ADICIONAL A LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL A CARGO DE LAS ENTIDADES VIGILADAS POR LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS. LO ANTERIOR AL VULNERAR EL LÍMITE ESTABLECIDO EN EL INCISO 2 DEL ARTÍCULO 338 SUPERIOR REFERENTE A LA RECUPERACIÓN DE LOS COSTOS DE LOS SERVICIOS QUE LES PRESTEN O PARTICIPACIÓN EN EL BENEFICIO QUE LES PROPORCIONE A LOS CONTRIBUYENTES

1. Norma objeto de control constitucional

“LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

D.O. 50.964, mayo 25 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Artículo 18. Contribuciones especiales a favor de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y de la Superintendencia de Servicios Públicos

Domiciliarios (SSPD). Modifíquese el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 85. Contribuciones especiales a favor de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Con el fin de financiar los gastos de funcionamiento e inversión de la CREG, la CRA y la SSPD, y en general recuperar los costos del servicio, las personas prestadoras y entidades sujetas a la regulación,

inspección, vigilancia y control de las respectivas entidades, serán sujetos pasivos del pago de las contribuciones especiales anuales descritas en el presente artículo, cuyas tarifas serán determinadas por las entidades respectivas y las cuales no podrán ser superiores al uno por ciento (1%) de las respectivas bases gravables. Los elementos de las contribuciones a que hace referencia el presente artículo serán:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. La base gravable es exactamente la misma que la base de la contribución de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, o cuando corresponda las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen.
2. Los sujetos pasivos son todas las personas vigiladas por la SSPD.
3. El sujeto activo de esta contribución será la SSPD.
4. La tarifa será del 1%.
5. El hecho generador es el estar sometido a la vigilancia de la SSPD.

El recaudo obtenido por esta contribución adicional se destinará en su totalidad al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. El traslado de los recursos

de las cuentas de la Superintendencia al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos

Domiciliarios estará exento del gravamen a los movimientos financieros.

2. Decisión

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””.

3. Síntesis de los fundamentos

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 resolvió 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-464¹ y C-484² de 2020. En esta medida, dado que la

¹ 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 4° 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.

² 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**

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 estuvo a lo resuelto.

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 procedió 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 inexecutable, como se indicó en la sentencia C-464 de 2020.

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

De este modo, correspondió a la Corte Constitucional determinar si **(i)** ¿el Legislador desconoció el principio de legalidad (artículo 338 superior) al definir los elementos de la contribución de que trata el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019?; y **(ii)** ¿el Legislador desconoció la prohibición de creación de rentas nacionales de destinación específica (artículo 359 superior) al destinar el recaudo al fortalecimiento del Fondo Empresarial, como una renta nacional con destinación específica que no tiene por destino la inversión social?

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 consideró 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

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.**

ajustarse a la finalidad prevista en el inciso 2° del artículo 338 de la Constitución Política. Por ello, independientemente de la naturaleza jurídica del tributo, ya sea como tasa, contribución especial o contribución, es menester respetar el límite constitucional que establece el artículo 338, inciso 2°, de la Carta.

- (ii) Observó la Corte que el diseño del tributo demandado -cuya base gravable corresponde a la recuperación de costos del servicio definida en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994- conlleva a que a los sujetos pasivos o contribuyentes sometidos a la vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (en adelante, "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, destacó 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 2° 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 2° 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 encontró la corporación que resulta contrario a lo dispuesto en el mencionado inciso 2° 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 beneficiarían de los múltiples usos y funciones de dicho Fondo.

En virtud de lo expuesto, la Sala Plena declaró la inexecutable del artículo 314 demandado de forma inmediata y con efectos hacia el futuro, sin necesidad de modular sus efectos. Aclaró 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.

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, señaló la Corte que el diferimiento señalado por la Corte 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.

Finalmente, frente a 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.

4. Aclaraciones de voto

El Magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** aclaró su voto.