Sentencia C-464/20

Expediente: D-13482

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*"".

Demandante: Ricardo León Restrepo Jaramillo

Magistrado Ponente:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D. C., veintiocho (28) de octubre de dos mil veinte (2020)

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 Ley 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, el señor Ricardo León Restrepo Jaramillo, obrando en representación de la Asociación Colombiana de Generadores de Energía Eléctrica -Acolgen-, demandó 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. Mediante auto del 27 de septiembre de 2019, el Magistrado sustanciador (i) aclaró al demandante que la acción pública de inconstitucionalidad sólo puede ser ejercida por personas naturales, quienes, en su calidad de ciudadanos, son titulares de este derecho político[1]; (ii) admitió parcialmente la demanda; (iii) otorgó al demandante el término de tres días para subsanar las inconsistencias evidenciadas; (iv) dispuso que una vez resuelto lo anterior, se corriera traslado al Procurador General de la Nación; (v) que paralelo a ese término se fijara en lista el proceso para permitir la intervención ciudadana; (vi) ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, el Presidente del Congreso y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que, de considerarlo pertinente conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas; y (vii) invitó a participar a varias organizaciones y universidades del país[2].

3. Dentro del término otorgado para corregir la demanda, el demandante presentó un nuevo escrito para superar las deficiencias argumentativas advertidas inicialmente. En virtud del mismo, mediante auto del 22 de octubre de 2019, se dispuso la admisión parcial de dos nuevos cargos, para un total de cuatro admitidos:

Cargo	Decisión
Primer cargo. Desconocimiento del artículo 338 superior por destinación de los recursos provenientes de las contribuciones especiales a inversión y al Fondo Empresarial administrado por la SuperServicios, a pesar de que la norma superior asigna a las contribuciones especiales fines distintos -arts. 18 y 314 demandados-.	**Admitido**
Segundo cargo. Desconocimiento de los artículos 150-12 y 338 de la Carta por indeterminación de los sujetos pasivos de la contribución especial -art. 18 demandado-.	**Admitido**
Tercer cargo. Desconocimiento del artículo 158 de la Constitución por falta de unidad de materia de las disposiciones demandadas con el PND -arts. 18 y 314 demandados-.	**Admitido**
Cuarto cargo. Desconocimiento del artículo 13 de la Constitución por la concesión de beneficios tributarios a favor de los contribuyentes que ejercen actividades reguladas de combustibles líquidos, en detrimento de las empresas de servicios públicos domiciliarios -art. 18 demandado-.	**Admitido**
Quinto cargo. Desconocimiento de los artículos 363 y 95 de la Constitución por vulneración de los principios de equidad y justicia tributaria con el trato preferencial, exclusivo e injustificado a los agentes de combustibles líquidos sobre las empresas de servicios públicos domiciliarios -art. 18 demandado-.	**Rechazado**

[1] Según lo previsto en los artículos 40 y 241 de la Constitución. Por ello, y para todos los efectos, de allí en adelante se entiende que la demanda fue presentada por el ciudadano Restrepo Jaramillo.

[2] La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, al Departamento Nacional de Planeación, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a las Comisiones de Regulación de Energía y Gas, Agua Potable y Saneamiento Básico, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, 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.

Así mismo, se solicitaron pruebas a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación.

A. NORMAS DEMANDADAS

4. A continuación, se transcriben las normas demandadas, subrayando y resaltando en negrillas las expresiones sobre las cuales se admitió la demanda.

"*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*".

[…]".

B. LA DEMANDA

5. Para el ciudadano Restrepo Jaramillo, los artículos 18 y 314 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 desconocen lo dispuesto en los artículos 13, 150, 158 y 338 de la Constitución.

6. Refiere que de conformidad con el artículo 338 superior, las contribuciones especiales son un tributo que se cobra a título de (i) *recuperación* por los servicios que presta una autoridad pública a los sujetos pasivos de la obligación; o (ii) por la participación de estos últimos en determinados beneficios que les proporciona la administración. Luego, por su destinación específica, dichos recursos no podrán destinarse, como lo prevén las normas demandadas, a financiar inversiones de la entidad que presta el servicio o proporciona el beneficio -artículo 18-, o a nutrir el Fondo Empresarial que administra la SuperServicios -artículo 314-.

7. De esta manera, expuso que de conformidad con la jurisprudencia constitucional, *"contribución es el tributo que se paga como contraprestación de una actividad, inversión u obra estatal que beneficia al sujeto pasivo del tributo y que tiene como fin compensar dicho beneficio"*. En este orden: *"(…) las contribuciones especiales se distinguen por los siguientes elementos (…) el obligado tributario no tiene la opción de negarse a la inversión, por el contrario, se encuentra comprometido con su pago a raíz del provecho que le reporta (…) los recursos producto del recaudo tienen una destinación*

específica, consistente en la financiación de esa actividad o inversión. La finalidad del gravamen es recuperar lo invertido o sostener la actividad que favorece a los obligados (…)". A su vez, estos recursos *"se distinguen de los impuestos (…) en que los recursos recaudados tienen la finalidad especial de financiar o recuperar lo invertido en la obra o actividad de la cual se derivó el beneficio"*[3].

8. En este orden de ideas, a juicio del ciudadano Restrepo Jaramillo, las contribuciones especiales de que tratan los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019, únicamente pueden destinarse a recuperar el costo de los servicios o retribuir los beneficios que presten la Comisión de Regulación de Energía y Gas[4], la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios[5] o la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico[6] a sus sujetos regulados o vigilados, sin que sea posible al legislador destinar estos recursos a financiar inversiones y el Fondo Empresarial de la SuperServicios sin desconocer el artículo 338 de la Constitución.

9. Seguido a ello, señala el demandante que (i) el artículo 18, al determinar como sujetos pasivos de la contribución especial allí prevista a *"quienes inciden directa o indirectamente en la prestación de servicios públicos domiciliarios"* desconoce el principio de legalidad tributaria, en la medida en que no se determinó el sujeto pasivo al momento de la creación del tributo, como lo exigen los artículos 150-12 y 338 de la Constitución; y (ii) las disposiciones demandadas son contrarias al artículo 158 superior, en la medida en que la ampliación de la contribución especial a favor de la CREG, la CRA y la SSPD, y el establecimiento de una contribución especial adicional a favor de esta última, no desarrollan ninguno de los objetivos, metas, estrategias y pactos estructurales definidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

10. Finalmente, afirma el ciudadano que el parágrafo 2 del artículo 18 es contrario al derecho a la igualdad, al establecer, sin justificación alguna, una destinación diferente para los excedentes de las contribuciones especiales que pagan las empresas de servicios públicos domiciliarios, y las que pagan los agentes que desarrollan actividades reguladas de combustibles líquidos. Ello, en la medida en que a pesar de que ambos actores son regulados por la CREG, los excedentes de las empresas de combustibles líquidos se abonan a futuros pagos que deban hacer estos contribuyentes por el mismo concepto, mientras que los excedentes de las contribuciones de las empresas de servicios públicos domiciliarios se destinan a financiar el Fondo Empresarial que administra la SSPD.

11. Con fundamento en lo anterior, la demanda plantea en concreto los siguientes cargos:

---

[3] Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=11417. Folios 9 – 13, los apartes citados fueron en su mayoría resaltados en negrita por el demandante.
[4] En adelante, también CREG.
[5] En adelante, también SuperServicios o SSPD.
[6] En adelante, también CRA.

12. Primer cargo. *Violación del artículo 338 superior, por la destinación de la contribución a inversión*. El ciudadano Restrepo Jaramillo afirma que de conformidad con lo previsto en el artículo 338 de la Constitución, las contribuciones especiales únicamente pueden destinarse a la recuperación de los *costos* de los servicios que el sujeto activo del tributo presta al contribuyente, o la participación en los beneficios que ese organismo les proporcione a los sujetos vigilados o regulados. Sin embargo, en ningún caso, pueden dedicarse a la *inversión* estos recursos, como lo prevé el artículo 18 demandado. En igual sentido, la contribución especial a que se refiere el artículo 314 tampoco puede destinarse a nutrir los recursos del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por desconocer el objeto previsto para las contribuciones especiales en el artículo 338 de la CP[7].

13. Segundo cargo. *Violación de los artículos 150-12 y 338 de la Carta, por indeterminación de los sujetos pasivos de la contribución*. Señala el demandante que de conformidad con lo previsto en el artículo 338 superior, al momento en que se crea una contribución "*deben estar plenamente identificados y determinados los sujetos del tributo*". Sin embargo, el artículo 18 demandado abre espacio a la indeterminación, en la medida en que establece que los sujetos pasivos del tributo pueden ser "*todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios*". Ello, a su juicio, desconoce el principio de legalidad en materia tributaria, y llevaría al absurdo de considerar que cualquier persona o empresa que tenga vínculos laborales o comerciales con las empresas de servicios públicos domiciliarios, incide directa o indirectamente en la prestación de los mismos y por ende es sujeto pasivo del impuesto[8].

14. Tercer cargo. *Violación del artículo 158 superior por desconocimiento del principio de unidad de materia*. A juicio del demandante, las normas acusadas crean una contribución especial adicional en la base de recaudo de los sujetos activos del impuesto sin ser normas de carácter instrumental, esto es, no desarrollan ninguno de los objetivos generales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, de manera que no existen metas, planes o estrategias incorporados en la parte general del PND que tengan conexidad con las normas demandadas. Como sustento de su apreciación, expuso que el PND está compuesto por tres objetivos de política pública denominados pactos: legalidad[9], emprendimiento[10] y equidad[11]. A su vez, según dicho instrumento, para la consecución de estos objetivos se plantearon unos pactos, objetivos y

---

[7] Para sustentar su posición, cita en extenso las sentencias C-272 de 2016 y C-155 de 2016.

[8] Como sustento de ello, puso de presente la sentencia C-621 de 2013, que se refirió al principio de legalidad del tributo como una de las concreciones del Estado de Derecho en materia tributaria.

[9] Ley 1955 de 2019, artículo 3º: *"(…) El Plan establece las bases para la protección de las libertades individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la Ley y la garantía de los derechos humanos, para una lucha certera contra la corrupción y para el fortalecimiento de la Rama Judicial"*.

[10] Ley 1955 de 2019, artículo 3º: *"(…) Sobre el sustento de la legalidad, el Plan plantea expandir las oportunidades de los colombianos a través del estímulo al emprendimiento, la formalización del trabajo y las actividades económicas, y el fortalecimiento del tejido empresarial en las ciudades y en el campo."*

[11] Ley 1955 de 2019, artículo 3º: *"(…) Como resultado final, el Plan busca la igualdad de oportunidades para todos, por medio de una política social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y que se centra en las familias como los principales vehículos para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social."*.

estrategias transversales, entre las que se encuentran la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, y un pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades. Sobre ello, explicó que estos últimos objetivos serían los únicos que podrían relacionarse con las disposiciones contenidas en los artículos 18 y 314 demandados. Sin embargo, ello sería de forma indirecta, toda vez que (i) a su modo de ver no hay conexidad entre las contribuciones especiales de que tratan las disposiciones acusadas y lo previsto en los objetivos antes mencionados; (ii) los proyectos definidos en el plan de inversiones para el cumplimiento de estos objetivos también resultan ajenos a las disposiciones acusadas; y (iii) las medidas previstas en los artículos 312 a 318 del PND, orientadas a garantizar la prestación eficiente del servicio público de energía en la costa caribe tampoco guardan conexidad con las disposiciones acusadas, en tanto lo cierto es que estas últimas disponen el pago de contribuciones especiales a favor de las entidades de regulación y vigilancia, por lo que tampoco guardan conexidad con los objetivos transversales[12].

15. Cuarto cargo. *El parágrafo 2 del artículo 18 desconoce el artículo 13 de la Carta por vulneración del derecho fundamental a la igualdad*. Señaló el demandante que de conformidad con lo establecido en la sentencia C-100 de 2014, el principio de igualdad implica que aquellos que se encuentran en una situación similar reciban el mismo trato, mientras que aquellos que presenten situaciones con diferencias constitucionalmente relevantes, reciban un trato distinto. Con base a ello, y frente al beneficio reconocido a los agentes que ejercen actividades reguladas de combustibles líquidos en el parágrafo 2 del artículo 18, consideró que la Corte debería tener en cuenta el siguiente análisis:

(i) *Tertium comparationis*: tanto las entidades que realizan actividades reguladas de combustibles líquidos, como las entidades que realizan las demás actividades reguladas por la CREG, *se encuentran en un mismo plano fáctico y jurídico, por tratarse de entidades que se encuentran bajo regulación de una misma entidad (CREG)*. Esto es, al igual que los agentes que participan en combustibles líquidos, los agentes que intervienen en la generación, el transporte, la distribución y la comercialización de energía, el transporte y comercialización de gas natural, entre otros, también se encuentran sometidos a los lineamientos regulatorios de la CREG.

(ii) *Trato desigual entre iguales*: se fundamenta en que, de conformidad con lo expuesto en el punto anterior, la norma estableció un trato preferente a favor de los agentes de actividades reguladas de combustibles líquidos, a pesar de que el inciso primero del artículo 18 estableció que son sujetos

[12] Como sustento de ello, puso de presente la sentencia C-016 de 2016, en que esta corporación afirmó que *"el legislador no puede incluir cualquier tipo de normas en la ley del Plan, siendo indispensable que las medidas de naturaleza instrumental se encuentren en una relación de conexidad directa con los objetivos y metas del Plan. Si ello no ocurre o si la disposición no incorpora ningún mecanismo para la ejecución de una de las políticas del Plan, se producirá una infracción del artículo 158 de la Carta. Así pues, las exigencias del principio de unidad de materia se predican de las normas de carácter presupuestal y de aquellas que señalan mecanismos para la ejecución de Plan"*.

pasivos de la contribución especial todas las personas y entidades sujetas a la regulación, inspección, vigilancia y control de la CREG.

(iii) *El trato diferencial es injustificado*: para el demandante, no existe fundamento constitucional que habilite al legislador a dar un trato diferenciado y favorable a las actividades relacionadas con combustibles líquidos.

De conformidad con lo expuesto, el ciudadano Restrepo Jaramillo solicitó a la Corte aplicar un test *leve* de igualdad al momento de controlar las disposiciones demandadas. En virtud de este, considera, que al preguntarse por la legitimidad del *fin* y del *medio*, podrá observarse que el parágrafo 2 del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 "*no es el medio adecuado para brindar un trato preferente y beneficioso* [a] *las actividades de combustibles líquidos*"[13].

C. INFORME RECIBIDO EN VIRTUD DE LOS AUTOS DE FECHA 22[14] Y 28 DE OCTUBRE DE 2019[15]

16. Mediante comunicación de fecha 8 de noviembre de 2019, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentaron un informe en respuesta a los interrogantes planteados por el Magistrado sustanciador. Para ello, pusieron de presente en primer lugar que uno de los pactos transversales contenidos en el PND es el "*Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos*". Señalaron que, en dicho capítulo, y en relación con la necesidad de contar con recursos suficientes para abordar los ejercicios de regulación, vigilancia y control, se estableció como una de las estrategias *la modernización de la institucionalidad hacia una regulación y vigilancia acorde a los nuevos servicios*.

17. En este sentido, explicaron que, como parte de esta modernización institucional, el PND estableció en sus bases los siguientes objetivos:

(i) "(…) *se debe fortalecer el financiamiento, la solidez y la sostenibilidad del Fondo Empresarial de la SSPD, como instancia que respalda y garantiza la continuidad del servicio sin generar exposición fiscal. Lo*

---

[13] Ver folio 17 del escrito de corrección de la demanda, disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=11911.

[14] *"DECRETAR la práctica de la siguiente prueba: SOLICITAR a la Secretaría Jurídica de Presidencia de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y al Departamento Nacional de Planeación que, conforme a sus competencias, en el término de cinco (5) días contados a partir del día siguiente a la comunicación del presente auto, se sirvan: a. Remitir el documento oficial contentivo de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 —2022. b. Indicar cuáles son las metas, objetivos y estrategias que se relacionan con los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019, debidamente identificadas en la exposición de motivos, las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 —2022 y en el cuerpo normativo finalmente aprobado"*.

[15] *"ACLARAR lo dispuesto en el resolutivo cuarto literal (b) del auto de fecha 22 de octubre de 2019, proferido en el expediente D-13482, correspondiente a la demanda presentada por el ciudadano Ricardo León Restrepo Jaramillo contra los artículos 18 y 314 (parciales) 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", el cual deberá leerse en adelante así: "b. Indicar cuáles son las metas, objetivos y estrategias que se relacionan con los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019, debidamente identificadas en la exposición de motivos, las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 —2022 y en el cuerpo normativo finalmente aprobado"*.

anterior, en la medida en que, con la participación predominante del sector privado en la prestación de servicios públicos, se debe contar con instancias que mitiguen la afectación de la continuidad del servicio en el evento de que dichos actores, por circunstancias de cualquier tipo, pierdan la capacidad (entre estas las financieras), o la idoneidad para la prestación del servicio".

(ii) "(…) *la SSPD deberá fortalecer su capacidad técnica, sancionatoria y de vigilancia del desempeño operativo y financiero de las empresas reguladas (…) frente a los cambios en las actividades y roles de agentes en las cadenas de prestación, es preciso extender el ámbito de aplicación de regulación, vigilancia y control a aquellos nuevos agentes que inciden en la prestación de los servicios*".

(iii) "(…) *se asignará a la CREG la regulación económica de los combustibles líquidos. Así mismo, la CREG revisará la metodología de formación de precio de los combustibles líquidos (…) con el fin de establecer una metodología eficiente que garantice la competitividad, el abastecimiento, la mejor señal de consumo para los usuarios y la sostenibilidad de la prestación del servicio (…) para financiar la actividad regulatoria los agentes que participan en la cadena productiva de los combustibles líquidos aportarán una contribución especial*".

(iv) "(…) *en alumbrado público la SSPD ejercerá las funciones de vigilancia y control de la prestación de este servicio. Así mismo, implementará un sistema para la centralización de la información técnica, operativa y financiera del servicio de alumbrado público (…) por otra parte, se deberá hacer el ajuste de la base gravable de la contribución especial para atender las funciones de regulación de la CREG y CRA, y de vigilancia y control de la SSPD a los respetivos agentes sobre los cuales se ejercen tales funciones*".

18. En este orden, para el DNP y el Ministerio de Hacienda, es claro que *"para contar con servicios públicos competitivos y que se ajusten a los nuevos cambios, se requiere contar con los recursos adecuados para que* [las funciones de regulación] *y vigilancia y control* [se realicen de forma oportuna y adecuada]"[16].

19. En igual sentido, los intervinientes hicieron énfasis en (i) la meta de calidad en la prestación del servicio de energía eléctrica, contenida en el pacto transversal, sobre la cual explicaron que su cumplimiento requiere de acciones importantes por parte del ente regulador y la SSPD; y (ii) la necesidad de fortalecer la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico-CRA y la SSPD, para, en general, garantizar una mejor prestación del servicio, incluyendo una mejor regulación y vigilancia. Acciones que, según indican, requieren de los recursos adecuados.

[16] Ver folio 3, disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12430.

20. Finalmente, con relación a los objetivos y estrategias que conllevaron la adopción del artículo 314, se puso de presente el *"Pacto Región Caribe"* contemplado en el documento de bases del PND. Según explicaron los intervinientes, en este documento se abordó de forma particular la prestación del servicio de energía eléctrica por Electricaribe, y se determinó que las deficiencias en la prestación del servicio de energía agravan las problemáticas socioeconómicas presentes en la Región Caribe. En este orden, señalan, el documento de base hizo alusión al grave déficit financiero de la compañía derivado de sus bajas inversiones en infraestructura eléctrica, sus problemas de flujo de caja y la consecuente imposibilidad de ejecutar los proyectos de inversión necesarios para permitir el funcionamiento de la empresa y garantizar la prestación del servicio de energía, consecuencia de lo cual se consignó la necesidad de que la SSPD tomara las medidas que fueran necesarias para garantizar el suministro del recurso en condiciones óptimas. Acciones que, por su naturaleza, hacen necesario garantizar la sostenibilidad financiera del Fondo Empresarial administrado por la Superintendencia.

21. Anotaron los intervinientes, que estas estrategias y objetivos se consolidaron en los artículos 312 a 318 de la Ley 1955 de 2019, que desarrollan la subsección *"Equidad para la eficiente prestación del servicio público de energía en la costa caribe"*.

22. Así mismo, junto a este escrito se anexó el documento titulado "*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*"[17].

