

LA CORTE DECLARÓ LA INEXEQUIBILIDAD DE LAS NORMAS DEMANDADAS CONTENIDAS EN LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022 “PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD”, QUE ESTABLECÍAN MEDIDAS DE NATURALEZA TRIBUTARIA EN EL RÉGIMEN DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS. ÉSTA DECISIÓN SE FUNDAMENTÓ EN EL DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA

**II. EXPEDIENTE D-13482 - SENTENCIA C-464/20** (octubre 28)  
M.P. Alejandro Linares Cantillo

**1. Norma demandada**

A continuación, se transcriben las disposiciones demandadas, subrayando y resaltando en negrilla las expresiones cuestionadas:

**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.

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.

(...)

## 2. Decisión

**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 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”.

**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 (1°) de enero de dos mil veintitrés (2023). Este diferimiento no es aplicable al resolutivo primero, el cual surte efectos hacia el futuro.

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

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

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

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

4. La tarifa será del 1%.

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

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

### 3. Síntesis de los fundamentos

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

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

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

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

(i) No tienen una *conexidad directa e inmediata* con los pactos estructurales de legalidad, emprendimiento y equidad, ni con los capítulos y subsecciones en que se hayan incorporados en el texto de la Ley 1955 de 2019, ni con los pactos transversales de “Calidad y eficiencia en los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos” y “Pacto por la Región Caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad”. Por una parte, en el caso del artículo 18, cuando se define el propósito de mejorar la calidad y eficiencia de los servicios públicos, la imposición de una obligación tributaria en cabeza los sujetos regulados y prestadores se presenta como una inserción aislada que no logra articularse ni con el conjunto de la iniciativa, ni con los pactos estructurales de legalidad, emprendimiento y equidad. Lo anterior, si se tiene en cuenta que en lugar de detallar los aspectos concretos a revisar de la regulación existente de cara a mejorar el servicio, o el establecimiento de nuevas regulaciones para cubrir las necesidades del mercado, se limita a definir la imposición de una obligación tributaria, por lo que se trata de una conexidad conjetural o hipotética. Por otra parte, en lo que corresponde al artículo 314, con la sola referencia a las situaciones que conllevaron a la toma de posesión de Electricaribe en el año 2016 y al fortalecimiento institucional, no se presenta una conexidad directa e inmediata con la imposición de la contribución tributaria adicional a los agentes de servicios públicos domiciliarios a nivel nacional, muchos de ellos sin beneficiarse de los escenarios planteados en el Pacto Región Caribe.

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

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

de las normas demandadas, su vigencia temporal y su finalidad, el principio de unidad de materia exige, en el caso de una norma especial y multitemática como lo es la Ley del Plan, una carga argumentativa suficiente en cabeza del Gobierno nacional.

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

#### 4. Salvamentos y aclaraciones de voto

El magistrado **RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES** salvó su voto parcialmente en la decisión adoptada en la sentencia C-465 de 2020. A pesar de compartir que, según la jurisprudencia más reciente de la Corte, contenida en la sentencia C-415 de 2020 (M.P. José Fernando Reyes Cuartas)<sup>1</sup>, es procedente un escrutinio más estricto para valorar la unidad de materia de las disposiciones que integran la ley del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1955 de 2019, las dos disposiciones demandadas (artículos 18 y 314), a partir de razones independientes, superaban tal exigencia, de allí que no se evidenciara una contradicción con el artículo 158 de la Constitución.

Por su parte, el magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** salvó su voto, para lo cual señaló que en tratándose de la acción de inconstitucionalidad respecto de una ley aunque de iniciativa gubernamental, tramitada, discutida y aprobada por el Congreso de la República y ulteriormente sancionada por el Gobierno, no se pueden exigir al momento de resolver sobre su exequibilidad, los requisitos propios del control automático posterior integral de constitucionalidad, como si se tratara de una decisión legislativa adoptada exclusivamente por el Gobierno en un estado de excepción, como lo ha hecho la Corte en esta decisión.

