

Sentencia C-504/20

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Incu

PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS-Función inherente a los fines del Estado Social de De

Conforme lo ha destacado esta corporación, por su estrecha vinculación con la satisfacción de los d  
Constituyente de 1991 concibió la prestación de los servicios públicos como una función inherente  
la obligación correlativa de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio naci  
Constituyente estableció los principios y lineamientos básicos que deben regir la prestación de los s  
para fijar su régimen jurídico, en particular, el régimen aplicable a los servicios públicos domiciliar

SERVICIOS PUBLICOS-Características constitucionales

SERVICIOS PUBLICOS-Garantía de prestación eficiente por el Estado/SERVICIOS PUBLICOS I  
prestación eficiente por el Estado

SERVICIOS PUBLICOS-Abandono del concepto de gratuidad

REGIMEN TARIFARIO DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Fijación por el legislado

TRIBUTO-Clases

La Constitución admite la existencia de impuestos, tasas y contribuciones (especiales y parafiscales  
sujeto pasivo; la causación en función de la capacidad contributiva, la pertenencia a un sector, o la i  
o inexistencia, de una contraprestación, servicio o beneficio directo para el contribuyente que la pa  
fijado unos criterios que permiten diferenciar las contribuciones y establecer la tipología de los trib  
que en cada caso particular se debe analizar a profundidad la naturaleza jurídica del tributo, por cua  
con precisión al contenido material del tributo sometido a examen de constitucionalidad.

TRIBUTO-Elementos/TRIBUTO-Sujeto activo/TRIBUTO-Sujeto pasivo/TRIBUTO-Base gravabl

CONTRIBUCION ESPECIAL AL CONSUMO DE ENERGIA-Elementos como impuesto de carác

CONTRIBUCION ESPECIAL AL CONSUMO DE ENERGIA-Naturaleza

RENTAS DE DESTINACION ESPECIFICA-Prohibición que se aplica exclusivamente a las rentas  
nacional incluidos en el Presupuesto General de la Nación

GASTO PUBLICO SOCIAL-Importancia

GASTO PUBLICO SOCIAL-Limitación de ciertas erogaciones en beneficio de personas en situaci

PRINCIPIO DE RACIONALIZACION DEL GASTO PUBLICO-Objetivos

FONDO EMPRESARIAL DE LA SSPD-Patrimonio autónomo

FONDO EMPRESARIAL DE LA SSPD-Destinación de recursos

(...) el pago de las obligaciones financieras en las que incurra el Fondo Empresarial de la Superinte  
garantizar la prestación del servicio de energía eléctrica de las empresas de energía eléctrica en tom  
caso de Electricaribe S.A. E.S.P., si bien es fundamental para salvar a dicha empresa, no es un gast  
mejoramiento de la calidad de vida de la población.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Instrumentos o estrategias necesarios para consecución d  
PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD-Límite a la actividad del legislador

Expediente: D-13622

**Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 313 de la Ley 1955 de 2019 “por el cual se  
“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.**

Actor: Hugo Palacios Mejía.

Magistrado sustanciador:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D. C., tres (3) de diciembre dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento del Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la presente

SENTENCIA

ANTECEDENTES

**En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 40.6 de la Constitución Política, en los artículos 241.4 y 242 de la misma, el ciudadano Hugo Palacios Mejía demandó el artículo 313 del Decreto Ley 1955 de 2019 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” que expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" que es contrario a la Constitución Política.**

Mediante auto del 15 de enero de 2020, el Magistrado sustanciador (i) admitió la demanda; (ii) dispuso que se notifique a la Nación; (iii) que paralelo a ese término se fijara en lista el proceso para permitir la intervención ciudadana en el proceso al Presidente de la República, el Presidente del Congreso, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que, de considerarlo pertinente conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas; e invitó a las universidades del país[1].

NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe la norma demandada, resaltando y subrayando en negrilla el texto cuyo objeto es el

**"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 313. Sobretasa por kilovatio hora consumido para fortalecer al fondo empresarial en la presente ley y hasta el 31 de diciembre de 2022, créase una sobretasa nacional de cuatro por ciento sobre el kilovatio hora de energía eléctrica consumido, que será recaudada por los comercializadores de energía eléctrica del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. La sobretasa será de cuatro por ciento sobre el kilovatio hora de energía eléctrica consumido, que será recaudada por los comercializadores de energía eléctrica de posesión en el territorio nacional. El hecho generador será el kilovatio hora consumido, y la**

**los usuarios de los estratos 4, 5 y 6, los usuarios comerciales e industriales y los no regulados** (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios reglamentará el procedimiento para dar

**El servicio de transporte masivo que se mueva con energía eléctrica estará excluido de la sobretasa**

## LA DEMANDA

Señala el demandante que la norma acusada vulnera lo dispuesto en los artículos 13, 29, 89, 95.9, 3 consiguiente solicita se declare su inexecutable.

Primer cargo: La sobretasa del artículo demandado es un impuesto cuyo recaudo no se destina a un permite crear "rentas de destinación específica" (artículos 359 e inciso 2 del artículo 338 de la Carta demandante que (i) por las características de la norma se crea un impuesto, no una sobretasa. Esto, precio que se paga por la electricidad que recibe el usuario, y debe ser pagado inclusive por usuario posesión. Igualmente, consideró que (ii) corresponde al deber del Estado asegurar que se presten lo territorio nacional (art. 365 superior); y (iii) la Nación y las entidades territoriales no están habilitadas para el servicio eléctrico en Colombia.

A continuación, afirmó que la sobretasa que crea el artículo 313 de la Ley 1955 de 2019 o Ley del artículo 359 superior, autoriza una destinación específica. De esta forma, considera que no se puede que, el objetivo de la norma es la atención del servicio de deuda, el cual no se puede enmarcar en la artículo 41 del Decreto 111 de 1996. Asimismo, no cumple las características de especificidad, ni e referencia el segundo inciso del artículo 350 de la Carta Política.



Con base en lo anterior, manifestó el demandante que el impuesto creado es inconstitucional por superior.

**Segundo cargo: La sobretasa de la norma demandada viola los principios de igualdad, equidad (artículo 363 superior). Tras realizar un juicio de proporcionalidad en sentido estricto, afirmó el demandante que la sobretasa es un medio ilegítimo al advertir las diferencias entre los ingresos y capacidad económica en los tratándose de un servicio público esencial, existe un evento de doble tributación, contrario a la mismo consumo del servicio público esencial, a cargo de los mismos sujetos; y que (iii) se gravan los estratos y grupos de empresas comerciales e industriales, sin tener en cuenta el principio de igualdad. El Estado dispone de otros medios constitucionales para asignar recursos, como créditos, traslados, improvisación y la falta de diligencia no pueden remediarse sacrificando los principios de igualdad.**

**Tercer cargo: El artículo demandado incurre en una omisión legislativa relativa y viola los principios de igualdad, equidad en forma directa o por referencia, procedimientos eficaces para proteger los derechos de los consumidores y del sujeto pasivo del impuesto que crea (artículos 13, 29, 89 y 338 de la Constitución). Sostuvo el demandante que (i) el artículo 313 de la Ley 1955 de 2019 es un concepto de usuario consumidor de energía eléctrica de una forma distinta a la Ley 143 de 1994; (ii) dichas definiciones son irreconciliables entre sí, el artículo 142 de 1994 se basan en concepto de beneficio a una persona, con independencia de la razón y definición de la Ley 143 de 1994 se basa en el título sobre el que es fundamental recibir el servicio de energía eléctrica; (iii) dichas definiciones deben ser leídas en el marco de cada una de las normas aplicables; y (v) la Ley 1955 de 2019 a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, no permite subsanar la ausencia de regulación para proteger los derechos de los consumidores y comercializadores, vulnerando de esta manera los principios de igualdad y equidad de los contribuyentes.**