23. Finalmente, cabe advertir que en virtud de los acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11529, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549, PCSJA20-11556, PCSJA20-11567 y PCSJA20-11581, expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura con ocasión de la emergencia sanitaria generada a raíz del Covid-19, los términos del presente proceso estuvieron suspendidos entre el 16 de marzo y el 30 de julio de 2020.

D. INTERVENCIONES

24. Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente[18] seis escritos de intervención[19]. Dos intervinientes solicitaron la declaratoria de **exequibilidad** de las disposiciones acusadas[20], dos presentaron argumentos a

[17] Ver folios 15 – 1.471 de la respuesta. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12430.

[18] El término para que los invitados conceptuaran, así como el término de fijación en lista, transcurrieron entre los días 29 de noviembre a 12 de diciembre de 2019.

[19] Escrito ciudadano firmado por Juan José Fuentes Bernal (18.11.19), Universidad Libre de Colombia (25.11.19), Instituto Colombiano de Derecho Tributario (09.12.19), escrito ciudadano del señor Ricardo Córdoba Acosta (10.12.19), Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG- (11.12.19), e intervención conjunta de MinMinas, MinHacienda, DNP, SSPD, y CRA (12.12.19).

[20] La CREG, y la 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.

favor de la **exequibilidad e inexequibilidad de algunas disposiciones**[21], uno solicitó la **inexequibilidad**[22], y otro interviniente se abstuvo de presentar argumentos orientados a debatir la constitucionalidad de las normas según los cargos planteados[23]. Así mismo, se allegó un memorial extemporáneo que carece de argumentos pertinentes frente a los cargos planteados[24].

25. *Solicitudes de exequibilidad*[25]. Quienes solicitaron declarar la exequibilidad de las normas, adujeron como motivo para ello que:

(i) La expresión "*costos*" contenida en el artículo 338 de la Constitución tiene un sentido *amplio*, esto es, no restringe el concepto a los gastos de funcionamiento de las entidades de vigilancia y regulación. Lo anterior, tiene sustento en las normas orgánicas del presupuesto, pues de conformidad con los artículos 11 y 36 del EOP, el presupuesto de gastos comprende tanto los gastos de funcionamiento como los gastos de *inversión*. Luego, si el Constituyente no estableció una diferenciación en tal sentido, no le es dable al operador jurídico realizar tal distinción. De esta manera, la jurisprudencia ha reconocido que la contribución especial "*se trata de una prestación que reconoce una inversión estatal, por lo que su producto está destinado a su financiación (…) el obligado tributario no tiene la opción de negarse a la inversión, por el contrario, se encuentra comprometido con su pago a raíz del provecho que le reporta*". Luego, una interpretación como la que propone el demandante sería contraproducente, en la medida en que los sujetos activos del impuesto necesitan ambos rubros para el cumplimiento adecuado de sus funciones, pues estas se realizan a través de gastos de funcionamiento e inversión. Como muestra de ello, la CREG informó que en su presupuesto aprobado del año 2018 se reflejan varios proyectos de inversión destinados a cubrir su agenda regulatoria.

(ii) En igual sentido, el tributo previsto en el artículo 314 es una retribución por los servicios que presta el Fondo Empresarial de la SSPD, cuya función es financiar a las empresas de servicios públicos domiciliarios tomadas en posesión, para garantizar la continuidad y calidad en la prestación del servicio. De esta forma, la destinación de la contribución especial al Fondo Empresarial no desconoce su destinación específica prevista en el artículo 338 de la Constitución, en la medida en que de allí se extraen los dineros para garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

(iii) Adicionalmente, la expresión "*que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios*" contenida en el numeral 4 del artículo 18 es exequible, en tanto que tal como lo ha

[21] El ICDT y la Universidad Libre.
[22] El señor Juan José Fuentes Bernal.
[23] El señor Ricardo Córdoba Acosta.
[24] Escrito allegado el 19 de diciembre de 2019, firmado por la señora Nilse Judith Senior y otros.
[25] En este aparte se incluyen los argumentos del ICDT y la Universidad Libre, en los que solicitaron la exequibilidad de las disposiciones, mientras que sus argumentos de inconstitucionalidad se agrupan con los intervinientes que solicitaron la inexequibilidad.

reconocido la jurisprudencia en la materia, *"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*"[26]. De esta manera, de una lectura del artículo 17 de la Ley 1955 de 2019, es claro qué sujetos inciden directa e indirectamente en la prestación del servicio, y, por ende, son sujetos pasivos del tributo. Así mismo, la CREG enfatiza en que debe tenerse en cuenta que, precisamente, en atención a las nuevas tecnologías y dinámicas que han surgido en el sector de servicios públicos con posterioridad a la Ley 142 de 1994 y que escapan a la regulación de la misma, es que el artículo 290 del PND habilita a la CREG para determinar qué agentes intervienen en la cadena de la prestación del servicio. Luego, es con base a la regulación de la CREG, que se determinan los sujetos pasivos del tributo. Por su parte, a juicio de la Universidad Libre, la norma acusada es constitucional en tanto basta con remitirse al concepto unificado número 08 de la SuperServicios, que ya definió quiénes inciden directa e indirectamente en la prestación de los servicios.

(iv) Ambas normas respetan la unidad de materia con que deben contar los planes de desarrollo, en la medida en que: el artículo 18 (i) es un mecanismo de ejecución del PND, en tanto fija un tributo que tiene por objeto fortalecer las instancias de regulación y vigilancia de los servicios públicos domiciliarios, según los objetivos propuestos en los pactos transversales y objetivos de este instrumento[27]; (ii) el fortalecimiento institucional de estas instancias requería de un ajuste en la contribución especial a su favor, de tal forma que contaran con financiación suficiente; y (iii) la relación entre la parte general del Plan y la disposición acusada no solo es necesaria sino inmediata, pues de no realizarse un ajuste en la financiación no se podría alcanzar el mejoramiento y fortalecimiento institucional que se busca en el PND. Por su parte, el artículo 314: (i) es un mecanismo de ejecución del PND, en tanto busca asegurar la solidez y sostenibilidad financiera del Fondo Empresarial de la SSPD, garantizar la continuidad en la prestación del servicio de energía y fortalecer la capacidad institucional de la vigilancia y control de los servicios públicos domiciliarios, en armonía con lo dispuesto en los pactos del PND[28]; y (ii) la consecución de estos objetivos exigen la creación de una contribución adicional a la prevista en el artículo 18. Además, se sostuvo que el PND es una norma de carácter multitemático que puede contener disposiciones tributarias.

---

[26] Corte Constitucional, sentencia C-459 de 2013.

[27] En este sentido, los intervinientes se refirieron a los siguientes pactos y estrategias: "Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos", que a su vez contempla las siguientes líneas "A. Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo", "B. Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa", y prevé dentro de sus estrategias la "Mejora de la regulación y vigilancia de los mercados energéticos"; y "Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad", que previó la implementación de mecanismos para fortalecer la capacidad técnica de las comisiones de regulación.

[28] "Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos", y "Pacto Región Caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad".

(v) Para el grupo de intervinientes encabezado por el Ministerio de Minas y Energía, y para el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, el demandante no logró demostrar los presupuestos para emprender un juicio de igualdad en el presente asunto. Particularmente, para el grupo encabezado por MinMinas, no se demostró el *tertium comparationis*, en la medida en que, a diferencia de las empresas de servicios públicos domiciliarios, los agentes que ejercen actividades reguladas de combustibles líquidos no se encuentran bajo la inspección, vigilancia y control[29] de la SuperServicios. Así mismo, varios intervinientes confluyeron en señalar que no tendría sentido que el dinero correspondiente a las contribuciones de los agentes de combustibles líquidos se destinara a un fondo administrado por la SuperServicios, en la medida en que estos contribuyentes no hacen parte del sector de servicios públicos domiciliarios, ni se benefician de las erogaciones del Fondo Empresarial en cuestión.

26. *Solicitudes de inexequibilidad*[30]. Quienes solicitaron la inexequibilidad de las disposiciones acusadas, sostuvieron que:

(i) De conformidad con el precedente contenido en la sentencia C-455 de 1994, las superintendencias únicamente pueden fijar contribuciones para recuperar los costos de los servicios que presten a los contribuyentes u obtener retribución por los servicios que les proporcionen. Por ello, las expresiones que se refieren a inversión son contrarias al artículo 338 superior. A su vez, el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 es contrario al artículo 338 de la Constitución, en la medida en que, si bien este último permite a las autoridades fijar la tarifa de las contribuciones, el sistema y método para definir tales costos, así como la forma de hacer su reparto deben ser definidos por el Legislador. De esta manera, si bien la norma acusada señala que la contribución se destina a financiar los gastos de funcionamiento de los sujetos activos del tributo, y en general, a la recuperación de los costos de la prestación del servicio, lo cierto es que la norma no especifica cuáles son estos costos o gastos, o la forma en que van a determinarse. La expresión "*que incidan*" es muy amplia y da lugar a sujetos pasivos indeterminados, lo que desconoce el principio de legalidad del tributo y otorga un margen al ejecutivo y las autoridades que apliquen la norma para determinar un elemento esencial del tributo.

(ii) No se cumple el principio de unidad de materia, en la medida en que en ninguna de las finalidades del PND se prevé una reforma al régimen tributario en materia de servicios públicos domiciliarios. Así mismo, de conformidad con la jurisprudencia en el tema, no pueden introducirse a través de un plan de desarrollo disposiciones con carácter permanente.

[29] En adelante, también "IVC".
[30] En este aparte se incluyen las solicitudes de inexequibilidad del ICDT y la Universidad Libre, cuyos argumentos de exequibilidad fueron relacionados en el numeral anterior.

(iii) Hubo una omisión legislativa al no incluir a los demás sujetos pasivos del tributo en el beneficio previsto para los agentes de combustible líquido. Por ello, debe declararse la inexequibilidad de la expresión "*combustibles líquidos*" del parágrafo 2 del artículo 18, en tanto el beneficio debería ser para todos los sujetos pasivos.

(iv) La norma es ambigua en tanto no precisa el alcance de los conceptos de *"gastos de funcionamiento e inversión"* y *"costos del servicio"*. A su vez, el numeral 2 del artículo 18 es contrario a los principios de legalidad y certeza tributaria, en la medida en que establece la determinación de la tarifa a partir del *"presupuesto neto"* de la entidad en el año a financiar, sin que sea claro cómo se calcula ese presupuesto, o los gastos de funcionamiento e inversión que forman parte del mismo. Por su parte, el artículo 314 tampoco define el servicio que presta la SuperServicios a los sujetos pasivos de la contribución, por lo que el fortalecimiento del Fondo Empresarial no se encuentra ligado a la prestación de un servicio a los contribuyentes, como lo exige el artículo 338 superior.

(v) La remisión a la técnica contable en ambos artículos para la determinación de la base gravable desconoce el principio de reserva de ley sobre los elementos esenciales del tributo.

E. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

27. Mediante el concepto del 3 de febrero de 2020, el Procurador General de la Nación le solicitó a esta Corte **declarar exequibles los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019**.

28. Como fundamento de su solicitud, el Ministerio Público señaló que (i) la jurisprudencia constitucional ha definido la contribución especial como un tributo que se cancela en contraprestación a una actividad, *inversión* u obra estatal que beneficia al sujeto pasivo y pretende compensar dicho beneficio[31]. De esta manera, el ejercicio de funciones de regulación, y de inspección, vigilancia y control que realizan la CREG, CRA y la SSPD se realiza a través de actividades que conllevan gastos de funcionamiento e inversión desde el punto de vista presupuestal de las entidades que las desarrollan[32]; (ii) de conformidad con el artículo 16 de la Ley 1955 de 2019, la SSPD tiene como función la toma de posesión de empresas de servicios públicos domiciliarios con el objeto de garantizar los derechos de los trabajadores y salvaguardar la prestación del servicio. Luego, la destinación de la contribución que hace el artículo 314 al Fondo Empresarial tiene como finalidad recuperar los costos de los servicios que presta la Superintendencia; y (iii) tal como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional[33], el principio de legalidad del tributo no impone una definición legal absoluta del tributo, *"sino que se prohíbe su*

[31] Corte Constitucional, sentencia C-272 de 2016.
[32] En este sentido, el Procurador, en línea con algunos intervinientes, puso de presente los artículos 11 y 36 del EOP, aplicable a las comisiones y superintendencias de conformidad con el artículo 84 de la Ley 142 de 1994.
[33] Corte Constitucional, sentencia C-056 de 2019.

indefinición". De esta manera, una imprecisión en la regulación de sus elementos esenciales sólo se torna inconstitucional cuando *"la oscuridad del texto legal haga imposible determinar los elementos esenciales del tributo"*.

29. De esta manera, el Ministerio Público, en línea con los intervinientes que solicitaron la exequibilidad de la norma, puso de presente que ese criterio razonable para determinar los sujetos pasivos de la contribución se encuentra en el artículo 17 de la Ley 1955 de 2019. De igual forma, en línea con uno de los intervinientes[34], el Ministerio Público sostuvo que el propósito de la disposición acusada es integrar a la regulación los nuevos agentes y tecnologías que influyen en la prestación de los servicios públicos domiciliarios y surgieron con posterioridad a la regulación contenida en la Ley 142 de 1994.

30. Por otra parte, sostuvo el Procurador que (iv) el artículo 18, al establecer las contribuciones especiales a favor de la CREG, la CRA y la SSPD para financiar los gastos de funcionamiento e inversión de estas entidades, constituye un mecanismo directamente orientado a la implementación del pacto por la calidad y la eficiencia de los servicios públicos, relacionado a su vez con los objetivos de mejora en la regulación y vigilancia del sector energético y al sector de agua potable y saneamiento básico. Por su parte, el artículo 314, ubicado en la subsección "*equidad para la eficiente prestación del servicio público de energía en la costa caribe*" de la Ley 1955 de 2019, se relaciona con el "*Pacto Región Caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad*", el cual fijó como uno de sus objetivos garantizar la prestación eficiente y sostenible del servicio de energía eléctrica en la Región, y en sus estrategias "*establecer las medidas y condiciones necesarias para la sostenibilidad financiera del fondo administrado por la SSPD*".

31. Finalmente, para el Ministerio Público (v) los agentes que desarrollan actividades reguladas de combustibles líquidos no se encuentran vigilados por la SSPD, por lo que los recursos provenientes de sus contribuciones no pueden destinarse al Fondo Empresarial administrado por la Superintendencia. Ello se explica en que, al no ser empresas de servicios públicos domiciliarios, los agentes de combustibles líquidos no se benefician del citado Fondo Empresarial. Luego, el tratamiento diferenciado se encuentra justificado, pues es razonable buscar que los recursos que provienen de los agentes de combustibles líquidos permanezcan en este sector.

32. 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	Primer cargo: de conformidad con la jurisprudencia constitucional y las definiciones del EOP, el ejercicio de las funciones de regulación, inspección, vigilancia y control implican tanto gastos de inversión como de funcionamiento, por lo que las expresiones acusadas no están cambiando la destinación constitucional de las contribuciones especiales. Así mismo, la destinación de los recursos del tributo al Fondo Empresarial es una compensación por los servicios que presta	Exequibilidad

[34] CREG.

Interviniente	Concepto	Solicitud
	la SSPD en la toma de posesión de las empresas de servicios públicos domiciliarios, y que tiene entre sus finalidades *garantizar la continuidad en la prestación del servicio*, por lo que la destinación de recursos a que se refiere el artículo 314 no presenta reparo de constitucionalidad alguno frente al artículo 338 de la Constitución. Segundo cargo: de conformidad con la jurisprudencia constitucional, la imprecisión de un elemento esencial del tributo sólo deviene en inconstitucional cuando la oscuridad de la disposición normativa es insuperable. No obstante, este no es el caso de la expresión acusada en el artículo 18, en la medida en que de una lectura del artículo 17 puede determinarse quiénes son sujetos pasivos del tributo. Tercer cargo: el artículo 18 es un mecanismo de ejecución del *"Pacto por la Calidad y Eficiencia de los Servicios Públicos"* y algunos de los objetivos y estrategias que se definen en el mismo. A su vez, el artículo 314 se relaciona con el *"Pacto Región Caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad"*, y los objetivos y estrategias establecidos en el mismo. Cuarto cargo: el trato diferenciado otorgado a los recursos provenientes de los sectores de combustibles líquidos y servicios públicos domiciliarios se encuentra justificado en la medida en que los agentes de combustibles líquidos no se encuentran sometidos a la vigilancia de la SSPD y no se benefician del Fondo Empresarial que este ente administra.	
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.	Primer cargo: la expresión *"costos"* del artículo 338 de la Constitución tiene un significado amplio, que implica todo aquello que se paga por algo, por lo cual, dicha expresión comprende los gastos de *inversión*, funcionamiento y de servicio de la deuda de entidades que se beneficien de la contribución. Luego, *si el Constituyente no diferencia entre gastos de inversión y funcionamiento, no le es dable al operador jurídico hacer esta distinción*. En igual sentido, se recuerda, que de conformidad con los artículos 11 y 36 del EOP el presupuesto de gastos comprende gastos de funcionamiento y gastos de inversión[35]. Además, recientemente, en la sentencia C-278 de 2019, la Corte avaló que una contribución a favor de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada se destinara a cubrir, entre otros, gastos de funcionamiento e inversión. La finalidad del Fondo Empresarial de la SuperServicios es financiar a las empresas en toma de posesión para proteger los derechos laborales de los trabajadores, *asegurar la prestación del servicio* y cumplir con las demás obligaciones generales. Luego, el tributo previsto en el artículo 314 es una retribución del servicio de apoyo que presta el Fondo Empresarial. Segundo cargo: la expresión *"personas que inciden directa o indirectamente en la prestación del servicio"* no es inexequible, en la medida en que la misma Constitución permite que el sujeto pasivo de la obligación sea *determinable*[36]. En armonía con ello, de una lectura del artículo 17 de la Ley 1955 de 2019, se puede determinar cuáles son los sujetos pasivos del tributo. Tercer cargo: el documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo, en su calidad de anexo a la Ley 1955 de 2019, contempla el *"Pacto por la calidad y eficiencia de los*	Exequibilidad

[35] Los intervinientes sustentan estas afirmaciones, a su vez, en un extracto de la sentencia C-151 de 1995.
[36] Corte Constitucional, sentencia C-822 de 2011. Así mismo, citan la sentencia C-278 de 2019, que avaló una contribución especial con sujeto pasivo determinable.

Interviniente	Concepto	Solicitud
	servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos". Este pacto, a su vez, contempla las siguientes líneas *"A. Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo"*, y *"B. Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa"*. La línea A, a su vez, tiene como tercer objetivo **la mejora de la regulación y vigilancia en los mercados energéticos**, y, en línea con la consecución de este objetivo, se contempla la **modernización y fortalecimiento institucional** de las instancias regulatorias en materia de prestación de servicios públicos domiciliarios. Incluso, se prevé como medida concreta para el desarrollo de esta estrategia el ajuste de la base gravable de la contribución especial para atender las funciones de la CREG, CAR y SSPD. Por su parte, la línea B dispone como objetivo incorporar las modificaciones necesarias al sector para fortalecer la vigilancia y regulación a las empresas. Para efectos de lo cual, se determina la estrategia de fortalecer institucional, financiera y técnicamente a la SSPD y la CRA. Finalmente, el *"Pacto Región Caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad"*, prevé adoptar las medidas necesarias para la sostenibilidad del Fondo Empresarial administrado por la SSPD y la prestación eficiente del servicio de energía eléctrica. De conformidad con lo expuesto (i) el artículo 18 es el mecanismo directo e inmediato para lograr la regulación y vigilancia tanto en el mercado energético como a las empresas prestadoras del servicio de agua potable y saneamiento básico[37]; y (ii) el artículo 314 crea una contribución especial cuyo objetivo es fortalecer el fondo empresarial de la SuperServicios, y, por ende, garantizar la continuidad y calidad del servicio por parte de las empresas que han sido objeto de toma de posesión. En este sentido, realiza los objetivos de mejorar la regulación y vigilancia del mercado energético, y de garantizar la prestación del servicio de forma sostenible en la Región Caribe[38]. Cuarto cargo: el demandante no logró demostrar el *tertium comparationis* en la medida en que los agentes que ejercen actividades reguladas de combustibles líquidos, a diferencia de las empresas de servicios públicos domiciliarios, no son vigilados por la SSPD. Luego, los excedentes de las contribuciones que pagan los sujetos regulados por la CREG, no podrían destinarse al Fondo Empresarial de la SuperServicios.	
Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG-	Primer cargo: el demandante hace una lectura descontextualizada de la disposición demandada cuando afirma que los recursos de las contribuciones especiales no pueden destinarse a inversión, en la medida en que *los costos del servicio de regulación incluyen los gastos de funcionamiento e inversión*. De esta manera, los artículos 11.b) y 36 del EOP establecen que el presupuesto de *gastos* de los departamentos administrativos comprende tanto gastos de funcionamiento como gastos de inversión. De forma particular, la CREG transcribió apartes de su presupuesto para el año 2018, en el cual se relacionan diferentes proyectos de inversión destinados a cumplir la agenda regulatoria de la Comisión[39]. Frente a lo cual, concluyó que *"claramente los*	Exequible

[37] Para el efecto, los intervinientes presentan un análisis de cómo el artículo 18 supera, una a una, las pautas de análisis fijadas en la sentencia C-092 de 2018.
[38] En este sentido, realiza el mismo análisis de superación de las pautas establecidas en la sentencia C-092 de 2018.
[39] Ver folio 21 de la respuesta, disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12880.

