**COMUNICADO DE PRENSA 49 DEL 19 Y 20 DE NOVIEMBRE DE 2020**

**SENTENCIA C-484/20**

LA CORTE DECLARÓ LA INEXEQUIBILIDAD, CON EFECTOS INMEDIATOS Y HACIA EL FUTURO, DEL ARTÍCULO 18 DE LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (SALVO EL NUMERAL 4, PARCIAL), POR DESCONOCER EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y CERTEZA TRIBUTARIA, AL ESTABLECER EL DESTINO DE LAS CONTRIBUCIONES ESPECIALES A FAVOR DE LAS COMISIONES DE REGULACIÓN Y LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

**II. EXPEDIENTE D-13514 -** S**ENTENCIA** C-484/20 (noviembre19)

M.P. Alejandro Linares Cantillo

1. Norma demandada

“LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

*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.

1. 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).

1. 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.
2. 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 indirectament~~e e~~n~~—l~~a prestación d~~e l~~os 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.

[...]

1. 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 de dicha sentencia) 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 INEXEQUIBILE 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””. Esta inexequibilidad surte efectos inmediatos y hacia el futuro.

1. Síntesis de la providencia
   1. Correspondió a la Corte estudiar una demanda contra todo el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Sobre los cargos admitidos, la Sala resolvió estarse a lo resuelto en la sentencia C-464 de 2020, respecto de los cargos formulados contra (i) el numeral 4° (parcial) del artículo demandado; y (ii) la vulneración del principio de unidad de materia (artículo 158 de la Carta Política). Respecto de dichos reproches de constitucionalidad, la Sala Plena encontró acreditada la existencia de la cosa juzgada formal.
   2. Sin perjuicio de lo anterior, señaló que en el presente caso no se presenta una sustracción de materia, por cuanto, la norma demandada aún se encuentra produciendo efectos jurídicos. Esto obedece a (i) la declaratoria de inexequibilidad de la mayor parte del artículo 18 con efectos diferidos; y (ii) como consecuencia de la constatación de un vicio de procedimiento en la formación de la norma, como lo es el de unidad de materia. De esta manera la Corte, tras realizar un estudio de la aptitud de la demanda, consideró que se cumplían los requisitos relacionados con un potencial desconocimiento de: (i) el artículo 338 superior, en lo relativo al principio de legalidad y certeza en materia tributaria; y (ii) los artículos 6, 29, 89, 136-1, 189-11,338, 339 inciso primero, 341 inciso tercero y 365 de la Constitución Política, respecto de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, como la reserva de ley en cabeza del Congreso de la República.
   3. 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 del tributo de que trata el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019?; y (ii) ¿el Legislador desconoció la facultad reglamentaria del Presidente de la República, así como la reserva de ley en cabeza del Congreso de la República (artículos 6, 29, 89, 136-1, 189-11, 338, 339 inciso primero, 341 inciso tercero y 365 de la Constitución Política) al prever en el Plan Nacional de Desarrollo disposiciones relacionadas con la reglamentación de procedimientos y la regulación de temas sancionatorios?
   4. Tras realizar un recuento jurisprudencial sobre el principio de legalidad y su proyección en el principio de certeza tributaria, así como sobre los límites a la facultad reglamentaria del Gobierno nacional en materia tributaria, la Corte Constitucional caracterizó el tributo como una tasa contributiva, y consideró que:
2. El artículo demandado, 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.
3. Esta definición abstracta, indeterminable e incierta de la finalidad de la tasa establecida en el artículo 18 demandado, afecta transversalmente los elementos esenciales del tributo. De esta forma, se evidencia que (a) el hecho generador no mide la capacidad contributiva del sujeto pasivo; (b) la base gravable, contrario a medir el hecho gravado para recuperar los costos del servicio, se encuentra destinada a financiar todos los gastos de funcionamiento e inversión y no sólo la recuperación de los costos de prestación del servicio público; y (c) se ve afectada la determinación del método y sistema específico para el cálculo de la tarifa, al establecer como finalidad de dicha tasa una que resulta contraria a lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 338 superior.
4. Lo anterior, en opinión de la Corte, puso de presente una clara limitación y vacío de la norma demandada que resulta insuperable, evidenciando un desconocimiento de los principios de legalidad y certeza del tributo.
5. Por lo demás, se pudo constatar un desconocimiento de la facultad reglamentaria del Gobierno nacional y la reserva de Ley en cabeza del Congreso de la República. Esto es así, por cuanto el artículo demandado abre espacio a una reglamentación por parte del Gobierno nacional para determinar elementos esenciales de la tasa; y asimismo, desconoce los límites impuestos al Ejecutivo para determinar temas procedimentales y sancionatorios, en tanto la norma demandada afecta derechos fundamentales de los contribuyentes.
   1. En virtud de lo expuesto, la Sala Plena declaró la inexequibilidad de todo el artículo 18 demandado (salvo el numeral 4° parcial) de forma inmediata y con efectos a futuro, sin necesidad de modular sus efectos. 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. Asimismo, indicó que la tasa contributiva a la que alude la disposición demandada se recauda de forma anual, y que 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 contenido en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994. Por último, señaló la Corte que el diferimiento señalado por la Corte para la mayor parte del artículo 18 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. Por estas razones, esta inexequibilidad del citado artículo 18 (salvo el numeral 4° parcial ya declarado inexequible), surte efectos inmediatos y hacia el futuro.

1. Salvamentos y aclaraciones de voto

La magistrada DIANA FAJARDO RIVERA y los magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y RICHARD STEVE RAMÍREZ GRISALES se reservaron eventuales aclaraciones de voto.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_