## INTERVENCIONES

Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente[3] dos escritos de interve declaratoria de exequibilidad de las disposiciones acusadas. De forma extemporánea se recibi

Solicitud de exequibilidad. Los intervinientes que se pronunciaron de fondo sobre la demand constitucionalidad de la norma acusada. Los argumentos sobre los cuales sustentaron dicha s

Primero, señalaron los intervinientes que la norma acusada es constitucional, puesto que, la C destinación específica. La "sobretasa por kilovatio hora consumido para fortalecer al Fondo dentro de una de las excepciones previstas en el artículo 359 de la Constitución Política, debic garantizar la prestación de los servicios públicos domiciliarios cuya continuidad se encuentre está en armonía con los fines esenciales del Estado (artículo 2°, Constitución Política) y el del eficiente de los servicios públicos domiciliarios "a todos los habitantes del territorio nacional' sobretasa prevista en la norma acusada es una modalidad de inversión social, la cual se ajust mencionado artículo 359 superior.

Segundo, la tarifa de la sobretasa no vulnera los principios de igualdad, equidad y progresivi impuesto aumenta conforme incrementa el consumo de energía" y "los usuarios de los estrato existe una "doble tributación", dado que, el hecho gravable de la norma acusada es diferente en el artículo 47 de la Ley 143 de 1994.

Tercero, la norma acusada no vulnera los principios de legalidad y debido proceso, en razón tributo y el ordenamiento jurídico contempla un procedimiento para controvertir las inconfo comercializadores. Al respecto, manifestaron que el sujeto pasivo de la sobretasa se encuentre definida en el artículo 14.33 de la Ley 142 de 1994 y en el artículo 11 de la Ley 143 de 1994. F hora consumido a la que hace referencia la norma demandada está incluida en la factura del por ende, el procedimiento que debe seguir el contribuyente para discutir su contenido está d Por lo anterior, no se puede predicar una omisión legislativa relativa, y la norma demandada

#### CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante el concepto No. 6717 del 6 de marzo de 2020, el Procurador General de la Nación se demandada. Los argumentos sobre los cuales sustentó dicha solicitud se resumen a continuac

Sobre el primer cargo. Al respecto, manifestó que la norma acusada establece un impuesto, y impuesto mencionado "se encuentra entre las excepciones a las rentas nacionales de destinaci inversión social", en cumplimiento de lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 365 de la Consti

Sobre el segundo cargo. Consideró que la sobretasa no impone una carga excesiva ni desprop diferente entre sujetos desiguales" teniendo en cuenta el consumo de energía eléctrica de los s "doble tributación" respecto a la "contribución por solidaridad", puesto que, el hecho gener energía y su finalidad es "la redistribución del ingreso, inherente a los servicios públicos dom independientemente de la empresa que preste el servicio". En cambio, el hecho gravable de la su objeto es "salvaguardar la prestación del servicio de energía eléctrica por parte de las emp de posesión, en vigencia del precepto impugnado".

Sobre el tercer cargo. En cuanto al presente cargo, sustentó, con base en las sentencias C-822 se violan los principios de legalidad y certeza del tributo cuando uno de los elementos del mis norma, pero es determinable a partir de ella". Por ende, indicó que el sujeto pasivo del tribut "usuario" en las Leyes 142 y 143 de 1994, así como también, está directamente relacionado co eléctrica. Por otro lado, frente a la omisión legal de fijar el procedimiento judicial para prote; comercializadores del servicio, manifestó que el valor del impuesto es un cobro incluido denti

**procedimiento general establecido en la Ley 142 de 1994.**

En suma, los escritos de intervención y las solicitudes presentadas a la Corte oportunamente en rela