Interviniente	Concepto	Solicitud
	proyectos financiados a través de la contribución y que se encuentran dentro de los gastos de inversión hacen parte del ejercicio de la actividad regulatoria que debe ser financiada por agentes regulados y se enmarca dentro de lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución Política". Segundo cargo: no es válida la interpretación que hace el accionante en relación con la indeterminación de los sujetos pasivos de la obligación, en la medida en que debe entenderse que posterior a los eventos típicamente previstos en la Ley 142 de 1994, han entrado en vigencia nuevas tecnologías y modalidades de intervención en la prestación de servicios públicos que efectivamente inciden en el suministro de los mismos, sin estar contemplados dentro de las actividades complementarias previstas inicialmente en la Ley 142 de 1994. Un ejemplo de ello, serían las empresas que re gasifican el gas no con fines de comercialización, sino de brindar confiabilidad en el suministro de gas natural; o la implementación de sistemas de almacenamiento temporal de energía eléctrica para su posterior devolución al sistema, entre otros. Con base a ello, los artículos 17 -parágrafo- y 290 de la Ley del PND, contienen disposiciones precisamente orientadas a incluir estos agentes en el esquema regulatorio, y luego, la disposición acusada no puede ser leída de forma aislada, sino en contexto. De esta manera, si bien la norma es de carácter abierto, y ello es necesario, en la medida en que con el paso del tiempo podrán aparecer nuevos agentes y tecnologías que influyan en la prestación del servicio, los sujetos pasivos del tributo se irán determinando, cuando la CREG los incluya en su regulación al respecto, según las facultades previstas en los artículos 17 y 290 de la Ley 1955 de 2019. Así, se recuerda que de conformidad con la sentencia C-459 de 2013, *"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". Exigencia que se entenderá desconocida "sólo cuando la falta de claridad sea insuperable, [caso en el que] se origina la inconstitucionalidad de la norma que determina los elementos de la obligación tributaria"*. Tercer cargo: la disposición demandada corresponde a una norma instrumental del numeral 8 de las bases y parte general del PND *"Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos"*, el cual, a su vez, tiene una estrategia denominada *"Mejora de la regulación y vigilancia de los mercados energéticos"*. Así mismo, dentro de uno de los objetivos del *"Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad"* se previó la implementación de mecanismos para fortalecer la capacidad técnica de las comisiones de regulación. Luego, una contribución a favor de la CREG permite su fortalecimiento para llevar a cabo su facultad regulatoria y lograr una mejora en la regulación de los mercados energéticos, de conformidad con lo previsto en los fines y objetivos sentados en las bases generales del PND. Sin embargo, ello también se relaciona con los objetivos de *"Modernización de los mercados actuales y promoción de la innovación"* y *"Promoción de la competencia y del desarrollo de negocios descentralizados"*, que hacen parte de este mismo pacto, y en los que se busca la intervención de la CREG, y para ello, es indispensable el fortalecimiento de su capacidad institucional. Cuarto cargo: el trato que da la norma a los recursos provenientes del sector de combustibles líquidos se justifica en la medida en que este sector no se encuentra vigilado por la	

Interviniente	Concepto	Solicitud
	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Esto es, actualmente el artículo 16 de la Ley 1955 de 2019 define las fuentes de financiación que integran el Fondo Empresarial de la SSPD, dentro de los cuales se encuentra el sector de servicios públicos domiciliarios, pero no así el de combustibles líquidos. Por ello, la norma demanda parte de la consideración de que los recursos de combustibles líquidos no pueden destinarse a financiar en fondo de una entidad que no está relacionada con el sector ni ejerce supervisión sobre estos agentes. De esta manera, se recuerda que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional sobre el tema, las contribuciones especiales se invierten exclusivamente en beneficio del grupo o sector que las tributa[40].	
Instituto Colombiano de Derecho Tributario	Primer cargo: de conformidad con el análisis efectuado en la sentencia C-455 de 1994, en un caso similar -por tratarse de una contribución en que el sujeto activo era una Superintendencia-, la Corte determinó que estas autoridades únicamente pueden fijar contribuciones para *recuperar los costos de los servicios que presten a los contribuyentes* u *obtener retribución por los servicios que les proporcionen*. Por ello, los apartes que se refieren a inversión son contrarios al artículo 338 superior. Igual análisis se predica del artículo 314, que destina estos recursos a inversión. Segundo cargo: la expresión *"que incidan"* es muy amplia y da lugar a sujetos pasivos indeterminados, incumpliendo con el principio de legalidad del tributo y dando un margen al ejecutivo para determinar uno de sus elementos esenciales. Por ello, se debe declarar inexequible la expresión *"todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios"*. Tercer cargo: no se cumple el principio de unidad de materia, en la medida en que en ninguna de las finalidades del PND se prevé una reforma al régimen tributario en materia de servicios públicos domiciliarios. Así mismo, de conformidad con la jurisprudencia en el tema, no pueden introducirse a través de un plan de desarrollo disposiciones con carácter permanente. Cuarto cargo: el actor no explicó cómo aplicaría el juicio de igualdad al caso bajo estudio, por lo que el cargo no debe prosperar.	Exequibilidad parcial
Universidad Libre sede Bogotá	Primer cargo: el artículo 18 de la Ley 1955 de 2020 no es contrario al artículo 338 superior, en la medida en que tal como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional[41], un elemento que compone la contribución especial es que *"se trata de una prestación que reconoce una inversión estatal, por lo que su producto está destinado a su financiación (…) el obligado tributario no tiene la opción de negarse a la inversión, por el contrario, se encuentra comprometido con su pago a raíz del provecho que le reporta"*. De esta manera, de una lectura integral de la norma, se entiende que esta se refiere a todos los costos, eso es, de funcionamiento e inversión que genera la actividad estatal que beneficia al sujeto pasivo del tributo. Así mismo, la destinación de la contribución especial al Fondo empresarial no desconoce la destinación específica de estos recursos, pues de este fondo se extraen los dineros para garantizar la viabilidad y continuidad en la prestación de los servicios públicos. Segundo cargo: la norma no vulnera los principios de legalidad y certeza tributaria, en tanto el demandante no tuvo en cuenta que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	Exequibilidad parcial

[40] Corte Constitucional, sentencia C-621 de 2013.
[41] Corte Constitucional, sentencia C-272 de 2016.

Interviniente	Concepto	Solicitud
	ya definió quiénes inciden directa e indirectamente en la prestación de SSPD mediante concepto unificado 08. Tercer cargo: las disposiciones acusadas tienen conexidad directa e inmediata con el PND, en tanto este tiene dentro de sus bases el objetivo de ajustar la base gravable de la contribución especial para atender las funciones de regulación de la CREG, CRA y SSPD. Así mismo, una contribución especial con destino a estas entidades y al Fondo Empresarial es imperativa para alcanzar los objetivos del Pacto por la Calidad y Eficiencia de los Servicios Públicos. Cuarto cargo: hubo una omisión legislativa al no incluir a los demás sujetos regulados dentro del beneficio otorgado a los agentes de combustibles líquidos, por lo que debe declararse la inexequibilidad de la expresión *"combustibles líquidos"* del parágrafo 2 del artículo 18, en tanto el beneficio debería ser para todos los sujetos pasivos.	
Juan José Fuentes Bernal	Además de desarrollar los argumentos ya expuestos en la demanda, el ciudadano señala que el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 desconoce el artículo 338 superior, en la medida en que la Ley no determinó los costos o gastos del servicio que se financiarán con esta contribución, ni su forma de determinación. Así mismo, la norma es ambigua en tanto se refiere a dos categorías distintas: los gastos de funcionamiento e inversión de las entidades titulares, y los costos del servicio que prestan estas entidades, *"sin precisar el alcance de estos dos conceptos o si uno está incluido dentro del otro"*. Por su parte, el numeral 2 del mismo artículo es contrario a los principios de legalidad y certeza tributaria, puesto que establece que, para efectos de la determinación de la tarifa, se debe partir del *"presupuesto neto"* de la entidad en el año a financiar. Sin embargo, *"la norma no define el alcance de la expresión presupuesto neto, ni cómo se define el mismo (...) o cómo se determinan los gastos de funcionamiento e inversión que forman parte del mismo"*. Luego, el sujeto activo del tributo puede elaborar cualquier presupuesto, sin que los sujetos pasivos obligados a financiarlo puedan conocer los parámetros utilizados para su elaboración. En similar sentido, el artículo 314 no define el servicio que presta la SSPD a los sujetos pasivos de la contribución, desconociendo la finalidad prevista para las contribuciones especiales en el artículo 338 de la Constitución. De esta manera, el fortalecimiento del Fondo empresarial a cargo de esta entidad, no está expresamente vinculado a la prestación de un servicio a los contribuyentes. Tampoco es posible entender que el servicio que se grava es el servicio de vigilancia, en tanto el mismo ya fue regulado en el artículo 18. La remisión a la técnica contable en ambos artículos, como instrumento para determinar las bases gravables, desconoce que tras la adopción de las NIIF en Colombia mediante Ley 1314 de 2009 *"las normas contables no pueden tener impacto en la base gravable de los tributos"*. Esta precisión tiene origen en el principio constitucional de reserva de Ley, en virtud del cual sólo el Legislador puede definir los elementos esenciales del tributo, y no las técnicas que defina la Juna de Normas Internacionales de Contabilidad. Ello, a su vez, afectaría la legalidad y certeza tributaria. Finalmente, hace énfasis en el desconocimiento del principio de unidad de materia, en el sentido de indicar que *"en ninguna de las finalidades de la llamada Ley del Plan tiene cabida una reforma al régimen tributario de los servicios públicos domiciliarios"*. De esta manera *"se trata de modificaciones*	Inexequibilidad

Interviniente	Concepto	Solicitud
	aisladas de un régimen tributario definido en la Ley 142 de 1994". Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha advertido que una medida cuya naturaleza es permanente, no puede ser introducida en un Plan de Desarrollo con vocación transitoria.	

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

33. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

B. CUESTIONES PREVIAS

Aptitud sustantiva de la demanda

Cargo por desconocimiento del artículo 13 superior

34. Toda vez que varios de los intervinientes consideraron que el demandante no estructuró su cargo por desconocimiento del derecho a la igualdad en los términos establecidos en la jurisprudencia de esta corporación, por (i) no haber demostrado el término de comparación; y (ii) en todo caso, estar justificado el trato diferenciado de los excedentes de las contribuciones especiales que pagan los agentes de combustibles líquidos, frente a aquellos que pagan las empresas de servicios públicos domiciliarios, la Corte estudiará, en primer lugar, si el demandante presentó los elementos de juicio necesarios para emprender un examen de constitucionalidad por desconocimiento del derecho a la igualdad.

35. Para el efecto, se recuerda, en primer lugar, que de conformidad con el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, las demandas de inconstitucionalidad deben señalar las razones por las cuales se estima que las disposiciones acusadas desconocen el texto de la Constitución. Este requisito, conocido como *el concepto de violación*, implica para el demandante la carga de presentar unos mínimos argumentativos que permitan a la Corte observar con claridad el surgimiento de una verdadera controversia constitucional.

36. De esta manera, en pacífica y reiterada jurisprudencia, este tribunal ha establecido que toda demanda de constitucionalidad debe cumplir con los siguientes requisitos: (i) *claridad*, que implica la existencia de un hilo conductor en la argumentación que permita entender el contenido de la demanda y su justificación; (ii) *certeza*, de tal forma que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente, y no en una que el actor deduzca subjetivamente. Esto quiere decir, que debe presentarse una verdadera confrontación entre la norma legal y la Constitución; (iii) *especificidad*, en el sentido de explicar cómo la norma demandada desconoce la Carta Política; (iv)

pertinencia, cuando los argumentos planteados son de naturaleza constitucional, y no de rango legal, reglamentario o doctrinal; y (v) *suficiencia*, cuando la argumentación del demandante logra despertar si quiera una duda mínima de constitucionalidad[42].

37. No obstante, esta corporación también ha reconocido que si bien el cumplimiento de los mínimos argumentativos es importante para garantizar un correcto debate en sede de control abstracto, el examen material de los cargos no puede convertirse en una barrera que pida más allá de aquello que la razonabilidad exige para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho político de propender por la supremacía e integridad de la Constitución. En virtud de ello, la Corte Constitucional deberá aplicar el principio *pro actione* al momento de decidir sobre la admisibilidad y aptitud sustancial de las demandas sometidas a su consideración[43].

38. Ahora bien, de forma particular para los casos en que se plantea un cargo por desconocimiento del derecho a la igualdad, esta corporación ha establecido que adicional a los mínimos argumentativos antes referenciados, el actor debe señalar (i) el criterio de comparación o *tertium comparationis*, en virtud del cual debe mostrar a la Corte por qué los grupos de sujetos implicados en la norma **son comparables**; (ii) definir si desde la perspectiva *fáctica* y *jurídica* existe un tratamiento desigual entre iguales o igual entre desiguales; y (iii) explicar si este tratamiento diferenciado está o no constitucionalmente justificado[44]. La exigencia de estos parámetros como requisito de validez material de los cargos, se justifica en la complejidad del principio de igualdad y la protección del amplio margen de configuración con que cuenta el legislador, por lo que la inobservancia o la falta de sustentación de cualquiera de los referidos supuestos, conlleva a la inhibición[45].

39. Una vez efectuadas las anteriores precisiones, debe aclarar la Corte que si bien en una primera oportunidad se resolvió que el cargo por desconocimiento del artículo 13 de la Constitución era admisible, lo cierto es que tal y como lo ha reconocido esta corporación, dicha valoración constituye apenas *"un examen sumario de la acción"*, que no obsta para que en una etapa posterior, en que se ha dado espacio a la intervención ciudadana y al Procurador General de la Nación, el Pleno de la corporación, al revisar con detalle la aptitud sustancial de la demanda, se inhiba de emitir un pronunciamiento de fondo sobre un cargo previamente admitido[46].

40. Dicho lo anterior, observa la Sala que la primera condición con que debe cumplir un cargo por desconocimiento del derecho a la igualdad, consiste en identificar el *tertium comparationis* que implica señalar con claridad por qué los sujetos que involucra la disposición normativa acusada son comparables en primer lugar.

---

[42] Corte Constitucional, entre otras, sentencia C-138 de 2019.
[43] Corte Constitucional, sentencia C-292 de 2019.
[44] Corte Constitucional, sentencia C-138 de 2019.
[45] Ibídem.
[46] Ibídem.

41. En el presente caso, a juicio del demandante, el término de comparación o *tertium comparationis*, se puede establecer entre los siguientes sujetos (i) los agentes que ejercen actividades reguladas de combustibles líquidos; y (ii) las empresas de servicios públicos domiciliarios. Ambos, en su calidad de sujetos pasivos de la contribución especial de que trata el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, y estar sometidos a la regulación de la CREG.

42. De esta manera, el demandante funda su criterio de comparación en que ambos grupos se encuentran sometidos a la regulación de la CREG. Al respecto, se observa que el parágrafo 2º del artículo 18 demandado establece que "*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*" (Subrayas fuera de texto original). Es a partir de esta redacción que el demandante justifica su criterio de comparación, según el cual, las empresas de servicios públicos domiciliarios, en su calidad de agentes regulados por la CREG, también debieron incluirse en este beneficio.

43. Sin embargo, observa la Sala que el demandante no se refiere, en su criterio de comparación, a la destinación que se da a los excedentes de las contribuciones que pagan las empresas de servicios públicos domiciliarios. Es así como el demandante no explicó cómo, a pesar de que en el primer escenario los excedentes se compensen a favor del sujeto pasivo, y en el segundo tengan, según se entiende de la redacción de la norma, otro destino, ambos grupos puedan asimilarse. Tal carga argumentativa, para construir el cargo sobre unas bases mínimas, se echa de menos en el presente caso.

44. Asimismo, se debe destacar que el objeto de la disposición invocada no fue, como el demandante parece concebirlo, regresar los excedentes de la contribución especial a favor de *todos* los sujetos regulados por la CREG, pues, específicamente, la norma se refirió a aquellos agentes que realizan actividades reguladas de combustibles líquidos, y, de esta manera, correspondía al demandante señalar por qué las empresas de servicios públicos domiciliarios podrían asimilarse al desempeño de las actividades reguladas de combustibles líquidos, o por qué, a partir de la destinación de los excedentes de las empresas no beneficiadas por la compensación, estas serían comparables en un mismo plano fáctico y jurídico con los agentes de combustibles líquidos.

45. Una vez precisadas las deficiencias argumentales en la construcción del criterio de comparación del demandante, destaca la Sala que si bien ambos grupos son contribuyentes del tributo de que trata el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, y se encuentran sometidos a la regulación de la CREG en los términos del artículo 4º del Decreto 1260 de 2013[47], el demandante pasa por alto que, tal como fue puesto de presente por algunos intervinientes y la Procuraduría

[47] *"Por el cual se modifica la estructura de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)"*.

General de la Nación, ambos grupos también tienen condiciones *diferentes* que en lo relevante los ubican en planos fácticos y jurídicos distintos.

46. A partir de lo anterior, concuerda la Corte con el Ministerio Público y los intervinientes que pusieron de presente la ausencia de un criterio de comparación para llevar a cabo el juicio de igualdad. Por cuanto, por una parte, quienes intervienen en la prestación de servicios públicos domiciliarios en los términos de la Ley 142 de 1994, son sujetos vigilados por la SSPD y se benefician del Fondo Empresarial que administra dicho ente de inspección, vigilancia y control; mientras que, por su parte, los agentes de combustibles líquidos (i) no se encuentran bajo la inspección vigilancia y control de la SSPD, en los términos del artículo 79 de la Ley 142 de 1994; en consecuencia (ii) no hacen parte del sector de servicios públicos domiciliarios, en los términos de los artículos 1º y 14 de la Ley 142 de 1994; y (iii) no reciben ningún servicio de inspección, vigilancia y control por parte de dicha Superintendencia, ni perciben algún beneficio del Fondo Empresarial que administra la misma, al no ser empresas de servicios públicos domiciliarios susceptibles de ser tomadas en posesión, administradas, y/o liquidadas por orden del ente de control, en los términos de los artículos 58 a 60 de la Ley 142 de 1994, y el artículo 16 de la Ley 1955 de 2019.

47. Adicional a ello, considera la Sala que, la demanda carece de especificidad, por cuanto, el demandante tampoco justifica por qué los excedentes de las contribuciones especiales a cargo de los agentes de combustibles líquidos deberían destinarse al Fondo Empresarial que administra la SSPD, cuando las empresas que ejercen este tipo de actividades no podrían ser tomadas en posesión por el ente de control, ni derivar de allí algún beneficio. De esta manera, la norma acusada parte del hecho de que los excedentes de las contribuciones especiales que pagan los agentes de los combustibles líquidos no pueden destinarse a financiar un fondo ajeno al sector[48]. Por lo expuesto, la Corte no encuentra un cargo cierto, ni específico que permita argumentar de forma suficiente un reproche constitucional que genere una duda mínima sobre la vulneración del artículo 13 superior.

48. En consecuencia, la Sala se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo frente a este cargo, al no encontrar acreditados los mínimos argumentativos para emprender una valoración por desconocimiento del derecho a la igualdad de los sujetos involucrados.