Por lo demás, señaló que salvo que la expresión demanda del numeral 4 del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 no cumplió con los requisitos que el artículo 338 de la Constitución Política exige respecto a la determinación de todos y cada uno de los elementos de la obligación tributaria, los demás apartados de dicho artículo, así como el artículo 314 de dicha Ley, sí cumplen con los requisitos exigidos por la Constitución y la Corte en cuanto se refiere al principio de unidad de materia, tal como está debidamente sustentado en el Plan Nacional de Inversiones y en particular en la justificación que les sirve de soporte contenida tanto en el Pacto Estructural de Legalidad como en el Pacto por la productividad y la equidad de la región Caribe, razón por la cual, a diferencia de lo dicho en esta sentencia, tales normas han debido ser declaradas exequibles por la Corte. Bastaba sólo con leer en su integridad la Ley del Plan Nacional de Inversiones en toda su extensión para verificarlo. Si cumple el parámetro de confrontación entre la norma acusada y el Plan Nacional de Inversiones, obviamente lo cumple frente a los objetivos generales del Plan Nacional

---

<sup>1</sup> Para la fecha, solo se cuenta con el comunicado de prensa N° 40 de las sesiones de la Sala Plena de los días 23 y 24 de septiembre de 2020.

de Desarrollo. Así mismo, con la sentencia no se desvirtuó, al menos con un mínimo análisis probatorio, que no se hubiera cumplido con las exigencias democráticas requeridas para debatir la creación del tributo o modificar el existente, partiendo del presupuesto conforme al cual, la ley del plan puede decretar los tributos requeridos para su financiación como lo ha admitido la Corte en decisiones anteriores que constituyen precedente obligado. Con absoluto respeto, dijo, la simple afirmación sobre el incumplimiento de una regla o un presupuesto sin soporte fáctico debidamente decretado y practicado y sin análisis alguno como fundamento de una decisión judicial, no puede ser admitida, so pena de convertirse en una decisión arbitraria que no corresponde al juez constitucional.

De otro lado, el magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** expresó que, no obstante compartir las decisiones de inexequibilidad adoptadas, no comparte los argumentos jurídicos expuestos en la parte motiva en relación con el principio de unidad de materia. Para el magistrado Lizarazo la Corte aplica erróneamente dicho principio, consagrado en el artículo 158 de la Constitución, al control de las leyes aprobatorias del plan nacional de desarrollo, pues no tiene en cuenta que dicha ley, a diferencia de las demás leyes ordinarias, es "*aprobatoria*" del plan gubernamental, cuyo objetivo esencial es (i) fijar las políticas públicas en materia económica, social y ambiental, que adelantará el gobierno durante el respectivo período presidencial, y (ii) adoptar el plan de inversiones públicas junto con los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión. En dicha ley aprobatoria, por otra parte, se deben determinar los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución y *las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento del plan*, medidas que la Corte ha asimilado a normas expedidas en ejercicio de la función legislativa del Congreso y a las que, por la misma razón, les aplica control de constitucionalidad propio de la legislación ordinaria.

El primer problema que se deriva de dicha aproximación es la pretensión de indagar en el presente caso por la conexidad de las *medidas* con los *objetivos* generales del plan a efectos de establecer si se justifica la imposición de cargas tributarias. Evidentemente resulta inadecuado fundar la unidad de materia en la conexidad de las medidas con tales objetivos, por dos razones: (i) porque las medidas sólo tienen por finalidad *impulsar* el cumplimiento del plan, no ejecutarlo ni implementarlo más allá del período cuatrienal para el cual se adopta, y (ii) porque los objetivos que contiene el plan, en los términos del artículo 338 de la Constitución, son los de largo plazo, lo cual excede el período presidencial para el cual se adopta el plan.

Advirtió igualmente que el procedimiento legislativo especial de aprobación del plan está diseñado precisamente para su aprobación en un término de 3 meses. En el procedimiento legislativo así concebido, la deliberación democrática se ve reducida por razón de la función "*aprobatoria*" que cumple el Congreso y por la temporalidad de las medidas que adopta, incluso por la incompetencia del Congreso para imponerle al Gobierno la parte general del plan (objetivos, metas y políticas), tanto que los desacuerdos, si los hubiere, "no serán obstáculo para que el Gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia" (artículo 341 de la Constitución).

Por estas razones, resulta inadecuado sostener que si se satisface la exigencia de una *carga de argumentación suficiente* podrían modificarse o crearse de normas de carácter permanente o transitorio de naturaleza tributaria, con el argumento de que tal carga permitiría superar el déficit de deliberación en materia de normas de carácter tributario. Para el magistrado Lizarazo, la naturaleza de las medidas (instrumentales para impulsar el cumplimiento del plan) y su vocación de temporalidad (el período cuatrienal del gobierno), impiden la adopción de normas de carácter tributario, pues su aprobación presenta un déficit de deliberación democrática insuperable en el trámite de las leyes del plan, dada su naturaleza y finalidades.

De igual modo, la magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** anunció la presentación de una aclaración de voto relativa a los fundamentos de esta providencia.