Interviniente	Concepto
Procurador General de la Nación	<p>Manifestó que (i) la norma demandada se encuentra entre las excepciones nacionales de destinación específica, puesto que, el propósito de prestación del servicio de energía eléctrica se concreta a través de la inversión dado que contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de la población general y satisfacción de necesidades básicas insatisfechas. (ii) La sobretasa no incurre en doble tributación por cuanto los hechos gravables y la destinación, de ambas contribuciones, son diferentes. (iii) El demandante sostuvo que no se configura una omisión legislativa relativa porque los sujetos del tributo son determinables, y los usuarios del servicio y comerciantes del mismo cuentan con la posibilidad de controvertir las decisiones de facturación del servicio prestado, conforme a lo previsto en la Ley 142 de 1994.</p>
<p><b>Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Departamento Administrativo de la Presidencia</b></p>	<p><b>Expresaron que (i) los servicios públicos domiciliarios son de finalidad social del Estado. Por ende, el recaudo de la sobretasa, esta norma demandada, se destina a una modalidad de inversión social, de que existe una estrecha relación de los servicios públicos domiciliarios con la realización de los fines del Estado Social de Derecho. (ii) La destinación del tributo del artículo acusado tiene como objeto el pago de las obligaciones financieras en las que incurra el Fondo Empresarial de la SSPD y, el gasto público social, en tanto, le permite a dicho Fondo obtener recursos indispensables para garantizar la efectiva prestación del servicio de energía -servicio público domiciliario esencial-. (iii) La medida supeditada vulnera el principio de igualdad leve[6]. (iv) Se cumple con el principio de progresividad en tanto, debido a que, la carga tributaria aumenta conforme aumenta el consumo de energía eléctrica y, la población más vulnerable fue excluida de la sobretasa. (v) No existe una doble tributación, debido a que, el hecho gravable establecido en la norma demandada es diferente al de la "contribución de solidaridad". Además, la norma acusada (vi) no incurre en omisión legislativa y vulnera los principios de igualdad y legalidad, pues define de forma directa el sujeto pasivo del impuesto. Finalmente, (vii) la sobretasa en la factura y, con base en los principios de efecto útil de la ley y de conservación del derecho, se debe aplicar el procedimiento dispuesto en la Ley 142 de 1994 para discutir las inconformidades respecto de su contenido.</b></p>
Universidad Externado de Colombia	<p>(i) La mera constatación de que un impuesto tiene destinación específica no es contrario a la Constitución Política. En ese sentido, mencionó que (ii) la sobretasa sí corresponde a inversión social en los términos del artículo 28 del Decreto 111 de 1996, debido a que, será destinada al pago de las obligaciones financieras en las que incurra el Fondo Empresarial de la SSPD para la prestación del servicio de energía eléctrica de las empresas en todo el territorio nacional. Esta destinación se encuentra en línea con el artículo 28 de la Constitución Política y entre las excepciones de que trata el numeral 2 del artículo 28 del Código Civil. Por último, (iii) no se presenta una vulneración del principio de igualdad tributaria porque la norma acusada señala el sujeto pasivo de la sobretasa en el artículo 28 del Código Civil[7], el término "usuario" está debidamente</p>

## CONSIDERACIONES

### COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución, la Corte es com la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

### CUESTIONES PREVIAS

**La Sala Plena de esta Corte es competente para analizar la procedibilidad de la demanda de i la Corte precisó que "[a]un cuando en principio, es en el auto admisorio donde se define si la de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción Magistrado Ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que pr decretos con fuerza de ley"[8].**

El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 dispone que la demanda debe contener: (i) el señalamiento transcribiéndolas literalmente por cualquier medio o aportando un ejemplar de la publicación oficial infringidas; (iii) las razones que sustentan la acusación, comúnmente denominadas concepto de vio impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado, cuando fuere el caso, y (v) la

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, el concepto de la violación se formula debida constitucionales vulneradas; (ii) se expone el contenido normativo de las disposiciones acusadas –I que se estiman violados–; y (iii) se expresan las razones por las cuales los textos demandados viola