Cargos por violación de destinación específica (art. 338 superior), al principio de unidad de materia (art. 158 de la Carta Política) y al principio de legalidad del tributo (art. 338 superior)

49. Encuentra la Corte que los cargos relacionados con los reproches de constitucionalidad respecto del desconocimiento del artículo 338 superior por (i) la destinación de los recursos provenientes de las contribuciones especiales a inversión y financiamiento del Fondo Empresarial de la SuperServicios -

[48] Corte Constitucional, sentencia C-621 de 2013.

cargo primero-, y (ii) la indefinición de uno de los elementos esenciales del tributo -*cargo cuarto*-; así como (iii) el cargo por la potencial vulneración al principio de unidad de materia de los artículos 18 y 314 demandados con los objetivos, pactos y estrategias definidos en el Plan Nacional de Desarrollo -*cargo tercero*-, resultan aptos para emitir un pronunciamiento de fondo, en la medida en que cumplen con los requisitos generales de aptitud sustancial exigidos por la jurisprudencia.

50. Lo anterior, en tanto que el *cargo primero* (i) presenta argumentos *claros*, toda vez que cuentan con orden lógico en virtud del cual puede entenderse que los reproches del actor se encuentran orientados a cuestionar un cambio en la destinación específica de los recursos provenientes de la contribuciones especiales, que a su juicio, desconoce lo previsto en el artículo 338 superior; (ii) las razones son *ciertas*, en la medida en que el contenido legal acusado efectivamente dispone lo que el actor cuestiona, esto es, permite que los recursos provenientes de las contribuciones especiales se destinen a financiar gastos de inversión y un Fondo Empresarial, en aparente detrimento de lo establecido en el artículo 338 superior. Luego, sí se presenta una confrontación real entre el texto legal y la Constitución; (iii) los argumentos son *específicos*, en tanto se ocupan de explicar que al contar con una destinación específica definida por el mismo Constituyente, no les dable al Legislador variar tal destinación; (iv) los señalamientos son *pertinentes*, en la medida en que se plantea el desconocimiento de un artículo de la Constitución, por lo que se plantea una verdadera controversia constitucional; y (v) la argumentación de la demanda es *suficiente*, en tanto al ser claro que el texto legal en cuestión, en efecto autoriza a financiar los rubros de *inversión* y Fondo Empresarial con los dineros provenientes de la contribución, mientras que, por su parte, según el tenor literal del artículo 338 superior, tales dineros tienen como finalidad la recuperación de costos en la prestación de servicios o participación en beneficios, los planteamientos del actor tienen la vocación de despertar, aunque sea, una duda mínima para emprender un juicio de constitucionalidad.

51. Por su parte, el *cargo segundo* (i) es claro en la medida en que las razones expuestas por el actor permiten entender que la controversia se plantea respecto de un aparte del artículo 18 demandando, que al definir los sujetos pasivos de la obligación incurre, a su juicio, en una indeterminación contraria a la Constitución; (ii) las razones son ciertas, en la medida en que la expresión acusada, en efecto, señala que serán sujetos pasivos de la contribución "*quienes incidan directa o indirectamente en la prestación del servicio*", por lo que el contenido que se acusa de indeterminado efectivamente corresponde a lo previsto en la disposición acusada; (iii) los argumentos de la demanda son *específicos*, en tanto establecen una conexión entre la expresión acusada y el mandato contenido en el artículo 338 superior; (iv) a su vez, son *pertinentes* desde el control abstracto de constitucionalidad, en la medida en que se acusa el precepto legal de desconocer el principio de legalidad tributaria (artículo 338 superior); y (v) en consecuencia de lo expuesto, las razones devienen en *suficientes* al despertar una duda mínima sobre si la expresión acusada es tan amplia al punto de incurrir en una indeterminación del sujeto pasivo de la

obligación e incurrir en una indefinición contraria al artículo 338 superior, y al desarrollo que sobre el mismo ha tenido la jurisprudencia.

Y, finalmente el *cargo tercero* (i) es *claro,* en la medida en que a partir de una exposición del contenido del PND y su confrontación con el texto legal en cuestión, se entiende que el actor cuestiona la ausencia de conexidad aparente entre los objetivos del instrumento de planeación y las normas bajo revisión; (ii) es *cierto,* en tanto que el demandante basa su argumentación en el contenido objetivo de los artículos 18 y 314 demandados, cuestionando que sea cierto que una ampliación en la base de recaudo de la CREG, la CRA y la SSPD desarrolle los pactos estructurales o transversales del instrumento de planeación. De esta manera, se presenta una confrontación entre los artículos demandados y el artículo 158 de la Constitución; (iii) es *específico,* al explicar que si los artículos demandados no fueron concebidos para ejecutar los objetivos generales del PND, desconocen la unidad de materia que debe guardar toda regulación; (iv) es *pertinente*, en tanto el desconocimiento de la unidad de materia se deriva del artículo 158 superior y la jurisprudencia de esta corporación, por lo que su eventual desconocimiento, es un asunto que quebranta directamente la Constitución; y (v) es *suficiente*, en la medida en que tras observar contenido general del instrumento de planeación, surge una duda mínima de su conexidad con las normas en cuestión.

52. Con fundamento en lo anterior, procede la Sala Plena a continuar con el análisis de constitucionalidad de los cargos primero, segundo y tercero planteados por el demandante.

C. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

53. Corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional determinar si **(i)** ¿el Legislador desconoció los principios de legalidad y certeza del tributo (artículo 338 superior), al establecer que serán sujetos pasivos de la contribución especial, quienes "*incidan directa o indirectamente en la prestación del servicio*" (inciso 4º (parcial) del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019)?; **(ii)** ¿el Legislador desconoció el principio de unidad de materia (artículo 158 superior) al prever en el Plan Nacional de Desarrollo disposiciones relacionadas con la modificación de una contribución especial a favor de la CREG, la CRA y la SSPD, prevista en la Ley 142 de 1994, régimen de servicios públicos domiciliarios; así como el establecimiento de una contribución especial adicional para el fortalecimiento del Fondo Empresarial a cargo de la SSPD?; y **(iii)** en caso de que no se haya desconocido tal principio, deberá determinar si ¿el Legislador desconoció la destinación específica prevista para las contribuciones especiales (artículo 338 superior), al permitir que los recursos provenientes de estas contribuciones se destinen a gastos de inversión y al Fondo Empresarial administrado por la SuperServicios?

54. Para resolver los problemas jurídicos mencionados, la Sala procederá a (i) reiterar su jurisprudencia sobre el principio de legalidad y su proyección en el principio de certeza del tributo; (ii) reiterar su jurisprudencia sobre la unidad de materia del PND, y (iii) establecer si las contribuciones previstas en las

normas acusadas se ajustan a dichos postulados. En caso de que ello sea así, entrará a estudiar la naturaleza de las contribuciones especiales, su destinación en los términos del artículo 338 de la Constitución, el concepto de gastos de inversión, y la naturaleza y objetivos del Fondo Empresarial administrado por la SuperServicios, para con base a ello resolver sobre el tercer problema jurídico planteado.

D. LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SU PROYECCIÓN EN EL PRINCIPIO DE CERTEZA TRIBUTARIA. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

55. 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 establecer contribuciones fiscales. En desarrollo de tal atribución, establece la norma superior, la Ley se encargará de definir, *directamente,* los sujetos activos y pasivos, el hecho generador, la base gravable y la tarifa de los impuestos[49]. 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.

56. 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 Congreso[50]; (ii) fijar un marco dentro del cual, las entidades territoriales podrán decretar tributos para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales[51]; y (iii) la posibilidad de facultar *a las autoridades* 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 método que la Ley defina[52].

57. 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 en la creación del tributo *es una de las características definitorias del Estado Constitucional*, destacando, en particular, que 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* [53].

---

[49] 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)"*.
[50] Constitución Política, artículo 150.12.
[51] Constitución Política, artículos 300.4 y 313.4.
[52] Constitución Política, artículo 338.
[53] Corte Constitucional, sentencia C-690 de 2003.

58. Ahora bien, de forma reciente, este tribunal, en 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 tributaria. Dentro de esta labor de sistematización, se hizo referencia a las funciones que cumple este principio en el ordenamiento jurídico y *su relación con el principio de 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 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, en el caso de los ingresos nacionales los elementos esenciales del tributo deben ser definidos de forma *clara* e *inequívoca* por el Legislador, mientras que, en el caso de los tributos territoriales, se concede un margen de acción más amplio a los órganos territoriales competentes para concretar los aspectos generales prefigurados por el Legislador.

59. Agrega la Sala, que dentro de estos importantes postulados, 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. 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, 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.

60. Por último, es importante considerar que intrínsecamente relacionado con el principio de legalidad se encuentra el principio de 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 esta sea superable a partir de *las pautas y cánones generales de interpretación jurídica*[54]. 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***"[55] (Resaltado por fuera del texto original).

61. Es importante poner de presente que esta corporación ya se ha referido a aquellos escenarios excepcionales en que puede delegarse la definición de aspectos específicos del tributo a autoridades distintas del Legislativo, en el sentido de señalar que ello puede darse únicamente sobre cuestiones técnicas de ejecución o asuntos que por su naturaleza escapan al carácter general de la Ley y requieren una actualización periódica del reglamento, pero, en ningún caso, puede darse tal delegación sobre los **elementos esenciales** del tributo[56].

62. Con base en las anteriores premisas, pasa la Sala a resolver el primer problema jurídico.

E. PRIMER PROBLEMA JURÍDICO: ANÁLISIS DE LA INDETERMINACIÓN DE LOS SUJETOS PASIVOS DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA

63. Observa la Sala que las razones expuestas por el actor para solicitar la inexequibilidad de la norma acusada, fueron las siguientes: (i) de conformidad con lo previsto en los artículos 150.12 y 338 de la Constitución, los sujetos pasivos de un tributo deben ser plenamente identificados por la Ley, ordenanza o acuerdo desde el momento de su creación; (ii) por su parte, la norma acusada prevé que serán sujetos pasivos de la obligación "*todos aquellos que inciden directa o indirectamente en la prestación de servicios públicos domiciliarios*"; (iii) luego "*no hay duda que esta redacción de la norma es una directa transgresión al precepto constitucional que exige la determinación del sujeto pasivo, desde la Ley*"[57] y "*llevaría al absurdo de que* [los miembros de las agremiaciones, proveedores o empleados de las empresas de servicios públicos domiciliarios] *podría*[n] *ser considerado*[s] *como que incide*[n] *directa o indirectamente en la prestación de servicios públicos domiciliarios*"[58].

64. Según lo previsto en el artículo 17 de la Ley 1955 de 2019, puede entenderse que serán sujetos pasivos del tributo (i) quienes desarrollen actividades que *por su semejanza* con las actividades principales o complementarias -descritas en el artículo 14 de la Ley 142 de 1994- *incidan determinantemente* en la prestación de los servicios públicos domiciliarios; (ii) que para tal efecto, se encuentren dentro de las hipótesis de asimilación que defina la SuperServicios en la regulación que expida para tal efecto; y (iii)

---

[54] Corte Constitucional, sentencia C-550 de 2019.
[55] Corte Constitucional, entre otras, sentencias C-056 de 2019, C-690 de 2003 y C-459 de 2013.
[56] Corte Constitucional, sentencias C-585 de 2015, C-060 de 2018, y C-030 y C-278 de 2019.
[57] Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=11417, folio 15.
[58] Ibídem.

según lo informado por la SuperServicios en su intervención[59], *la asimilación se hace efectiva cuando el ente de control expide un acto administrativo que identifica la actividad y hace la asimilación*.

65. Por su parte, de conformidad con lo previsto en el artículo 290 de este mismo ordenamiento, la CREG, en su calidad de garante de la prestación efectiva del servicio público, definirá las nuevas actividades o eslabones de la cadena de prestación del servicio que estarán sujetas a la regulación vigente.

66. Ahora bien, con relación a las facultades conferidas tanto a la SSPD como a la CREG, para identificar las hipótesis en que un sujeto incide en la prestación de servicios públicos domiciliarios, según los artículos 17 y 290 antes citados, se recuerda que según lo expuesto en precedencia (ver *supra*, numeral 61) existen escenarios en los que es constitucionalmente válido que el reglamento defina aspectos específicos del tributo, cuando se trata de cuestiones (i) que por su carácter técnico resultan ajenas a las normas generales que dicta el Congreso; y (ii) se trata de variables asociadas a los elementos del tributo que requieran de actualización periódica. A modo de ejemplo, esta Corte se ha referido a disposiciones relacionadas con la certificación de precios, la fijación de parámetros para la valoración de activos, avalúos catastrales, o índice de bursatilidad de acciones, teniendo estos aspectos en común "*elementos variables, que no es posible predeterminar en la ley, pero que responden a realidades técnicas susceptibles de concreción con un alto nivel de certeza. Así, no obstante un relativo margen de apreciación, la determinación del valor de un inmueble, o el precio de un producto, el valor de unos activos o el índice de bursatilidad de unas acciones, está necesariamente vinculada a la realidad objetiva que tales conceptos comportan*"[60].

67. Sin embargo, en este punto debe recordarse que la razón de ser de que el principio de legalidad exija una definición de los elementos esenciales del tributo por parte del Legislador es evitar tanto la inseguridad jurídica como **los abusos impositivos de los gobernantes al momento de aplicar las normas**[61], y por ello es importante identificar cuándo se está ante un escenario de indefinición de un elemento esencial, y cuándo se está ante un escenario válido de delegación para definir algún aspecto del tributo. En respuesta a ello, en jurisprudencia reciente, la Corte aclaró que la delegación al reglamento es válida en los *aspectos vinculados a la ejecución técnica y administrativa de los tributos*, y concretamente, aquellas actividades sobre *recaudo, liquidación, determinación, discusión y administración* de los tributos[62]. En sentido contrario, sostuvo la Corte, se desconocen los principios de legalidad y certeza tributaria cuando se delega a la administración la definición de elementos esenciales de las obligaciones tributarias. Así, se pone de presente que la jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que en caso de permitir la definición del elemento esencial de un tributo vía reglamento, la administración

---

[59] Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12890. Folios 20-21.
[60] Corte Constitucional, sentencia C-690 de 2003.
[61] Corte Constitucional, sentencia C-822 de 2011.
[62] Corte Constitucional, sentencia C-585 de 2015, reiterada en la sentencia C-278 de 2019.

estaría invadiendo competencias ajenas y **entraría a ejercer la función misma de creación del tributo**[63].

68. De esta manera, **se infringe la Constitución cuando el Legislador confiere a las autoridades gubernamentales la competencia para definir uno de los elementos esenciales del tributo, salvo que se trate de aquellos casos en los que la administración define la tarifa de las tasas o contribuciones, pero bajo el método y el sistema establecido en la ley**[64].

69. Con fundamento en lo anterior, la Sala Plena ha sido enfática en concluir que "*la determinación de **los elementos esenciales del tributo**, o del método y el sistema de las tasas y las contribuciones, **recae en la órbita exclusiva de los cuerpos de representación popular y, en particular, del Legislador**. Con todo, variables **técnicas o económicas** pueden ser válidamente adscritas para su definición por las autoridades gubernamentales*"[65] (Resaltado propio).

70. En virtud de lo expuesto, observa la Sala que en el presente caso no bastaba con remitirse a los artículos 17 y 290 de la Ley 1955 de 2019 para absolver los cuestionamientos que plantea el demandante. Ello, en la medida en que al dar aplicación a las reglas previstas en los dichos artículos, no es posible determinar los sujetos pasivos de la obligación a que se refiere el numeral 4º del artículo acusado, y por consiguiente la redacción propuesta incurre en una indeterminación insuperable del sujeto pasivo de la obligación, desconociendo el contenido y alcance del principio de legalidad y su proyección en el principio de certeza tributaria, por las razones que se explican a continuación.

71. En primer lugar, se observa que la expresión según la cual serán sujetos pasivos de la contribución *aquellos agentes que inciden directa o indirectamente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios*, es indeterminada, al no señalar (i) dentro del amplio marco de hipótesis que cabrían en tal supuesto, esto es, todas las acciones que podría ejecutar una persona natural o jurídica para sea señalada de "*incidir directa o indirectamente en la prestación de SSPD*"; (ii) cuáles serían los supuestos concretos bajo los cuales se configuraría tal incidencia, de forma tal que quienes desempeñen estas actividades puedan conocer previamente la obligación a la que se encuentran sujetos; y no es claro (iii) qué criterios o características deberá cumplir objetivamente un agente determinado para hacerse sujeto pasivo de esta obligación de carácter tributario.

72. En segundo lugar, la interpretación sistemática de los artículos 17 y 290 del la Ley del Plan no permiten superar este vacío. Lo anterior, por cuanto, dichos artículos no definen las condiciones o criterios objetivos bajo los cuales debe entenderse que un agente o empresa incide directa o indirectamente en la prestación de servicios públicos domiciliarios, de modo que **a partir del texto legal sea clara la existencia de la obligación en cabeza de un grupo o sector**

[63] Corte Constitucional, sentencia C-891 de 2012.
[64] Corte Constitucional, sentencia C-278 de 2019.
[65] Ibídem.

determinado. En su lugar, prevén expresiones indeterminadas según las cuales "*Las actividades que inciden determinantemente en la correcta prestación de los servicios públicos se podrán asimilar a* [las actividades principales o secundarias de la cadena de SPD]", "*quienes desarrollen tales nuevas actividades quedarán sometidos a la regulación*", "[la CREG se encargará de la] *Definición de nuevas actividades o eslabones en la cadena de prestación del servicio (…)* [y la] *Definición de la regulación aplicable a los agentes que desarrollen tales nuevas actividades*". En este sentido, la remisión propuesta a los artículos 17 y 290 realmente *cambia una vaguedad por otra igual de indeterminada*, que desconoce las funciones asignadas al Congreso por la Constitución.

73. En tercer lugar, ante la indeterminación de los sujetos y la imposibilidad de realizar una interpretación sistemática, quedaría al arbitrio de la autoridad administrativa la definición de un elemento de la esencia del tributo, lo cual, resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 338 superior. Más aún, según lo puesto de presente por la misma Superintendencia en su intervención, tal identificación procedería con (i) la expedición de un acto administrativo general que establezca cuándo una actividad incide directa o indirectamente en la prestación de SPD; y (ii) luego de esto se expida un acto administrativo de carácter particular que "*identifique la actividad y haga la asimilación*"[66].

74. En este orden de ideas, considera la Sala que, como fue señalado en el curso del proceso por el demandante y algunos intervinientes, ante criterios tan generales e indefinidos, cualquier persona o empresa que tenga algún vínculo contractual con una empresa de servicios públicos domiciliarios, podría terminar siendo identificada como sujeto que incide directa o indirectamente en la prestación de dichos servicios[67], y, en consecuencia, como sujeto pasivo de la contribución a juicio de una autoridad administrativa, sin que ello sea claro desde la intención del Legislador, sino de la definición de dicha autoridad transgrediendo la reserva de ley.

75. En virtud de lo expuesto, la Sala procederá a declarar la inexequibilidad de 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 demandado, con efectos inmediatos y hacia futuro.

F. PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

Naturaleza jurídica y contenido de las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo. Reiteración de jurisprudencia

76. De conformidad con lo previsto en el artículo 339 de la Constitución Política, cada Gobierno debe adoptar un Plan Nacional de Desarrollo cuyo

[66] Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12890, folios 20-21.
[67] Ver https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=11417, folio 16.

contenido se dividirá en dos partes (i) una *parte general*, que contendrá los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas para un determinado cuatrienio; y (ii) un *plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional*, que contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, con especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

77. Así mismo, según lo previsto en el artículo 150.3 superior, corresponde al Congreso de la República aprobar, mediante una Ley, dicho Plan de Desarrollo, incluyendo "*las medidas necesarias para impulsar* [su] *cumplimiento*". Así mismo, el artículo 342 defirió a una ley orgánica la regulación de los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de estos instrumentos de planeación.

78. En virtud de lo anterior, se expidió la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo -Ley 152 de 1994-, la cual estableció en su artículo 5º que la parte general del Plan contendrá (i) los objetivos, metas, estrategias y políticas sociales, económicas y ambientales que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido; y (ii) *los procedimientos y mecanismos generales para lograr estos objetivos*.

79. En armonía con lo expuesto, la Sala Plena ha señalado en jurisprudencia reciente que una interpretación armónica de los artículos 150.3 y 339 de la Constitución, llevan a concluir que la Ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo está compuesta por los siguientes elementos: (i) los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo; (ii) las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo; (iii) la política económica, social y ecológica que será adoptada por el Gobierno; (iv) los presupuestos plurianuales de los programas y proyectos de inversión pública de orden nacional y sus recursos financieros; y (v) las normas jurídicas requeridas para la ejecución del mismo[68].

80. Particularmente, sobre la naturaleza jurídica de la Ley que adopta el Plan Nacional de Desarrollo, la jurisprudencia de esta corporación ha precisado que se trata de una ley ordinaria, expedida en el marco de una ley orgánica, cuyo Plan de Inversiones prevalece sobre las leyes que se expidan en desarrollo de su contenido[69].

81. En este punto, es relevante destacar que la Ley del Plan tiene un carácter *especial*, en tanto se compone de una parte general, y un Plan de inversiones que en su conjunto, deben garantizar la sostenibilidad fiscal en la consecución de las metas propuestas[70]. El procedimiento de diseño, aprobación y ejecución

---

[68] Corte Constitucional, sentencia C-068 de 2020.

[69] Corte Constitucional, sentencia C-334 de 2012. Recientemente, la Corte Constitucional en su pronunciamiento C-415 de 2020 señaló que "*la prelación que se predica específicamente del plan nacional de inversiones, delimitado por los artículos 150.3, 339 y 341 inciso tercero de la Constitución, que no puede interpretarse como constitutiva de un parámetro de constitucionalidad, sino como un concepto que involucra una preferencia y, por lo tanto, no una validez constitucional*".

[70] Constitución Política de Colombia, artículo 339.

se rige por lo dispuesto en la Ley 152 de 1994[71], y la aprobación del Plan de Desarrollo comprende a su vez la determinación de las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento[72].

82. Es de resaltar en la especialidad de la Ley, su proceso de creación, en el cual, se abre un espacio previo de deliberación en cuanto a su contenido[73]. Dicho escenario de discusión previa se propicia por el Consejo Nacional de Planeación, que tiene por objeto servir de instancia consultiva para la elaboración del Plan[74], y permite la participación activa de las autoridades de planeación, las entidades territoriales y el Consejo Superior de la Judicatura, y deberá someterse al concepto del Consejo Nacional de Planeación previo a su radicación en el Congreso[75]. El Gobierno tiene el límite de 6 meses para presentar el proyecto ante el Congreso[76].

83. Una vez presentado el proyecto, las comisiones conjuntas de asuntos económicos elaborarán un informe del proyecto, que pasará a ser discutido en las plenarias de ambas Cámaras[77]. Si el Congreso no aprueba el proyecto dentro de los tres meses siguientes a su presentación, el mismo se pondrá en vigencia mediante Decreto con fuerza de Ley[78]. Cualquier modificación del Plan de Inversiones Públicas requerirá del visto bueno del Gobierno[79].

84. Además, es importante señalar que la Ley del PND comparte algunas semejanzas con la Ley Anual de Presupuesto y la Ley Bienal del Presupuesto de Regalías, en tanto estas últimas también constituyen una herramienta de planeación y ejecución de gasto público, en este caso estrictamente económica, a través de la cual (i) se estiman los ingresos para una determinada anualidad -vigencia fiscal-; y (ii) se autorizan los gastos dentro de dicho período. De esta manera, la Ley Anual de Presupuesto contribuye al cumplimiento de las metas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, a través de la asignación de gasto.

85. Igualmente, las leyes cuentan con disposiciones que tienen por objeto asegurar su correcta ejecución[80], y que tienen vocación de temporalidad según cada instrumento (1 y 4 años)[81]. De igual forma, el contenido de estos ordenamientos puede calificarse como *multitemático*, en tanto la Ley del Plan Nacional de Desarrollo aborda variados temas en los frentes económico, social o ambiental, y, como se dijo, la Ley Anual de Presupuesto pone en ejecución,

---

[71] Constitución Política, artículo 342.
[72] Constitución Política, artículo 150.3.
[73] Constitución Política, artículo 340.
[74] Ibídem.
[75] Constitución Política, artículo 341.
[76] Ibídem.
[77] Ibídem.
[78] Ibídem.
[79] Ibídem.
[80] Para el caso del Plan Nacional de Desarrollo, son los mecanismos de ejecución del Plan y para el caso de la Ley de Presupuesto son las disposiciones generales. Ver EOP, artículo 11.
[81] Constitución Política, artículos 339 y 341. Ley 152 de 1994, artículos 14, 25 y 30. Una lectura sistemática de estas disposiciones, permite derivar la temporalidad que por regla general rige las leyes del Plan de Desarrollo. En este mismo sentido, dijo la Sala Plena en la sentencia C-068 de 2020 que: "*dada su naturaleza de planificación, la ley del Plan Nacional de Desarrollo cubre varios temas que responden a diferentes programas y estrategias que proyecta el Gobierno Nacional durante cuatro años*". Igualmente, en la sentencia C-126 de 2020, la Sala enfatizó en la temporalidad de las leyes del Plan.

a través de la asignación de presupuesto, los planes y programas que desarrollan la política estatal prevista en el Plan Nacional de Desarrollo[82].

86. No obstante las anteriores similitudes, señaló la sentencia C-047 de 2018, la *temporalidad* en la vigencia de ambos instrumentos constituye un rasgo diferenciador, en la medida en que mientras hay disposiciones incorporadas en los planes de desarrollo que se han mantenido vigentes a través del tiempo, las disposiciones orientadas a poner en marcha el Plan de Inversiones deben sujetarse a la vigencia fiscal para la cual fueron expedidas. En la sentencia C-126 de 2020, la Corte señaló un criterio de temporalidad más estricto en la ley del Plan Nacional de Desarrollo al indicar que las medidas que se adopten para impulsar el cumplimiento del plan, por su naturaleza, deben tener una vocación de temporalidad y, por consiguiente, resultan violatorias del principio de unidad de materia aquellas normas que no tengan como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio.

87. Así mismo, ha señalado la jurisprudencia que *dada su naturaleza de planificación*, la Ley del Plan cubre *varios temas* que responden a diferentes programas y estrategias. De allí, que la jurisprudencia constitucional le haya asignado el carácter de multitemática y heterogénea[83].

88. Por multitemática y heterogénea, se entiende que, como se dijo antes, la Ley del PND se ocupa de diversas materias -políticas macroeconómicas, sociales, culturales y ambientales- lo mismo que de *diversidad de medidas instrumentales* -presupuestales o normativas-, destinadas a "*garantizar la efectiva y eficiente realización del Plan de Desarrollo*"[84]. Sobre ello, la jurisprudencia constitucional ha explicado que este carácter multitemático y heterogéneo se deriva de los mecanismos de elaboración y aprobación de estos instrumentos, en donde participan activamente distintos sectores de la sociedad y del Estado[85], que hacen que el proyecto de planeación nacional no recoja una visión unívoca sobre los objetivos que interesan al Gobierno, sino que la misma obedece a la armonización de las distintas perspectivas sobre cuáles deben ser las metas y objetivos dentro de un determinado cuatrienio[86], teniendo en cuenta, además, la intervención de los diferentes sectores políticos representados en el Congreso.

89. En este sentido, la Corte Constitucional ha sostenido que de conformidad con el artículo 150.3 de la Constitución y el artículo 5º de la Ley 152 de 1994, la Ley del Plan debe contener no solo los objetivos generales y de inversión pública perseguidos por el Gobierno, sino también las medidas necesarias para impulsar su cumplimiento. De esta manera, ha afirmado que *"es propio de la*

---

[82] Corte Constitucional, sentencia C-047 de 2018. A su vez, esta correspondencia entre la Ley Anual de Presupuesto y la Ley del PND, puede justificarse en el artículo 13 del Decreto 111 de 1996, y los artículos 8.4, 28 y 30 de la Ley 152 de 1994.
[83] Corte Constitucional, sentencia C-068 de 2020.
[84] Corte Constitucional, sentencia C-305 de 2004.
[85] De conformidad con los artículos 8º y 9º de la Ley 152 de 1994, en el proceso de elaboración del PND intervienen representantes de las entidades territoriales, los territorios indígenas, los diferentes gremios económicos, sectores sociales, y los sectores educativo, cultural, ecológico y comunitario.
[86] Corte Constitucional, sentencia C-026 de 2020.

ley del plan comprender normas destinadas a permitir que se cumplan los objetivos y metas señalados en la parte general y que efectivamente se adelanten las inversiones programadas en la programación de las inversiones. Esto deriva de una cualidad especial de la ley del plan pues, según la Carta, "sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución" (CP art. 341) por lo cual es perfectamente natural que en estas leyes se incluyan normas instrumentales, esto es, disposiciones destinadas a permitir la puesta en marcha del propio plan de desarrollo"[87].

90. A modo de conclusión, según lo ha señalado de forma reciente esta Sala[88], **las leyes aprobatorias del PND (i) constituyen una de las herramientas más importantes en la dirección de la economía por parte del Estado; (ii) su proceso de aprobación es reglado y participativo, en la medida en que involucra distintos órganos de decisión que tienen como objetivo estructurar una política social, económica y ecológica adecuada al interés general[89]; (iii) el contenido de la Ley aprobatoria se divide en dos, a saber: una parte general y un plan de inversiones públicas; y (iv) su contenido es multitemático y heterogéneo**.

Unidad de materia en las leyes de los planes nacionales de desarrollo. Reiteración de jurisprudencia

91. Si bien, como se expuso antes, la jurisprudencia ha reconocido que la Ley del Plan de Desarrollo es de carácter multitemático y heterogéneo, en virtud de lo cual se encarga de regular diversas materias en los frentes de lo económico, social y ecológico, así como los medios para alcanzar los objetivos propuestos, también ha precisado este tribunal que ello no quiere decir que sea esta una vía para incorporar mediante un mismo instrumento jurídico disposiciones que no se encuentren relacionadas entre sí, o para llenar *"vacíos o inconsistencias"* de leyes anteriores[90]. Esto se debe a que, al igual que las demás leyes que expide el Congreso de la República, la Ley del PND se rige por el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política, en virtud del cual *todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia*[91].

92. A partir de lo anterior, la Corte Constitucional ha establecido que en líneas generales, el principio de unidad de materia se refiere al deber de asegurar que las *disposiciones de un mismo cuerpo normativo guarden*

---

[87] Corte Constitucional, sentencia C-191 de 1996.
[88] Corte Constitucional, sentencia C-026 de 2020.
[89] De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 152 de 2994, "*El proyecto del Plan Nacional de Desarrollo será presentado ante el Congreso de la República y* ***se le dará primer debate en las comisiones de asuntos económicos de ambas Cámaras en sesión conjunta****, en un término improrrogable de cuarenta y cinco días*".
[90] Corte Constitucional, sentencia C-008 de 2018.
[91] Como lo señaló recientemente este tribunal en sentencia C-440 de 2020, el principio de unidad de materia *"se inspira en el propósito de racionalizar y tecnificar el proceso legislativo, tanto en sus fases preparatorias, como en las de discusión y aprobación"*. De esta manera, señaló el referido fallo que mediante la aplicación de este principio, se busca que evitar que tanto los legisladores, como los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación de disposiciones que no guardan ningún tipo de relación con el eje temático de la Ley aprobada, y que por este motivo pudieron no haber sido objeto del debido debate democrático al interior de las cámaras legislativas.

conexidad interna *con la materia principal regulada en el mismo*[92], de tal forma que aquellas materias que puedan resultar *ajenas* o *extrañas* al *objeto general de la ley* o *la materia regulada*, deben ser expulsadas del ordenamiento jurídico[93]. Particularmente, tratándose de planes de desarrollo, **este juicio debe ser más estricto, debido a que se trata de una Ley que tiene su origen en una iniciativa gubernamental**[94], es objeto de un debate democrático más restringido toda vez que tiene sólo tres (3) debates y primer debate conjunto en las Comisiones Económicas del Congreso[95], no pueden modificarse aspectos sustanciales del plan de inversiones sin autorización del Gobierno[96], y su tiempo de aprobación es de 3 meses en el Congreso[97]. Aunque la ley del plan revista particularidades, esto no la exonera de la deliberación democrática que haga evidente la participación, el pluralismo y los derechos de las minorías (sentencia C-415 de 2020)[98].

93. A partir de ello, la jurisprudencia ha establecido que al momento de estudiar la constitucionalidad de una Ley aprobatoria del PND, deben verificarse las siguientes condiciones:

(i) "*Que la unidad de materia no se exige respecto de los diferentes objetivos, metas, estrategias y políticas enunciados en la parte general, sino solamente de las disposiciones de carácter presupuestal y* ***de las disposiciones que señalan mecanismos para la ejecución de plan, las cuales siempre han de contar con un referente en la parte general del mismo***[99].

(ii) *Que la ley aprobatoria del PND, impone la conexión o vínculo entre los objetivos o metas contenidos en la parte general del Plan, con los instrumentos creados por el legislador para alcanzarlos,* ***siendo indispensable que las medidas de naturaleza instrumental se encuentren en una relación de conexidad directa con los objetivos y metas generales del plan***.

---

[92] Ibídem.

[93] El numeral 3 del artículo 150 de la Constitución Política dispone que le corresponde al Congreso aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos. En concordancia con lo expuesto, el artículo 341 superior señala que el plan nacional de inversiones tendrá naturaleza de ley y prelación, y en consecuencia, **sus mandatos constituirán mecanismos idóneos** para su ejecución. Este último aspecto refrendado en el artículo 6, literal (d) de la Ley 152 de 2994 en la cual se señala que el plan de inversiones, entre otros, incluirá la especificación de los **mecanismos idóneos** para su ejecución.

[94] Constitución Política, artículo 341.

[95] La Ley 3ª de 1992 reconoce el principio de especialidad de las Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de sus competencias, tal como, es el caso de las comisiones que conocen del primer debate de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Por su parte, la Comisión Sexta tiene asignados los temas de funciones públicas y prestación de los servicios públicos, la cual, debería ser la asignada para las modificaciones de la Ley 142 de 1994.

[96] Ley 152 de 1994, artículo 22, Corte Constitucional, sentencia C-105 de 2016.

[97] Ley 152 de 1994, artículo 25.

[98] En esta línea, la jurisprudencia ha sido enfática en señalar que tratándose del PND, no puede flexibilizarse, de ningún modo, la aplicación del principio de unidad de materia puesto que, debido a la naturaleza abstracta de los objetivos de esta Ley, la multiplicidad de temas que regula, y su extensión, "podría incluir contenidos muy disímiles, lo cual afecta la coherencia, racionalidad y transparencia de la actividad legislativa que la Constitución persigue al consagrar el principio de unidad de materia" (Corte Constitucional, sentencia C-440 de 2020).

[99] Corte Constitucional, sentencias C-539 de 2008, C-394 y 747 de 2012.

(iii) *Que debe existir una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del plan y las disposiciones instrumentales que contiene, de tal manera que se evidencie la relación entre los medios y los fines, en donde se evidencie que* ***la realización de los planes, programas y metas generales tiene relación directa con los contenidos de las normas instrumentales que se consagran***[100].

(iv) *Que se debe realizar un juicio de constitucionalidad más estricto para verificar la conexión estrecha entre las metas y propósitos del plan y las disposiciones instrumentales contenidas en la ley. Esto porque* ***el carácter heterogéneo y multitemático del plan, no puede dar lugar a que se introduzcan disposiciones que no tengan una conexidad directa e inmediata, dado que el principio democrático se encuentra "notoriamente mermado"***[101]*, en tanto la iniciativa es gubernamental, las posibilidades de modificación del proyecto por parte del Congreso se encuentran limitadas, el término para la aprobación del plan es reducido, y por la especial posición que en el sistema de fuentes tiene este tipo de leyes, que se erige en un criterio normativo para determinar la validez de otras leyes con vocación de aplicación inmediata.*

(v) *Que se tiene que comprobar el vínculo directo y no simplemente eventual o mediato entre las normas instrumentales y los objetivos generales del plan y aquellas disposiciones de carácter instrumental, de tal manera que se tiene que comprobar que no se utilice la Ley del Plan para incorporar normas que tengan como objetivo el de llenar vacíos o inconsistencias que se presenten en leyes anteriores****, o para ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República****, sin ninguna relación con los objetivos y metas* ***de la función de planificación***"[102].

94. De esta manera, **la Corte Constitucional ha establecido que al momento de estudiar la unidad de materia en un Plan Nacional de Desarrollo, se deben agotar las siguientes etapas: (i) se debe determinar la ubicación y alcance de la norma demandada, con el fin de establecer si tiene o no naturaleza instrumental; (ii) se debe establecer si en la parte general del Plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan tener relación con la disposición acusada; y (iii) se debe verificar una conexidad directa e inmediata entre la norma demandada y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del Plan**[103].

95. Por *norma instrumental*, se entienden aquellas disposiciones presupuestales o normativas idóneas destinadas a garantizar la efectiva y eficiente realización, ejecución o cumplimiento del Plan de Desarrollo. Esto es, aquellas disposiciones idóneas que tienen por objeto la realización, ejecución o

---

[100] Este tribunal en la sentencia C-305 de 2004 establece que, "*Precisando lo anterior puede decirse que algunas de las normas contenidas en el Plan de Desarrollo definen, por su contenido, la orientación misma de la política económica, social y ambiental que deberá presidir la función pública durante un período presidencial determinado. Tales son, por ejemplo, las que describen los principales programas de inversión. Otras, de contenido instrumental, deben señalar las estrategias presupuestales o normativas para realizar tales programas. Si estas últimas no pueden ser referidas a las primeras, es decir carecen de aptitud sustancial directa e inmediata para realizar los planes y programas y las metas generales, resultan ajenas a la materia o asunto de que trata la ley. Y si la disposición no recoge ningún instrumento de realización de políticas, igualmente debe ser considerada extraña a la materia de una ley cuatrienal de planeación*".

[101] Corte Constitucional sentencia C-394 de 2012.

[102] Corte Constitucional, sentencia C-026 de 2020.

[103] Corte Constitucional, sentencia C-068 de 2020. Ver al respecto pie de página 67

cumplimiento de los objetivos, metas y estrategias propuestas en la parte general.

96. Por *conexidad directa e inmediata,* se entiende que estas disposiciones instrumentales deben permitir la efectividad directa e inequívoca de los postulados previstos en la parte general. En sentido contrario, una disposición es eventual cuando a partir de su cumplimiento, *no puede obtenerse inequívocamente* la efectividad de los objetivos, metas y estrategias contenidos en la parte general, o si esta efectividad es sólo *"conjetural o hipotética"*. Así mismo, una disposición es *mediata* cuando la efectividad de la norma general no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental, sino que requiere de alguna condición adicional[104].

Carácter temporal de las disposiciones que integran el Plan Nacional de Desarrollo. Reiteración de jurisprudencia

97. En la sentencia C-126 de 2020, la Corte señaló que la *temporalidad* de las disposiciones que integran el Plan como factor para determinar su conexidad, permite maximizar el principio democrático, pues esta Ley tiene una finalidad específica que se fundamenta en el artículo 150.3 de la Constitución, y unas condiciones particulares en su aprobación (ver *supra*, numeral 92). En este sentido, señaló la Sala, la Ley del PND no es un cuerpo normativo diseñado con la finalidad de modificar de manera irrestricta contenidos propios de las leyes que se expiden en ejercicio de otras facultades.

98. De esta forma, señaló la Corte, si una política estatal enfrenta falencias estructurales *"que excedan la órbita de acción de un Gobierno"*, estas deben ser reguladas a través de disposiciones que tengan vocación de permanencia.

99. Ahora bien, de forma reciente, este tribunal se refirió nuevamente al carácter *temporal* de las disposiciones que integran el Plan Nacional de Desarrollo, en el sentido de afirmar que **la modificación de la legislación previa con carácter permanente, no es *per se* inconstitucional, *siempre y cuando* pueda comprobarse una conexión directa e inmediata con la parte general del Plan. De esta forma, una disposición instrumental que modifique *con vocación de permanencia* una Ley preexistente, es constitucional, siempre y cuando sea indispensable para llevar a cabo una política pública prevista en el Plan**[105]. De forma específica, dicha sentencia señaló que la prórroga indefinida de disposiciones plasmadas en los planes nacionales de desarrollo o el **comprometer competencias legislativas ordinarias** puede llevar a la inexequibilidad de sus disposiciones, si no está precedida de la justificación necesaria que exponga con claridad que: (i) es una expresión de la función de planeación; (ii) prevé normas instrumentales destinadas a permitir la puesta en marcha del plan que favorezca la consecución de los objetivos, naturaleza y espíritu de la ley del plan; (iii) constituyen mecanismos idóneos para su ejecución tratándose del plan nacional de inversiones o medidas necesarias para impulsar el cumplimiento del PND; (iv)

[104] Corte Constitucional, sentencias C-026 y C-440 de 2020
[105] Corte Constitucional, sentencia C-415 de 2020.

no se puede emplear para llenar vacíos e inconsistencias de otro tipos de disposiciones; y (v) no pueden contener cualquier tipología de normatividad legal, ni convertirse en una colcha de retazos que lleve a un limbo normativo, pues, de no hacerse esta distinción cualquier medida de política económica tendría siempre relación –así fuera remota- con el PND. Esta conexión inexorable con el plan y sus bases son examinados caso a caso.