**Como lo señaló esta Corte en la sentencia C-1052 de 2001, toda demanda de inconstitucionalidad debe ser clara, cierta, específica, pertinente y suficiente. A partir de dicha sentencia, la Corte Con las razones de inconstitucionalidad deben ser "(i) claras, es decir, seguir un curso de exposición inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) ciertas, lo que s puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un atribuírseles; (iii) específicas, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativa mandatos del Texto Superior; y (v) suficientes; esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la disposición demandada"[9].**

En consecuencia, esta Sala pasará a estudiar si los cargos propuestos por la demanda cumplen con l

#### Caso concreto: Aptitud sustantiva de la demanda

**El primer y segundo cargo formulados por el demandante, se presentan aptos y la Sala Plena Corte que los cargos formulados por el accionante, referentes a la violación al artículo 359 su violación de los principios de igualdad, equidad, eficiencia y progresividad (arts. 13, 95.9 y 36 a que es plausible derivar un hilo conductor para determinar si la disposición cuestionada vu Además, (ii) son ciertos, por cuanto los argumentos que fundamentan las acusaciones recaen Asimismo, (iii) se sustentan en afirmaciones concretas y determinadas que obedecen a razones argumentos expuestos para sustentar estos cargos son específicos y pertinentes.**

**En suma, (iv) dado que los argumentos que sustentan el primer y segundo cargo constituyen l demandado y plantean un problema de constitucionalidad por el presunto desconocimiento d**

**Sala concluye que satisfacen las exigencias de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y su estudio de fondo respecto del primer y segundo cargo o reproche de constitucionalidad.**

**El tercer cargo formulado por el demandante, relacionado con una omisión legislativa relativa a su admisión y la Corte se inhibirá de pronunciarse por falta de aptitud del cargo. La Corte ha concluido que no hay violación de la Carta Política por omisiones del Legislador. Para el efecto, la Corte ha reiterado los requisitos principales que deben presentarse en un cargo por omisión legislativa relativa a saber: "(a) la norma debe necesariamente el cargo y que (i) excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos equívocos o de un determinado elemento o ingrediente normativo; (b) que exista un deber específico impuesto por la norma que resulta omitido, por los casos excluidos o por la no inclusión del elemento o ingrediente normativo; (c) que de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (d) que en los casos de omisión genere una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma."**

**En este caso, observa la Sala que el demandante cumplió con el presupuesto de claridad al ser precisa y directa del sujeto pasivo del impuesto, así como reglas de procedimiento para que los demandados inicien un debido proceso que les permita proteger sus derechos individuales y controvertir los actos de las autoridades obligaciones que el artículo 313 les impone. Sobre este aspecto, manifestó el accionante que no se agotó el recurso de amparo, y la facultad reglamentaria no permite subsanar la omisión. Así, es clara la demanda en cuanto a que imponen los artículos 29, 89 y 338 de la Constitución, a través de un hilo conductor coherente y lógico.**

A pesar de la claridad de la censura la Sala Plena advierte que, revisados todos los argumentos presentados, no se cumplen los requisitos necesarios para la formulación de un cargo de inconstitucionalidad por omisión legislativa. En consecuencia, se inhibe la Sala Plena de pronunciarse en esta oportunidad. Continúa en la siguiente

En primer lugar, el accionante reprocha que el Legislador haya omitido la inclusión en la norma de un procedimiento para controvertir el impuesto; y en consecuencia no indica los límites de la facultad de la Sala Plena para demostrar, como los conceptos mencionados no se pueden derivar de (i) una lectura literal de las disposiciones del ordenamiento jurídico. En este caso, el actor reconoce algunas disposiciones y excluye otras que resultarían inaplicables, argumentos que resultan impertinentes al no obedecer a reproches de constitucionalidad.