100. La anterior exigencia resulta particularmente relevante en aquellos casos en que la Ley del Plan adopte normas de **contenido tributario**, o modifique regímenes **cuya regulación se ha asignado de forma ordinaria al Legislador** en los términos del artículo 150 de la Constitución. Lo anterior, en la medida en que:

(i) En el primer escenario, como se dijo al abordar el principio de legalidad del tributo, la premisa según la cual *no puede haber tributo sin presentación* (ver *supra*, numeral 57) implica que las decisiones en materia impositiva sean objeto de un amplio debate democrático. Al respecto, es importante poner de presente que mientras que una Ley del PND tiene su origen en una iniciativa gubernamental[106], es objeto de un debate democrático restringido, en la medida en que no pueden modificarse aspectos sustanciales del plan de inversiones sin autorización del Gobierno[107], se aprueba en tres (3) debates (primer debate en Comisiones Económicas conjuntas)[108], y su tiempo de aprobación es de tres (3) meses en el Congreso[109], una ley ordinaria puede tener origen en cualquiera de las cámaras[110], sus modificaciones, por regla general, no requieren de autorización previa por parte del Gobierno, se tramitan y aprueban en cuatro (4) debates (primer debate en la comisión respectiva de cada cámara y segundo debate en cada plenaria)[111], y pueden ser objeto de consideración hasta en dos legislaturas[112]. De esta manera, se tiene que si la Ley del Plan acude a la imposición de medidas de carácter tributario dentro de un procedimiento en que se encuentra reducido el principio democrático, mayor deberá ser la justificación en la necesidad de su adopción a través de este instrumento de planeación con vocación de temporalidad; y,

(ii) De conformidad con lo previsto en el artículo 150 de la Constitución, el Congreso cuenta con un total de 25 funciones constitucionales relacionadas con su producción legislativa, dentro de las cuales se encuentra la de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo. En virtud de ello, la competencia de aprobar el PND debe ejercerse de forma equilibrada frente a las demás competencias asignadas al Congreso, de tal forma que mediante el ejercicio de esta facultad no agote el contenido de las demás

[106] Constitución Política, artículo 341.
[107] Ley 152 de 1994, artículo 22, Corte Constitucional, sentencia C-105 de 2016.
[108] Ley 152 de 1994, artículos 20 y 21.
[109] Ley 152 de 1994, artículo 25.
[110] Constitución Política, artículo 154. Concretamente, las leyes que se refieren a tributos deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, de conformidad con lo previsto en el artículo 154 de la Constitución.
[111] Constitución Política, artículo 157.
[112] Constitución Política, artículo 162.

atribuciones que le han sido asignadas de forma específica por el Constituyente. Tampoco las actuaciones de las Comisiones Económicas conjuntas deben vaciar de contenido las funciones especializadas de las otras Comisiones Constitucionales permanentes del Congreso, en los términos de la Ley 3ª de 1992. Para el efecto, serán factores relevantes de valoración (i) la temporalidad de la medida; (ii) su conexidad temática con el Plan; y (iii) su finalidad[113].

101. Así mismo, en línea con la naturaleza temporal de la disposiciones del Plan, resulta pertinente poner de presente lo dicho por la Sala Plena en la sentencia C-047 de 2018, en la que afirmó que si bien la vigencia del PND corresponde, en principio, al cuatrienio presidencial, *varios son los artículos de este tipo de leyes que permanecen en el tiempo*, en tanto que las metas y objetivos de política pública que se plantean, son de largo plazo o requieren de una ejecución continuada y progresiva. Tal fue el caso de la creación de Colpensiones y la UGPP en el PND 2007-2010, en dos artículos declarados exequibles por conexidad directa e inmediata mediante sentencia C-376 de 2008. Igual ocurrió con la ADRES[114], creada en el PND 2014-2018, en un artículo declarado exequible mediante sentencia C-453 de 2016.

102. Ahora bien, también ha resaltado este tribunal y declarado la *inexequibilidad* de disposiciones con carácter *permanente*, que carecen de conexidad directa e inmediata con los objetivos generales del Plan, y en su lugar pretenden introducir regulaciones aisladas que llenan los vacíos de regulaciones temáticamente independientes o modifican estatutos o códigos.

103. Tal fue el caso de las sentencias C- 219 de 2019 y C-068 de 2020, en las que se demandó la inconstitucionalidad de dos normas que regulaban el ingreso base de cotización (IBC) para trabajadores independientes. En ambas oportunidades, y a pesar de tratarse de planes de desarrollo distintos, la Corte pudo evidenciar que se trataba de disposiciones aisladas frente a la temática regulada en los objetivos generales, y de forma específica en los capítulos en los que se encontraban previstas. Para el primer caso, la Corte pudo evidenciar que la regulación del IBC no se relacionaba con el mecanismo de ejecución *"Buen Gobierno"*, que en general buscaba un Estado más moderno y eficaz, y a su vez, la conexión de esta disposición con otros objetivos generales, relacionados con la cobertura en salud y la movilidad social era meramente *hipotética, conjetural e indirecta*, en tanto a partir de allí no podía predicarse una relación *estrecha*, y era claro que el objetivo de la disposición era llenar un vacío en la regulación sobre la cotización de los independientes que quedó de una ley precedente. Por su parte, en el caso más reciente, y al estudiar una norma de contenido similar, la Corte pudo evidenciar que se encontraba ubicada en un aparte denominado *"Pacto por la equidad"* y que no era instrumental a alcanzar los cometidos allí propuestos. Así mismo, consideró la

[113] De forma reciente, la Sala afirmó en sentencia C-440 de 2020 que *"la falta de conexidad directa e inmediata también se verifica en caso de que la disposición acusada tenga por finalidad, de un lado, llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores y, de otro lado, ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, de tal forma que no sea posible apreciar ninguna relación con los programas y proyectos contenidos en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo"*.
[114] Administradora de los recursos del SGSSS.

Sala que la disposición bajo análisis no contribuía *directamente* a la materialización de las metas de salud para todos y trabajo decente previstas en el Plan, que eran los otros títulos a los que podía asociarse su contenido. En consecuencia, se procedió a declarar la inexequibilidad en ambos casos.

104. Por último, ha precisado la Corte que la razón de ser de aplicar el criterio de *temporalidad* al momento de abordar la unidad de materia, se debe a que tal condición "*refuerza o desvirtúa la eventual conexidad de una norma demandada con la ley que la contiene*"[115]. En esta línea, la reciente sentencia C-415 de 2020 realizó especial énfasis en respetar las reglas estrictas de transparencia, por lo que **en cada normatividad legal que se afecte debe existir una carga de argumentación suficiente del porqué es necesario e imprescindible su modificación de cara a los objetivos generales del PND y a sus bases**.

Análisis constitucional de los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019

105. Para efectos de estudiar la constitucionalidad de las disposiciones demandadas, la Sala Plena precisará, en primer lugar, su *contenido y alcance*. Luego, entrará a analizar si hay objetivos, metas o estrategias en la parte general que puedan relacionarse con dicho contenido. De superar este análisis, se determinará si entre los objetivos generales y las disposiciones bajo examen existe una conexidad directa e inmediata, y se comprueba la existencia de una carga de argumentación suficiente del por qué es necesario e imprescindible la modificación, en este caso, de la Ley 142 de 1994, de cara a los objetivos generales del PND, de tal forma que se ajusten a lo previsto en el artículo 158 de la Constitución Política.

(i) ***Alcance y naturaleza de los artículos 18 y 314 del Plan Nacional de Desarrollo***

106. Como se ha venido exponiendo, el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 modificó lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, en el sentido de fijar una nueva regulación respecto de la contribución allí prevista. De esta manera, prevé el artículo 18 que *con la finalidad de financiar los gastos de funcionamiento e inversión de la CREG, la CRA y la SSPD, y en general, recuperar los costos del servicio,* se cobrará un tributo a título de contribución especial tanto a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, como a todas aquellas personas que se vean sometidas a la regulación e Inspección, Vigilancia y Control (IVC) de estas entidades. Para el efecto, la norma regula aspectos sobre la tarifa, la base gravable y la forma de determinar su valor, determina el hecho generador y señala cuáles serán los sujetos pasivos de la obligación.

107. A su vez, establece que corresponderá al Gobierno nacional, mediante reglamento, definir las características y condiciones especiales que se requieran para la determinación de las contribuciones especiales, así como los asuntos

[115] Corte Constitucional, sentencia C-068 de 2020.

relacionados con el recaudo, administración, y demás obligaciones formales y de procedimiento. Igualmente, dispone que 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.

108. Finalmente, el artículo en comento fija reglas para el manejo de los recursos provenientes del pago del tributo, el deber de reporte de la información necesaria para su cálculo y liquidación, y establece que, de no reportarse la información en las condiciones definidas por el sujeto activo de la contribución, procederá la imposición de *"las sanciones a que hubiere lugar"*.

109. En conclusión, observa la Corte que el artículo 18 demandado: (i) establece un tributo a favor de la CREG, la CRA y la SSPD, y a cargo de los sujetos prestadores, regulados y vigilados; (ii) hace alusión a los elementos esenciales de la contribución, esto es, el hecho generador, la base gravable, los sujetos ubicados en ambos extremos de la obligación, y la tarifa; (iii) defiere a la potestad reglamentaria del Gobierno nacional algunos aspectos relacionados con la determinación, el recaudo y la administración de la contribución; y (iv) fija reglas sobre el manejo de recursos y la imposición de sanciones a los sujetos pasivos.

110. Por su parte, el artículo 314 creó una contribución especial adicional, de carácter temporal, a cargo de todas las personas vigiladas por la SSPD y a favor del Fondo Empresarial administrado por dicho ente de control. De esta manera, el mencionado artículo establece que desde el 1º de enero de 2020, y hasta el 31 de diciembre del 2022, la SSPD cobrará a sus sujetos vigilados una contribución especial, adicional a la prevista en el artículo 18 acusado, que tendrá por destino el Fondo Empresarial de la SSPD. No obstante, la base gravable será la misma que la establecida para la contribución permanente, la tarifa será del 1% y el hecho generador consiste en estar sometido a la vigilancia de la SSPD.

(ii) ***La Ley 1955 de 2019 y los contenidos generales relacionados con las disposiciones acusadas***

111. Por medio de la Ley 1955 de 2019 se expidió "*el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la Equidad*". En el artículo 1º de dicha ley se establecieron sus objetivos, en los siguientes términos: "[…] *sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030*". En el artículo 2º de este mismo título se dispone que el documento denominado "**Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad**", elaborado por el Gobierno Nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, y construido desde los territorios, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, *"(…) es*

parte integral del Plan Nacional de Desarrollo y se incorpora a la presente ley como un anexo"[116].

112. En el artículo 3º se incluyen los Pactos del Plan Nacional de Desarrollo, los cuales son los "*objetivos de la política pública*". Dichos objetivos o pactos estructurales se refieren a: "1. ***Legalidad.*** *El Plan establece las bases para la protección de las libertades individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la Ley y la garantía de los derechos humanos, para una lucha certera contra la corrupción y para el fortalecimiento de la Rama Judicial. 2.* ***Emprendimiento.*** *Sobre el sustento de la legalidad, el Plan plantea expandir las oportunidades de los colombianos a través del estímulo al emprendimiento, la formalización del trabajo y las actividades económicas, y el fortalecimiento del tejido empresarial en las ciudades y en el campo. 3.* ***Equidad****. Como resultado final, el Plan busca la igualdad de oportunidades para todos, por medio de una política social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y que se centra en las familias como los principales vehículos para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social. El logro de estos objetivos requiere de algunas condiciones habilitantes que permitan acelerar el cambio social*". Con el fin de establecer condiciones propicias para el logro de estos objetivos, el Plan contempla a su vez 14 pactos transversales[117], entre los que se destacan el "*Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos."* Y el *"Pacto por la Región Caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad"*.

---

[116] Como se ha establecido en la jurisprudencia constitucional de forma reiterada las "*Bases del Plan Nacional de Desarrollo*" hacen parte integral del Plan, y se incorporan a este. Corte Constitucional, sentencias C-620, C-519, C-453, C-105 y C-016 de 2016; C-218 de 2015; C-747, C-363 y C-077 de 2012 y C-1062 de 2008.

[117] *El Plan contempla los siguientes pactos que contienen estrategias transversales:*
"*4. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo.*
5. Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro.
6. Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional.
7. Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento.
8. Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos.
9. Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.
10. Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja.
11. Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas.
12. Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom.
13. Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad.
14. Pacto por la equidad de las mujeres.
15. Pacto por una gestión pública efectiva.
Así mismo, el Plan integra una visión territorial basada en la importancia de conectar territorios, gobiernos y poblaciones. Esto se ve reflejado en los siguientes pactos:
16. Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones.
17 - 25. Pacto por la productividad y la equidad en las regiones:
- Región Pacífico: Diversidad para la equidad, la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible.
- Región Caribe: Una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad.
- Seaflower Región: Por una región próspera, segura y sostenible.
- Región Central: Centro de innovación y nodo logístico de integración productiva nacional e internacional.
- Región Santanderes: Eje logístico, competitivo y sostenible de Colombia.
- Región Amazonia: Desarrollo sostenible por una Amazonia viva.
- Eje Cafetero y Antioquia: Conectar para la competitividad y el desarrollo logístico sostenible.
- Región Llanos - Orinoquía: Conectar y potenciar la despensa sostenible de la región con el país y el mundo.
- Región Océanos: Colombia, potencia bioceánica".

113. Los artículos demandados se encuentran ubicados en (i) la Subsección I "*legalidad para el sector ambiental y minero energético*", de la Sección I "*Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia"* del capítulo II *"mecanismos de ejecución del Plan*", de la Ley 1955 de 2019 -**artículo 18**-; y (ii) en la Subsección 7 "*Equidad para la eficiente prestación del servicio público de energía en la costa caribe"*, de la Sección III *"Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*" del capítulo II "*mecanismos de ejecución del Plan"* de la Ley 1955 de 2019 -**artículo 314**-. Así mismo, una vez verificado el documento de Bases del PND, considera la Sala que, *prima facie*, ambos artículos podrían relacionarse con los pactos "*Por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos*", y el pacto "*Por la región caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad*".

114. Lo anterior, en la medida en que el primer pacto prevé dentro los objetivos de su primera línea de acción[118] la mejora en la regulación y vigilancia de los mercados energéticos[119], el cual, comprende un robustecimiento en el financiamiento, la solidez y la sostenibilidad del Fondo Empresarial de la SSPD[120], el fortalecimiento de la capacidad técnica, sancionatoria y de vigilancia de la SSPD sobre las empresas reguladas[121], la regulación económica de los combustibles líquidos, por parte de la CREG[122], y el ajuste en la base gravable de la contribución especial a cargo de los sujetos regulados y vigilados por la CREG, la CRA y la SSPD[123]. A su vez, este mismo pacto prevé dentro de los objetivos de su segunda línea de acción[124]: (i) Disponer de información sistemática, oportuna, confiable y suficiente de agua potable y saneamiento básico a nivel nacional para la toma de decisiones; lo cual, conlleva la reestructuración y optimización del Sistema Único de información de la SSPD[125]; y (ii) Incorporar las modificaciones pertinentes al esquema y capacidad institucional del sector, para mejorar la ejecución de proyectos y fortalecer la vigilancia y regulación oportuna y diferenciada de las empresas. Tal objetivo, prevé expresamente el fortalecimiento institucional, financiero y técnico de la SSPD y la CRA[126].

115. Por su parte, el *"Pacto Región Caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad"*, prevé dentro de sus líneas de acción

---

[118] Denominada "*A. Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo"*.
[119] Ver documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo, disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf, página 671.
[120] Ibídem.
[121] Ver documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo, disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf, página 672.
[122] Ibídem.
[123] Ibídem.
[124] Denominada: *"B. Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa"*.
[125] Ver documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo, disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf, página 685.
[126] Ver documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo, disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf, página 686.

la *"Garantía de la prestación eficiente del servicio de energía en la Región Caribe"*. Dicho componente, tiene por objeto garantizar la sostenibilidad del Fondo Empresarial de la SSPD en virtud de la intervención de Electricaribe[127].

116. Frente a lo expuesto, observa este tribunal que el objeto de la contribución especial de que trata el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, es financiar los gastos de funcionamiento e inversión de la CREG, la CRA y la SSPD, así como recuperar, en general, los costos en que incurren dichas entidades por la prestación de los servicios de regulación e IVC a los sujetos pasivos de la contribución. Por su parte, la contribución de que trata el artículo 314 propende por el fortalecimiento financiero del Fondo Empresarial a cargo de la SSPD, el cual, tiene por objeto financiar a las empresas en toma de posesión por este ente de control, para efectos de garantizar el pago de acreencias laborales y la continuidad en la prestación del servicio público a los usuarios. Además, este Fondo puede financiar la contratación de los servicios legales, técnicos o financieros que requieran la SuperServicios y la empresa tomada en posesión, así como los estudios necesarios para el ejercicio de las prerrogativas administrativas en cabeza del ente de IVC.

117. A partir de lo anterior, surge la duda de si, mediante estos recaudos tributarios, se propendió por la materialización de los pactos referidos a (i) la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos; y (ii) el Pacto Región Caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad. Lo anterior, en la medida en que de conformidad con lo expuesto en el acápite introductorio del primer pacto, las preocupaciones del Gobierno giran en torno a los retos en la *"eficiencia, calidad y costos de los servicios públicos"*, refiriéndose así, a necesidades concretas de intervención en los mercados energéticos y de agua potable. A su vez, el segundo de estos pactos señala en su parte introductoria que con el fin de atender las demandas sociales y de pobreza extrema en la región, establecerá líneas de acción relacionadas con la seguridad alimentaria, vivienda, y reducción de pobreza, el fortalecimiento a los servicios de agua potable y saneamiento básico, así como buscar una solución definitiva a la prestación del servicio de energía eléctrica en la Región Caribe.

118. Para absolver esta cuestión, la Sala Plena debe efectuar un juicio de conexidad directa e inmediata, en el cual se establezca si la relación temática aparente a que se ha hecho referencia tiene la entidad suficiente para justificar la inclusión de los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019, como mecanismos idóneos de ejecución de la Ley del Plan que se revisa. Al respecto, es importante mencionar que según lo ha considerado esta Corte, cuando una medida instrumental no establece autónomamente condiciones *suficientes* para materializar el objetivo al que sirve, o no es *inequívocamente efectiva* para la realización del programa o proyecto contenido en la parte general del Plan, no cumple con el requisito de la unidad de materia[128]. En este orden, ha considerado la Sala que hay lugar a declarar la inexequibilidad de una

[127] Ver documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo, disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf, página 1194.
[128] Corte Constitucional, sentencia C-008 de 2018.

disposición cuando *"*[su] *conjunción es apenas temática con algunos principios transversales del PND, pero sin un vínculo directo y verificable, estrecho e inmediato"*[129], enfatizando en que no puede avalarse la constitucionalidad de una medida cuando el nexo causal sea *"meramente esporádico, conjetural, hipotético e indirecto"*[130]. En conclusión, al momento de analizar la unidad de materia de una norma instrumental en el Plan Nacional de Desarrollo, la Corte debe verificar que su configuración no obedezca a una inclusión aislada en la Ley, de tal forma que, *a pesar de que pueda predicarse un vínculo entre la disposición y el Plan*, este sea apenas difuso o hipotético.

119. Lo anterior, teniendo en cuenta, además, que el diseño de política tributaria en la Ley del Plan, o el compromiso de las competencias legislativas ordinarias del Congreso, deberán así mismo contar con una justificación adecuada que permita su adopción a través de este instrumento de planeación (ver *supra*, numeral 100).

120. Con base a estas precisiones, pasa la Sala Plena a evaluar la conexidad directa e inmediata de las disposiciones demandadas.

(iii) *Juicio de conexidad directa e inmediata entre los artículos acusados (18 y 314) y los contenidos generales de la Ley 1955 de 2019*

121. Una vez determinada la ubicación y naturaleza de los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019, así como los objetivos y metas del Plan que podrían relacionarse con los mismos, encuentra la Corte que tanto por su ubicación, como por el contenido de los pactos transversales a los que podrían asociarse, no se relacionan de forma *directa* e *inmediata* con los pactos estructurales de legalidad, emprendimiento y equidad, ni con los objetivos generales establecidos a partir de éstos. Lo anterior, por las razones que se exponen a continuación.

Artículo 18

122. En primer lugar, con relación a su ubicación, observa la Sala que el artículo 18 fue incorporado en el capítulo II *"Mecanismos de ejecución del plan"*, sección I *"pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia."*, subsección I *"Legalidad para el sector ambiental y minero energético"*. En este contexto, no es claro cómo una modificación permanente al régimen de servicios públicos domiciliarios vigente desde 1994, en el sentido de regular una obligación tributaria en cabeza de los sujetos regulados y vigilados, constituye un mecanismo idóneo de ejecución directo e inequívoco de la estrategia *"seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia"*, en tanto que el efecto de la disposición bajo examen es gravar con una contribución especial a quienes participan o inciden

[129] Ibídem.
[130] Ibídem.

en la prestación de servicios públicos domiciliarios, y a partir de ello sumar recursos a las cuentas de los entes de regulación e IVC, sin que sea claro, en principio, cómo ello genera algún impacto en el cometido de *"vivir con libertad, y en democracia"*, ni justificar o evidenciar una carga argumentativa suficiente, en todo caso, que permita a la Corte entender por qué para este cometido sería idóneo o necesario regular tributos del sector de los servicios públicos domiciliarios.

123. De igual forma, tampoco es claro cómo la imposición de una obligación tributaria en cabeza de los sujetos regulados y vigilados por la CREG, la CRA y la SSPD impacta en la legalidad de los sectores ambiental y minero energético, en tanto que no se trata de medidas tendientes a establecer nuevos mecanismos de verificación del cumplimiento de las disposiciones legales que debe seguir cada agente, o fortalecer el contenido y alcance de las facultades inquisitivas y sancionatorias de estos organismos, entre otros. Así mismo, se observa que el título de la subsección se refiere al *sector ambiental y minero energético*, más no al sector de agua potable. Luego, no observa la Sala Plena cómo la contribución que se modifica impacta en la legalidad del sector que se regula.

124. Por su parte, con relación al documento de bases del PND, observa este tribunal que la contribución de que trata el artículo 18 podría asociarse con uno de los pactos transversales, denominado "*Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos*", en tanto algunos de los componentes de sus líneas de acción[131] se refieren a la **regulación** y **vigilancia** de los mercados energéticos; el fortalecimiento de la capacidad **técnica**, **sancionatoria** y de **vigilancia** de la SSPD sobre las empresas reguladas; la **regulación económica de los combustibles líquidos, por parte de la CREG**; **el ajuste en la base gravable de la contribución especial** a cargo de los sujetos regulados y vigilados por la CREG, la CRA y la SSPD; la **reestructuración y optimización** del Sistema Único de Información de la SSPD; y el **fortalecimiento institucional, financiero** y **técnico** de la SSPD y la CRA.

125. Sin embargo, a pesar de estas asociaciones iniciales, encuentra la Sala Plena que al realizar un análisis detenido del pacto en mención, la conexión aludida no pasaría de ser hipotética e indirecta, con fundamento en las siguientes consideraciones.

(i) Desde la introducción al contenido y alcance del Pacto[132], se dejó claro que las preocupaciones de la autoridad de planeación giraron en torno a: (a) la eficiencia, calidad y costos de los servicios; (b) la necesidad de aumentar la competencia de los mercados energéticos y diversificar las fuentes primarias de generación de energía, entre otras intervenciones concretas en dicho sector; (c) el aseguramiento del acceso al agua potable

[131] Primera y segunda línea de acción, denominadas "*A. Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo"*. Y *"B. Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa"*.
[132] Disponible en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf, página 663.

y saneamiento básico con calidad y la reducción en la ineficiencia en la prestación del servicio; y (d) la definición de esquemas de gestión y supervisión adecuados a las necesidades de cada sistema de acueducto;

(ii) La primera línea de acción de este pacto transversal, en la que se encuentran incorporados algunos de los componentes antes mencionados se denominan "*Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo*". En dicho pacto, se afirma[133] que la formación eficiente de precios y la ampliación de cobertura del sector energético son "*cruciales para el crecimiento y la equidad. La diversificación de la generación, la introducción de competencia y la modernización de la arquitectura del sector energético impulsarán el emprendimiento y la innovación en los sectores productivos y en el mismo sector*"[134]. Así mismo, se plantean intenciones de modernizar el sector energía, y concretamente, el fortalecimiento de la institucionalidad del servicio de alumbrado público; y

(iii) En lo que denomina un diagnóstico del sector[135], señala que si bien la reforma de 1994 trajo aspectos de impacto positivo, hoy en día se requiere avanzar en la regulación de precios, cobertura, calidad e innovación en la prestación del servicio. Así mismo, se concluye que la primera línea de acción estará enfocada en la modernización del mercado, promoción de la competencia, mejora en la regulación y vigilancia de los mercados energéticos y el cierre de brechas en cobertura.

126. De forma particular, en esta primera línea de acción se aborda el objetivo de "*mejora en la regulación y vigilancia en los mercados energéticos*"[136], en el cual se hace referencia al fortalecimiento de la capacidad técnica, sancionatoria y de vigilancia del desempeño operativo de las empresas reguladas, para efectos de lo cual, se deberán dar señales para evitar el incumplimiento de la regulación, se deberá aumentar el valor de las multas que puede imponer la SSPD a hoy en día, así como se deberá extender el ámbito de aplicación de la regulación de inspección, vigilancia y control a nuevos agentes que incidan en el mercado. También, se prevé que la CREG regulará la cadena de los combustibles líquidos, para efectos de lo cual los agentes que participan en este mercado aportarán una contribución especial. Finalmente, se establece que deberá hacerse un ajuste en la contribución especial a favor de la CREG, la CRA y la SSPD. Sin embargo, resalta la Sala Plena que a pesar de que se realizan dichas menciones, lo cierto es que no se establecen razones que permitan entender la conexidad directa e inmediata del artículo 18 con tales propósitos; de esta forma, no es claro cómo se podría afectar el contenido de las bases del plan con las contribuciones establecidas en el artículo 18, ya que ante la ausencia de una conexidad directa e inmediata relacionada con la inclusión de esta política tributaria, la Corte constata la ausencia de conexidad con los objetivos generales y el pacto transversal.

---

[133] Disponible en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf, página 664.
[134] Ibídem.
[135] Disponible en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf, páginas 665-666.
[136] Disponible en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf, página 671.

127. Así mismo, en su segunda línea de acción[137] este mismo pacto prevé los objetivos de *"Disponer de información sistemática, oportuna, confiable y suficiente de agua potable y saneamiento básico a nivel nacional para la toma de decisiones"*, lo cual conlleva una reestructuración y optimización del Sistema Único de Información a cargo de la SSPD; y el objetivo de "*Incorporar las modificaciones pertinentes al esquema y capacidad institucional del sector, para mejorar la ejecución de proyectos y fortalecer la vigilancia y regulación oportuna y diferenciada de las empresas*". Este último objetivo, prevé el fortalecimiento institucional, financiero y técnico de la SSPD y la CRA mediante la modificación de la base gravable de la contribución prevista en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

128. Los anteriores apartes no justifican por qué se hace necesaria la adopción de una política tributaria en el Plan Nacional de Desarrollo, de tal forma que, a través de una Ley en cuyo trámite se ve reducido el principio democrático, y cuyo trámite de aprobación se da en tres (3) meses y tres (3) debates, exista una deliberación democrática ***suficiente y plural*** en los términos del principio de legalidad tributaria (ver *supra*, numeral 58). Es por ello, que dadas las especiales condiciones en que se presenta, tramita, discute y aprueba este conjunto normativo, se hace necesario exigir que el documento de bases -que hace parte integral de la iniciativa- justifique las razones por las cuales es **imperioso** incidir en las cargas tributarias a cargo de los ciudadanos en una Ley de Planeación cuya vocación es inicialmente transitoria. De esta forma, más allá de algunas consideraciones generales sobre un mejoramiento en la capacidad institucional del sector y el ajuste de la base gravable de la contribución a favor de los entes de regulación e IVC, sin justificar por qué los rubros presupuestales con que ya cuenta la institucionalidad del sector son insuficientes, lo hacen inoperante, o le impiden alcanzar los objetivos propuestos, implica que la regulación de las cargas tributarias a cargo de los sujetos vigilados y regulados se da a partir de una motivación deficiente que no permite suplir la reducción del principio democrático en el trámite y aprobación de una iniciativa de carácter tributario.

129. En este punto, debe ponerse de presente que tal como lo ha considerado la reiterada jurisprudencia de este tribunal *"el principio de legalidad del tributo implica la **necesaria deliberación** democrática del mismo, lo cual opera no solo como condición de validez constitucional, sino también de legitimidad en tanto **fruto de un proceso deliberativo** y pluralista, que incorpore los intereses de los sujetos cuyas posiciones jurídicas se ven interferidas por la obligación fiscal"*[138].

130. En igual sentido, de forma reciente, al referirse al postulado de que *no hay impuesto sin representación,* la Sala señaló que a partir del mismo *"subyace la idea según la cual, por regla general, la autoridad del Estado sólo puede decretar obligaciones tributarias siempre y cuando la colectividad, a*

[137] Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa.
[138] Corte Constitucional, entre otras sentencias C-060 y C-117 de 2018, y C-592 de 2019.

*través del órgano de representación popular, haya sido consultada, **deliberado** y manifestado su consentimiento en la etapa decisoria del proceso legislativo (…) Tal **deliberación y posterior consentimiento** por parte de los representantes de los ciudadanos, no tiene otro fin que el evitar equiparar los impuestos a una confiscación. Es por tal razón, que por regla general, los impuestos solo pueden adoptarse en el seno del órgano representativo: el Congreso. Este órgano constitucional goza de una mayor legitimidad democrática, dada su composición plural y la obligación de **deliberar** con igual respeto y consideración a los diversos intereses de los representados"*[139].

131. En virtud de lo expuesto, insiste la Sala en que el medio para suplir la reducción del componente democrático, propia de la Ley del Plan de Desarrollo, consiste en incluir, como mínimo, una motivación suficiente en el documento de bases que permita comprender la necesidad **imperativa** de introducir disposiciones de carácter tributario en el mismo. Más aún, cuando ello puede resultar a su vez en un vaciamiento de las competencias ordinarias del Congreso, que tiene a su cargo el diseño de la política fiscal[140].

132. En esta misma línea, se tiene que la disposición bajo examen incide en el sector de los servicios públicos domiciliarios, cuya regulación fue asignada como una función específica a cargo del Legislador, en los términos del artículo 150.23 de la Constitución. En concordancia con ello, el artículo 365 señala que los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la Ley, y el artículo 367 señala que esta fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación del servicio. En virtud de ello, la Sala pone de presente que según lo expuesto en este pronunciamiento (ver *supra*, numeral 99) el compromiso de competencias legislativas ordinarias mediante las disposiciones de la Ley del Plan, conlleva una motivación suficiente que dé cuenta del carácter imperativo de su adopción para lograr la efectividad de los objetivos previstos en la parte general. Aclarando, en todo caso, que **en principio, el PND no puede contener cualquier tipología de normatividad legal**, pues, de lo contrario, **cualquier medida de política económica tendría siempre relación -así fuera remota- con la Ley del PND**.

133. En este orden de ideas, a juicio de la Sala, **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. De no ser ello así, se desconocerían el principio democrático y la vocación de transitoriedad que en principio tienen las leyes del Plan**[141].

134. En virtud de lo expuesto hasta este punto, este tribunal concluye lo siguiente:

---

[139] Corte Constitucional, sentencia C-481 de 2019.
[140] Constitución Política, artículos 150.12 y 338.
[141] Corte Constitucional, sentencia C-047 de 2018.

(i) La Ley del PND tiene un carácter *especial*, por las condiciones que la diferencian de otras leyes (ver *supra*, numeral 81);

(ii) Las referencias a la mejora en la regulación y vigilancia de los mercados energéticos y de agua potable no explican o desarrollan por qué tal avance se daría a partir de una reforma al régimen tributario de los servicios públicos domiciliarios, a tal punto que deba incorporarse en una Ley cuya vocación inicial es transitoria y en cuyo trámite se ve reducido el principio democrático;

(iii) El documento en mención no explica por qué los rubros presupuestales con que ya cuentan la SSPD y las Comisiones de Regulación, resulta insuficiente para el cabal cumplimiento de sus funciones, ni cómo esa presunta falta de financiación incidiría de forma directa en la regulación y vigilancia de los mercados energéticos, de gas, o de agua potable, de tal forma que deba regularse a través del PND una medida de carácter tributario y permanente;

(iv) Luego, no es claro por qué sería necesario un fortalecimiento *financiero*, y no solamente, por ejemplo, de reorganización institucional o regulatorio de los entes de regulación e IVC, entre otras medidas no tributarias y que no exigen una argumentación especial, a fin de avanzar hacia "*un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo*"[142] y "*una gestión responsable, sostenible y equitativa del agua y saneamiento básico*"[143];

(v) De esta forma, 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, 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 imponer una obligación tributaria, respecto de la cual, además de no cumplir con los mínimos argumentativos referenciados que mitigan la reducción del principio democrático y la potencial afectación al ejercicio de competencias legislativas ordinarias (ver *supra*, numerales 128-133), no explica qué frentes concretos cubrirá, o cómo se destinará, para efectos de garantizar un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo, o una gestión responsable, sostenible y equitativa del sector agua y saneamiento básico;

(vi) En virtud de lo anterior, sostiene la Sala que la posibilidad de justificar la conexidad directa e inmediata de una disposición instrumental con el contenido de un documento extenso que cubre las más diversas materias

[142] Primera línea de acción del *"Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos"*.
[143] Segunda línea de acción del pacto antes referenciado.

como es el documento de bases, y que por su generalidad y extensión puede generar que, a primera vista, cualquier variedad de medidas económicas sean *"conexas"*, amerita la imposición de una contrapartida en la argumentación que tal idea o propósito tenga en el documento de bases, de tal forma que para el caso de las medidas de carácter tributario, y que afectan el ejercicio de las demás competencias ordinarias del Congreso -como lo sería modificar el régimen tributario de los servicios públicos domiciliarios-, se evidencie la necesidad imperiosa de adoptar dicha medida;

(vii) En consecuencia un déficit en la financiación de la SSPD, la CREG y la CRA, que conllevara la necesidad de implementar una determinada política tributaria en el PND, ameritaba un abordaje estructural y razonado desde el que se pudiera observar un fundamento sólido para modificar la regulación de la reglamentación prevista en la Ley 142 de 1994 de carácter permanente -régimen de los servicios públicos domiciliarios de 1994-, incumpliendo en este caso con la carga argumentativa suficiente establecida en la jurisprudencia constitucional para modificar leyes de carácter permanente[144].

135. En este punto, es importante resaltar que tal claridad argumental, es una carga que por la competencia constitucional de planeación, diseño y puesta en ejecución del PND, corresponde al Ejecutivo, sin que deba la Corte entrar a realizar conjeturas para complementar lo que cree fueron la intención y metas perseguidas por el Gobierno nacional, para a partir de allí encontrar una articulación entre las medidas instrumentales y los objetivos generales del PND. Más aun, cuando los pactos estructurales en este caso se refieren a contenidos tan generales e indeterminados como legalidad, emprendimiento y equidad. En este sentido, esta corporación es ajena a la motivación suficiente que hubiesen tenido en mente los tomadores de decisiones de política pública, y que no haya sido manifestada de forma inequívoca en el documento de bases ni en el proyecto de Ley presentado por el Gobierno nacional ante el Congreso de la República.

136. Por estas razones, la Corte habrá de declarar la inexequibilidad del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, por violación del principio de unidad de materia (artículo 158 superior).

Artículo 314

137. Por su parte, como se mencionó, el artículo 314 se encuentra ubicado en la subsección 7 "*equidad para la eficiente prestación del servicio público de energía en la costa caribe*", de la sección III "*Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*" de la Ley del PND. Al respecto, si bien de la norma no es claro cómo crear una obligación tributaria adicional en cabeza de las personas vigiladas por la SSPD genera una eficiente prestación del servicio público en

[144] Corte Constitucional, sentencia C-415 de 2020.

la costa Caribe, o contribuye a la equidad en el marco de una política social moderna, centrada en la familia y conectada a los mercados, la Sala se remitirá al pacto transversal "*Pacto Región Caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad*" contenido en el documento de bases del Plan.

138. En particular, este Pacto menciona en su parte introductoria que busca satisfacer las demandas sociales de la región, en asocio con las acciones de mejoramiento y fortalecimiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico, y el establecimiento de una solución definitiva a los problemas de prestación del servicio de energía eléctrica en la Región Caribe[145]. De esta manera, se plantea como un reto a afrontar la baja calidad y cobertura de los servicios públicos en esta región[146], y en lo que denomina un *"diagnóstico"* explica que (i) dicho reto está en integrar sistemas alternativos de potabilización con fuentes de energía no tradicionales; y (ii) se refiere a la grave situación de sostenibilidad que llevó a la intervención de Electricaribe en el año 2016, y al déficit de infraestructura eléctrica persistente al año 2019, lo cual basa en estimaciones a partir de la información que fue presentada por Electricaribe en un informe del año 2016[147]. Finalmente, refiere el documento que el déficit de caja prestado por Electricaribe al momento de su toma en posesión equivalía al medio billón de pesos, un pasivo externo de 2,4 billones de pesos, y las deudas pensionales sin fondear que al momento de elaboración del documento de bases, se estimaban en $1,2 billones[148].

139. Así mismo, debe anotarse que el "*Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos*" -mencionado en el análisis anterior frente al artículo 18-, previó dentro de la línea de acción "*Mejora de la regulación y vigilancia en los mercados energéticos*" -y al interior del componente de "*modernización institucional*"- un "*robustecimiento en el financiamiento, la solidez y la sostenibilidad del Fondo Empresarial de la SSPD, como instancia que respalda y garantiza la continuidad del servicio sin generar exposición fiscal*". Lo anterior, al referirse al hecho de que, en la medida en que el sector privado tiene participación predominante en el mercado de los servicios públicos domiciliarios, se debe contar con instancias que mitiguen la afectación en la continuidad de la prestación del servicio en caso de que estos particulares pierdan la capacidad de hacerlo.

140. Cabe anotar que la destinación de recursos al Fondo Empresarial de la SSPD puede relacionarse con las consideraciones sobre el fortalecimiento institucional y financiero de dicho ente de control, previsto en este mismo Pacto. Lo anterior, en la medida en que de conformidad con lo previsto en el artículo 247 de la Ley 1450 de 2011, además de financiar a las empresas en toma de posesión por parte de la SSPD, este Fondo tiene por objeto financiar

---

[145] Disponible en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf, página 1187.
[146] Ibídem. Página 1188.
[147] Ibídem. Página 1189.
[148] Ibídem. Página 1194.

la contratación de las actividades profesionales requeridas en las áreas financieras, legales y logísticas de la SSPD.

141. Frente a lo expuesto, considera la Sala Plena que la sola referencia a las situaciones que conllevaron la toma de posesión de Electricaribe en el año 2016, para el caso del Pacto Región Caribe, y al fortalecimiento institucional de la SSPD, en el caso del Pacto por la Calidad y Eficiencia de los Servicios Públicos, sin exponer algún soporte concreto sobre la desfinanciación actual del Fondo Empresarial que le impida cubrir los frentes a que haya lugar, o el déficit concreto en la capacidad institucional y financiera de la SSPD, que justifique la imposición de una carga tributaria adicional a todos los agentes de servicios públicos domiciliarios a nivel nacional, quienes además, atendiendo a la naturaleza de las contribuciones especiales[149] no se verían beneficiados en los escenarios planteados en el Pacto Región Caribe[150], no permite identificar una necesidad de financiación adicional y menos aún de reforma al régimen tributario de los servicios públicos domiciliarios, que se articule con los objetivos de (i) garantizar una prestación eficiente del servicio de energía eléctrica en la región Caribe; ni (ii) el componente de "*modernización institucional*" del objetivo "*Mejora en la regulación y vigilancia de los mercados energéticos*", de la línea de acción "*Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo*", incorporada al "*Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos*". Lo anterior, en tanto los razonamientos allí expuestos no dan cuenta de la evidencia que soportaría un mal desempeño del mercado de los servicios públicos domiciliarios por parte de los particulares, ni por qué sería necesario imponer una contribución adicional a los agentes del sector para mejorar la calidad y eficiencia de los servicios públicos, teniendo en cuenta que lo que se está realizando es el diseño de una política tributaria en la Ley del Plan de Desarrollo.