Lo anterior, aunado al hecho que, (i) el sujeto pasivo se encuentra definido en la norma, y no se logra demostrar una violación a un mandato expreso al Legislador. Por el contrario, se hace referencia en la demanda a una configuración, sin que se desarrollen en la demanda argumentos que permitan identificar el deber de la Sala Plena y relacionados con el procedimiento, no tienen en cuenta que en el ordenamiento jurídico existen reglas de procedimiento con finalidad de regular la actividad de los procesos en los aspectos que no están expresamente definidos en la norma.

**En segundo lugar, el cargo formulado incumplió el requisito de especificidad y pertinencia. Los demandados dan cuenta de la lectura sistemática de la Ley 142 y 143 de 1994, por lo que, extraña la Sala Plena que permita entender por qué las disposiciones constitucionales invocadas contiene el mandato de la Sala Plena y que se deriva la obligación de prever un sujeto pasivo determinado, o un procedimiento judicial que no se encontraron argumentos de oposición objetivos entre el contenido de la ley y el texto de la Sala Plena práctica señaladas en la demanda sólo son suposiciones u opiniones personales[11] sobre la interpretación de la norma, y que no presentan reproches de índole constitucional.**

Por último, ante los vacíos señalados en la argumentación correspondiente al tercer cargo se comprueba que no se cumplen los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para la formulación del cargo de inconstitucionalidad. En consecuencia, se inhibirá de pronunciarse respecto de este tercer cargo.

**PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN**

Corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional determinar si (i) ¿el Legislador desconoció

destinación específica (artículo 359 superior) al regular la sobretasa por kilovatio hora de energía eléctrica en la Ley 1955 de 2019, como una renta nacional con destinación específica que no tiene por destino la aplicación de los principios de igualdad, equidad, eficiencia y progresividad tributaria (artículos 13, 95.9 y 363 de la Constitución Política). ¿La sobretasa por kilovatio hora de energía eléctrica consumido adicional, respecto de aquellos contribuyentes que no tienen solidaridad, y desconociendo la capacidad contributiva de dichos contribuyentes?

Para resolver los problemas jurídicos mencionados, la Sala procederá respecto del primer problema de la prestación de los servicios públicos domiciliarios y a la determinación de la tarifa para garantizar su prestación; (ii) definir (ii) los elementos de la tipología de los tributos. Con fundamento en lo anterior, se procederá a resolver el problema jurídico, si es del caso este tribunal procederá a analizar el segundo reproche de constitucionalidad respecto de los principios de igualdad, equidad, eficiencia y progresividad; y con fundamento en estos elementos, se formulará el fallo.

#### BREVE APROXIMACIÓN A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, Y A LA GARANTÍA DE SU EFICIENTE PRESTACIÓN. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

La prestación de los servicios públicos es una función inherente a la finalidad social del Estado. **Reconociendo esta corporación, por su estrecha vinculación con la satisfacción de los derechos de los ciudadanos, el Constituyente de 1991 concibió la prestación de los servicios públicos como una función inherente a éste la obligación correlativa de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. El objetivo, el propio Constituyente estableció los principios y lineamientos básicos que deben regir en el Legislador la facultad para fijar su régimen jurídico, en particular, el régimen aplicable.**

**En cuanto a los lineamientos constitucionales que orientan la prestación de los servicios públicos, se concretan en las siguientes características[13]: "(i) tienen una connotación eminentemente social; (ii) constituyen un asunto de interés público (C.P. art. 365); (iii) el objetivo fundamental de su actividad es la solución de las necesidades de saneamiento ambiental y agua potable (C.P. art. 366); (iv) pueden ser prestados por el Estado o por particulares, manteniendo el primero la regulación, el control y la vigilancia de interés social, el Estado puede reservarse su prestación previa indemnización a quienes quedan excluidos (C.P. art. 365); y, (vi) su prestación es descentralizada pues descansa fundamentalmente en las entidades territoriales."**



El Estado debe garantizar que la prestación de los servicios públicos sea eficiente, completa y atendida. En consecuencia, debe garantizar que la prestación de los servicios públicos sea eficiente, completa y atendiendo las necesidades de los usuarios. En consecuencia, precisará a continuación, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el deber de garantizar la prestación de los servicios públicos se acompaña de la posibilidad amparada por la Constitución Política que las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios inviertan en el mismo sector con eficiencia y competitividad (artículo 333 superior), lo cual se traduce en la prestación de los servicios públicos de manera eficiente y competitiva.