142. De esta manera, reitera la Sala el estándar fijado en la presente sentencia, sobre la importancia de evidenciar la necesidad de adoptar una política tributaria, y una legislación que corresponde a las competencias ordinarias constitucionales del Congreso, mediante la Ley del Plan Nacional de Desarrollo en cuyo trámite se ve reducido el principio democrático, y que podría resultar en un vaciamiento de las demás competencias atribuidas al Legislativo, tanto en materia impositiva[151], como en la regulación de los SPD[152] (ver *supra*, numerales 128-133). En este punto, se pone de presente que si bien, a diferencia del artículo 18 analizado, el artículo 314 no tiene carácter permanente ya que limitó su vigencia hasta el año 2022, dispone la creación de un tributo, que a su vez modifica el régimen de los servicios públicos domiciliarios, sin que su finalidad se halle justificada en el documento de bases del Plan.

---

[149] Corte Constitucional, sentencia C-278 de 2019: *"reiteró la Corte que las contribuciones especiales tienen como finalidad: "… la compensación por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizada por una entidad."*.

[150] Más aún, teniendo en cuenta que la gestión del Fondo Empresarial en la prestación del servicio de energía es transitoria, y una muestra de ello es que ya ha sido adjudicada a nuevos prestadores hoy en día.

[151] Constitución Política, artículo 150.12.

[152] Constitución Política, artículos 150.23 y 365.

143. En este orden de ideas, tampoco puede afirmarse que la medida instrumental que estableció una contribución adicional con destino al Fondo Empresarial que administra la SSPD sea conexa con los objetivos generales del PND, en tanto que para ello, correspondía al documento de bases explicar (i) cómo las transferencias de recursos estatales que se habían hecho luego de tres (3) años de toma en posesión resultaban insuficientes, al punto de imponer una contribución especial con el objetivo de beneficiar a un operador en específico, y cómo ello se articularía con los objetivos generales del Plan y los pactos estructurales de legalidad, emprendimiento y equidad; y (ii) en igual sentido, por qué la capacidad institucional de la SSPD era deficitaria al punto de requerir un mayor flujo de recursos a través del Fondo Empresarial, ni por qué dicho Fondo se encontraría en incapacidad de garantizarlo, ameritando la imposición de una carga tributaria adicional a todos los sujetos del mercado.

144. En virtud de lo expuesto, la Sala procederá a declarar la inexequibilidad del artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 por desconocimiento del principio de unidad de materia, en los términos del artículo 158 superior y la jurisprudencia constitucional.

G. EFECTOS DE LA DECISIÓN

145. La Corte pudo constatar que los artículos 18 y 314 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 resolutiva 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 Congreso[153], 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 Constitucional[154]

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,

[153] Corte Constitucional, entre otras, sentencias C-415 y C-440 de 2020.
[154] Similares consideraciones se encuentran contenidas en la sentencia C-481 de 2019.

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 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 materia[155].

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 superior[156].

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 integradora[157], 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- y 314 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

[155] Corte Constitucional, sentencia C-030 de 2019.
[156] Corte Constitucional, sentencia C-481 de 2019.
[157] A través de esta modalidad de decisión, la Corte llena directamente el vacío normativo ocasionado con la declaración de inexequibilidad.

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 anterioridad[158], 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 corrientes[159], 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 Gobierno[160].

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

---

[158] Corte Constitucional, entre otras sentencias C-415 y C-440 de 2020.
[159] Decreto 111 de 1996 -EOP-, artículo 27.
[160] Corte Constitucional, sentencia C-047 de 2018. De esta manera, la Corte ha reconocido que la planeación presupuestal *"es un ejercicio anual de racionalización de la actividad estatal que cumple funciones redistributivas de política económica sobre planificación y desarrollo, conforme con los requerimientos sociales, políticos y económicos correspondientes"*. De igual forma, la naturaleza de las disposiciones generales de la Ley Anual del Presupuesto en la ejecución de dicha vigencia fiscal, fue analizada de forma más reciente por esta corporación en la sentencia C-438 de 2019. Particularmente, con relación a las proyecciones de presupuesto, debe ponerse de presente que de conformidad con lo previsto en el artículo 11 del Decreto 111 de 1996 -Estatuto Orgánico del Presupuesto-, la Ley Anual de Presupuesto contará con (i) un presupuesto de rentas[160]; (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.

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 inexequible 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 públicos[161], 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 inexequibles.

H. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

156. 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.

157. 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

[161] Constitución Política, artículos 150.23, 365, 367 y 369.

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.

158. Resuelto lo anterior, la Sala Plena resolvió en primer lugar declarar la inexequibilidad 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 menciona 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 inexequibilidad de la expresión demandada.

159. 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 inexequibles, 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 conexa, 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.

160. 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.

161. 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.

III. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

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.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RIOS
Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con aclaración de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

RICHARD S. RAMIREZ GRISALES
Magistrado (e)
con salvamento parcial de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO (e)
RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES
A LA SENTENCIA C-464/20

Referencia: D-13482

Magistrada ponente:
Alejandro Linares Cantillo

Con sumo respeto por las decisiones de la Sala Plena de la Corte Constitucional, suscribo este salvamento parcial de voto en relación con la sentencia de la referencia. A pesar de que comparto que, según la jurisprudencia más reciente de la Corte, contenida en la sentencia C-415 de 2020[162], es procedente un escrutinio más estricto para valorar la unidad de materia de las disposiciones que integran la ley del Plan Nacional de Desarrollo (en adelante, PND), lo cierto es que también encuentro que a dicha sentencia se le dio un alcance que no tenía. Adicionalmente, considero que las dos disposiciones demandadas (artículos 18 y 314, Ley 1955 de 2019), a partir de razones independientes, sí superaban el escrutinio estricto que planteó la referida sentencia, de allí que no se evidenciara una contradicción con el artículo 158 de la Constitución Política.

1. Criterios de valoración del principio de unidad de materia de la ley del PND

Al analizar las disposiciones demandadas, la Sala aceptó que las mismas tienen relación con algunos de los Pactos y Líneas del PND (párs. 125, 141 y 143), pero, seguidamente, descalificó dicha relación argumentando que el Gobierno no cumplió con la *"carga argumentativa suficiente"* (pár. 159), en lo que tiene que ver con el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, y porque no se explicaron la *"necesidad de financiación adicional"* y de reformar el régimen tributario (pár. 141), frente al artículo 314 *ibídem*.

En términos generales, la Corte echó de menos que en el documento *"Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022"*, que hace parte íntegra de la Ley 1955 de 2019, por disposición del artículo 2 *ibídem*, no se hubieran explicado: **i)** cómo se mejoran las funciones de inspección y vigilancia con las contribuciones reguladas en las normas aquí acusadas; **ii)** por qué los rubros presupuestales actuales no son suficientes para ejercer las funciones de inspección y vigilancia; **iii)** por qué es necesario fortalecer financieramente con recursos extra y no solamente tomar medidas de reorganización; **iv)** cómo se destinarían los recursos para garantizar un sector energético innovador y competitivo; **v)** por qué es necesario imponer una contribución adicional a los sujetos pasivos del tributo; **vi)** por qué los recursos transferidos a Electricaribe en tres años no fueron suficientes para conseguir los fines perseguidos en el

[162] M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

PND; y **viii)** por qué la capacidad institucional de la Superintendencia se considera deficitaria, al punto de requerir un mayor flujo de recursos económicos, entre otras cuestiones similares (pár. 134).

Así, el análisis de la unidad de materia se hizo en términos de suficiencia argumentativa y de justificación de las contribuciones especiales contenidas en las normas demandadas, pero no en términos de conexidad directa e inmediata, tal y como lo imponía la jurisprudencia vigente, contenida en las sentencias C-095, C-415 y C-440 de 2020. El estándar que debió tenerse es el siguiente:

> *"[D]eben adelantarse tres acciones concretas: i) examinar la ubicación y alcance de la norma demandada, con el fin de determinar si tiene carácter instrumental, esto es, que hace formalmente parte de los mecanismos de ejecución de la parte general del plan; ii) identificar si existen objetivos, metas, planes o estrategias que conforman la parte general del plan y que puedan relacionarse con la disposición acusada y, de ser el caso, proceder a su caracterización; y iii) determinar si entre la previsión demandada y tales objetivos, metas, planes o estrategias, existe conexidad directa e inmediata. Además 'si un mandato instrumental ha permanecido durante todo el debate legislativo del plan, se puede presumir que está al servicio de los programas y proyectos de la parte general'. Con todo, esto opera sin perjuicio de que se supere el análisis de conexidad estricta e inmediata".*

Para el tercer punto, se debía verificar si la disposición acusada tenía por objeto llenar los vacíos e inconsistencias que presentaren leyes anteriores o ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso, de tal forma que no fuera posible apreciar ninguna relación con los programas y proyectos contenidos en la parte general del PND. Esto, sin embargo, no se hizo en la decisión *sub examine*.

Es cierto que en la sentencia C-415 de 2020, al abordar el tema de la temporalidad de las leyes aprobatorias del PND, se hizo referencia a una *"carga de justificación necesaria"* y a una *"carga de argumentación suficiente"*. Sin embargo, también lo es que tales cargas fueron circunscritas, respectivamente, a las normas de *"prórroga indefinida de disposiciones plasmadas en los planes nacionales de desarrollo o [las que] compromete[n] competencias legislativas ordinarias"* y a *"las disposiciones sobre vigencia y derogatorias contenidas en las leyes aprobatorias de planes nacionales de desarrollo"*. No se trataba, pues, de cargas genéricas que se debieran cumplir frente a todos los artículos que integraran la ley del PND. De allí la indebida aplicación del criterio fijado por la Sala Plena, en la sentencia C-415 de 2020, y reiterado en la sentencia C-440 de 2020.

El estándar que se exigió en la sentencia, por un lado, no fue el que imponía la sentencia C-415 de 2020 (planeación, consecución de los objetivos e idoneidad para impulsar el cumplimiento del PND) y, por el otro, resultó excesivo porque el mismo se traduce en un deber de justificación *ex post* de aspectos específicos

y determinados, como los que se echan de menos en los párrafos 125, 141 y 143 de la decisión. Las exigencias mencionadas en estos párrafos, además, introdujeron un criterio adicional para valorar la conexidad directa e inmediata, sin una justificación suficiente, máxime si se tiene en cuenta que podría llegar a poner en riesgo el principio democrático y de separación de poderes, dadas las dificultades prácticas que las mismas dejan en evidencia frente a la elaboración del PND.

2. Unidad de materia de los artículos demandados con las bases del PND

Sin perjuicio de lo dicho en los párrafos precedentes, considero que, al analizar los Pactos VIII y XVIII del documento *"Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022"*, se puede concluir que las disposiciones acusadas constituían herramientas idóneas para ejecutar algunos de los objetivos y metas de la política social allí propuestos por el Gobierno Nacional. Esto se puede corroborar, entre otras, en las páginas 672, 686, 1193 y 1194 del documento *"Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022"*, como pasa a explicarse.

i) El Pacto VIII, sobre *"la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos"*, parte del supuesto de que *"los servicios de energía, agua y saneamiento están en la base del aumento de la productividad y bienestar de los individuos, pues habilitan casi todas las actividades productivas y sociales que realizan las familias y las empresas, y permiten llevar una vida saludable y de calidad"*[163]. Igualmente, en este pacto se reconocen *"grandes retos en eficiencia, calidad y costo de [los] servicios públicos"*[164]. Por esta razón, una de las líneas de trabajo es la siguiente: *"Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo"*[165], para lo cual el Gobierno estableció cuatro objetivos, uno de los cuales era conseguir la *"[m]ejora de la regulación y vigilancia en los mercados energéticos"*[166] (Línea A). Sobre este objetivo, se precisó en las citadas bases:

> "Con el fin de que se pueda reaccionar oportunamente ante riesgos en la prestación del servicio que afecten de forma sistémica el funcionamiento de los mercados, es preciso consolidar el proceso de vigilancia y control a través de la conformación de un grupo interno en la SSPD que realice un seguimiento permanente a la operación de los agentes y mercados de energía y gas.
>
> Adicionalmente, la SSPD deberá fortalecer su capacidad técnica, sancionatoria y de vigilancia del desempeño operativo y financiero de las empresas reguladas, y dar las señales para evitar el incumplimiento de la regulación, complementando estas acciones con el ajuste en el valor para las sanciones hoy previstas en el artículo

[163] Documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-202, pág. 663.
[164] Ibídem.
[165] Ibídem, pág. 664.
[166] Ibídem, pág. 671.

81 de la Ley 142 de 1994, cambiando su valor de hasta 2.000 SMMLV aplicados de manera general a una sanción diferencial para personas naturales hasta 1.500 SMMLV y para personas jurídicas hasta 100.000 SMMLV. Frente a los cambios en las actividades y roles de agentes en las cadenas de prestación, es preciso extender el ámbito de aplicación de regulación, vigilancia y control a aquellos nuevos agentes que inciden en la prestación de los servicios. La SIC fortalecerá su capacidad de supervisión de los mercados energéticos.

Se asignará a la CREG la regulación económica de los combustibles líquidos. Así mismo, la CREG revisará la metodología de formación de precio de combustibles líquidos, biocombustibles y GLP, que incluya tanto el producto nacional como importado, con el fin de establecer una metodología eficiente que garantice la competitividad, el abastecimiento, la mejor señal de consumo para los usuarios y la sostenibilidad de la prestación del servicio. Por otra parte, para financiar la actividad regulatoria los agentes que participan en la cadena productiva de los combustibles líquidos aportarán una contribución especial.

Se fortalecerán y articularán las instancias que apoyan el ejercicio regulatorio como el Comité Asesor de Comercialización del Sector Eléctrico (CAC), el Consejo Nacional de Operación del sector eléctrico (CNO) y el Consejo Nacional de Operación del sector de gas (CNO-Gas), entre otros.

En alumbrado público la SSPD ejercerá las funciones de vigilancia y control de la prestación de este servicio. Así mismo, implementará un sistema para la centralización de la información técnica, operativa y financiera del servicio de alumbrado público.

Por otra parte, se deberá hacer el ajuste de la base gravable de la contribución especial para atender las funciones de regulación de la CREG y CRA, y de vigilancia y control de la SSPD a los respectivos agentes sobre los cuales se ejercen tales funciones." (Negrillas propias)

Nótese, en relación con el artículo 18 del PND, que uno de los objetivos de modernización institucional es la mejora en cuanto a la regulación y vigilancia en los mercados energéticos, para lo cual el Gobierno consideró necesario *"hacer el ajuste de la base gravable de la contribución especial para atender las funciones de regulación de la CREG y CRA, y de vigilancia y control de la SSPD a los respectivos agentes sobre los cuales se ejercen tales funciones".* La relación que la Sala echó de menos está dada, pues, en función del fortalecimiento de la capacidad institucional de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la CREG y la CRA, lo cual redunda en la calidad y la eficiencia de los servicios públicos, era necesaria la consecución de recursos económicos adicionales. Otra cosa es que en las Bases del PND no se hubiere llevado a cabo una argumentación en los términos en los que lo

exigió la Sala Plena, criterio del que, como ya expliqué, me aparto, entre otras cosas, por las dificultades prácticas que pone en evidencia.

ii) En relación con el Pacto VIII, otra de las líneas de trabajo es la siguiente: *"Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa"*[167] (Línea B), para lo cual el Gobierno estableció siete objetivos, uno de los cuales es *"[i]ncorporar las modificaciones pertinentes al esquema y capacidad institucional del sector, para mejorar la ejecución de proyectos y fortalecer la vigilancia y regulación oportuna y diferenciada a las empresas"*[168]. Sobre este objetivo en específico, se observan dos metas, de las cuales se resalta la de *"Fortalecer institucional, financiera y técnicamente a la SSPD y a la Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico (CRA)"*[169], para lo cual el Gobierno Nacional propuso:

> "(…) la modificación de la base gravable de la contribución especial de los servicios de vigilancia y regulación, al que hace referencia el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, con el fin de fortalecer la capacidad para ejercer sus funciones en el territorio nacional. MinVivienda expedirá una norma orientada al fortalecimiento técnico de la CRA"

Es del caso insistir, frente al artículo 18 del PND, que esta norma se proyecta hacia el fortalecimiento institucional de la SSPD y de las comisiones de regulación, lo cual, se insiste, redunda en la eficiencia de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, sin que hubiese sido relevante una argumentación adicional por parte del Gobierno en el documento que contiene las Bases del PND.

iii) El Pacto XVIII, denominado *"Pacto Región Caribe: Una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad"*[170], tiene cinco líneas de trabajo, dentro de las que se resalta la de *"Garantía de la prestación eficiente del servicio de energía en la Región Caribe"* (Línea E). Particularmente, sobre la contribución creada para financiar el Fondo Empresarial que administra la Superintendencia (artículo 314), en dicha línea se observa que, para garantizar la prestación eficiente del servicio de energía eléctrica en la región Caribe, el Gobierno Nacional consideró necesario: *"[e]stablecer las medidas y condiciones necesarias para la sostenibilidad financiera del Fondo Empresarial administrado por la SSPD"*. Todo, bajo la difícil situación económica que afrontaba Electricaribe S.A, E.S.P., en relación con la cual propuso:

> "Si bien la empresa se encuentra actualmente en búsqueda de inversionistas, el Gobierno nacional, a través de la Superintendencia de Servicios Públicos (SSPD), debe tomar las medidas para garantizar la presentación del servicio de energía

[167] Ibídem, pág. 676.
[168] Ibídem, pág. 671.
[169] Ibídem, pág. 686.
[170] Ibídem, pág. 1185.

eléctrica en condiciones óptimas. Con este fin, se adoptarán las siguientes estrategias para lograr dicho objetivo de prestación eficiente del servicio de energía eléctrica en la región:

• **Establecer las medidas y condiciones necesarias para la sostenibilidad financiera del Fondo Empresarial administrado por la SSPD**.

• Sostenibilidad del servicio público mediante la asunción de pasivos pensionales, prestacionales y crediticios con el Fondo Empresarial.

• Definir el marco para adoptar medidas adicionales que aseguren la prestación del servicio público de energía, incluyendo la vinculación de uno o varios inversionistas públicos, privados o mixtos, así como mecanismos de carácter fiscal para viabilizar la prestación eficiente del servicio de energía eléctrica.

• Adoptar un régimen regulatorio transitorio y especial para asegurar la prestación eficiente del servicio. Esta medida se adopta con el fin de establecer condiciones para recuperar la prestación del servicio público de energía eléctrica en la región Caribe, **debido al deterioro generado por la operación, administración y falta de inversiones por parte de Electricaribe S.A. E.S.P. de manera previa al proceso de intervención de la SSPD**." (Negrillas propias)

Se destaca, en relación con el artículo 314 del PND, que uno de los objetivos del Gobierno es la prestación eficiente de los servicios públicos en la Región Caribe, específicamente, del servicio de energía eléctrica. Para tales efectos, consideró necesario fortalecer institucional y económicamente al Fondo Empresarial que administra la SSPD, dado el proceso de intervención que esta última llevó a cabo sobre Electricaribe S.A. E.SP. en el año 2016[171] y, particularmente, porque dicho fondo *"respalda y garantiza la continuidad del servicio"*[172], así como también por las consecuencias económicas que este proceso conllevó en términos operativos y de administración para la referida empresa e, indirectamente, para sus usuarios.

En ese mismo sentido, en el antes referido Pacto VIII también se expuso la necesidad de *"robustecer el financiamiento, la solidez y sostenibilidad del fondo empresarial de la SSPD, como instancia que respalda y garantiza la continuidad del servicio sin generar exposición fiscal"*[173], como medida tendiente a mejorar la vigilancia de los mercados energéticos.

[171] Mediante la Resolución SSPD 20161000062785 del 14 de noviembre de 2016, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tomó posesión de los bienes, haberes y negocios de la sociedad Electrificadora del Caribe (Electricaribe) S.A. E.S.P.
[172] Ibídem, pág. 671.
[173] Ibídem.

A partir de las razones expuestas, advierto que las disposiciones demandadas sí tenían unidad de materia con el PND, particularmente, con los Pactos VIII y VIII de las *"Bases del PDN 2018-2022"*. Por tanto, las disposiciones demandadas sí superaban el escrutinio estricto que planteó la sentencia C-415 de 2020, sobre unidad de materia, de allí que no se evidenciara la violación del artículo 158 de la Constitución.

Fecha ut supra,

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES
Magistrado (e)