**Al respecto, "el concepto de gratuidad de los servicios públicos ha sido abandonado en la Constitución Política en cabeza de los particulares, la obligación de contribuir en el financiamiento de los gastos en los servicios públicos se fundamenta en los criterios de justicia y equidad (arts. 95, 367, 368 y 369 C.P.). Para determinar los costos del servicio se deben tener en cuenta los factores que incluyen no sólo el valor del consumo de cada usuario sino también los aspectos de equidad y solidaridad, de manera tal que la prestación sea eficiente. Precisamente con tal fin, se han establecido no sólo las competencias y responsabilidades en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, sino también el régimen tarifario, en el cual se tendrán en cuenta los criterios de costos, solidaridad y redistribución de la riqueza (artículo 333 superior original).**

En este sentido, el artículo 128 de la Ley 142 de 1994 dispone que bajo el contrato de servicios públicos domiciliarios, el usuario debe pagar el servicio al usuario, por parte de la empresa; y (ii) el pago en dinero del precio o tarifa por parte del usuario. En consecuencia, anterior, la Ley 142 de 1994 dispone que las comisiones de regulación son las llamadas a establecerse en el contrato de servicios públicos domiciliarios.



allí se consagran y respetando los principios que en la materia definió la Constitución. No obstante solidaridad, se prevé la posibilidad de que la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios en sus respectivos presupuestos, o se creen contribuciones por solidaridad, con el propósito de que tarifas de los servicios públicos domiciliarios.

**Teniendo en cuenta lo anterior, es dado concluir que en relación con los servicios públicos de ninguna indicación precisa sobre la forma de hacer el reparto de los costos y beneficios derivados (art. 338) ni sobre el criterio concreto de solidaridad y redistribución de ingresos que debe reflejar el sistema tarifario (C.P. art. 367). Estos elementos deben ser definidos por el Legislador, "en atención a la naturaleza de carga tributaria - que excede el concepto de pago del precio de un servicio - que se expresa en los estratos altos"[16].**

#### LAS CONTRIBUCIONES FISCALES, SUS CLASES. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

**En cuanto a las intervenciones recibidas por la Corte en este expediente, y los cuestionamientos (ver supra, numerales 5 y 6) se constata que parte del debate gira entorno a la naturaleza jurídica de la contribución eléctrica consumido establecida en el artículo 313 demandado. Para lo cual la Corte considera que la contribución fiscal y la tipología de los tributos que pueden existir en el marco del orden constitucional.**

La Constitución admite la existencia de impuestos, tasas y contribuciones (especiales y parafiscales) sujeto pasivo; la causación en función de la capacidad contributiva, la pertenencia a un sector, o la existencia o inexistencia, de una contraprestación, servicio o beneficio directo para el contribuyente que la paga. Se fijado unos criterios que permiten diferenciar las contribuciones y establecer la tipología de los tributos que en cada caso particular se debe analizar a profundidad la naturaleza jurídica del tributo, por cuanto con precisión al contenido material del tributo sometido a examen de constitucionalidad. En este orden de los elementos de los tributos[17]:

Impuesto	(i) Prestación de naturaleza unilateral, por lo cual el contribuyente no recibe un beneficio del Estado; (ii) Hecho generador que lo sustenta, que observa la capacidad económica del contribuyente; principio de justicia y equidad, sin que por ello pierda su vocación de carácter general; (iii) Al ser de carácter general, se cobran sin distinción a todo ciudadano que reside en el territorio; (iv) Su pago no es opcional ni discrecional, lo que se traduce en la posibilidad de ejercer la jurisdicción coactiva; (v) En cuanto se recaude, conforme al principio de unidad de caja, el Estado debe actuar de acuerdo con lo previsto en los planes y presupuestos nacionales, por lo cual la contribución debe tener prioridades distintas a las del contribuyente; y (vi) No guarda una relación directa e inmediata con un beneficio específico de un contribuyente.
Tasa	(i) El hecho generador se basa en la prestación de un servicio público, o en un beneficio individualizable, lo cual es un beneficio individualizable; (ii) Tiene una naturaleza retributiva, por cuanto, las personas que utilizan el servicio compensando el gasto en que ha incurrido el Estado para prestar dicho servicio; (iii) Se cobran cuando el contribuyente provoca la prestación del servicio público; (iv) General proporcional, aunque en ciertos casos admite criterios distributivos.
Contribución Especial	(i) La compensación atribuible a una persona, por el beneficio directo que se obtiene de una obra realizado por una entidad pública; (ii) Manifiesta externalidades, al generar un beneficio directo en bienes o actividades del sujeto pasivo; (iii) Se cobran para evitar un indebido aprovechamiento de externalidades por parte del sujeto pasivo o beneficio o incremento del valor o de los bienes del sujeto pasivo, o en un caso de externalidad.

SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO. LA DISPOSICIÓN DEMANDADA VULNERA LA PROESPECÍFICA A LA QUE HACE REFERENCIA EL ARTÍCULO 359 DE LA CONSTITUCIÓN F

**Reiteración de jurisprudencia respecto de la necesidad de definir la naturaleza del tributo en análisis constitucional. Con el objetivo de analizar el primer cargo formulado por el demandado lugar, definir la naturaleza del tributo correspondiente a la denominada sobretasa por kilovatio hora en el artículo 313 de la Ley 1955 de 2019. Para estos efectos, se reitera "que no siempre una denominación empleada por el Legislador para un tributo en particular, la Corte está obligada a examinar el contenido material de las figuras que contempla una ley sometida a examen de constitucionalidad. Por lo tanto, la denominación empleada por el Legislador para un tributo en particular, la Corte está obligada a examinar las disposiciones que lo establecen "no solo por su forma sino por su materia".**

Por lo anterior, le corresponde a la Corte analizar: (i) si la sobretasa por kilovatio hora de energía eléctrica es un tributo mensual de consumo y disfrute del servicio de energía que paga el usuario; (ii) de no serlo, se debe determinar si la sobretasa por kilovatio hora consumido objeto de control en la norma demandada. Lo anterior, para determinar si es aplicable y así emprender el análisis respecto del reproche constitucional formulado por el accionante.

**La sobretasa por kilovatio hora de energía eléctrica consumido, establecida en la norma demandada, es un tributo mensual de consumo y disfrute del servicio de energía. Es de recordar que cada usuario del servicio público de energía eléctrica paga al precio unitario mensual de consumo y disfrute del servicio (ver supra, numerales 39 a ). El artículo 313 de la Ley 1955 de 2019 establece que el precio unitario de cada kilovatio hora debe ser el resultado de sumar los costos en los que incurren las empresas prestadoras del servicio de energía[20]. El artículo 313 de la Ley 1955 de 2019 establece que el precio unitario (CU)[21] de cada kilovatio.**

Adicionalmente, algunos impuestos, tasas o contribuciones incrementan el valor de la tarifa de energía eléctrica en las ciudades y municipios, para que sean recaudados y girados por las empresas prestadoras a que se refieren los artículos 90 a 96 de la Ley 142 de 1994, a continuación algunos de los gravámenes existentes que están dentro de los componentes de la tarifa de energía eléctrica:

Componente	Tributo
Generación	Ley 99 de 1993 -Transferencias ambientales
FAZNI -Fondo de Apoyo a Zonas No Interconectadas (art. 82 de la Ley 633 de 2000)	
Transmisión	FAER -Apoyo Electrificación Rural (art. 105 de la Ley 788 de 2002)
PRONE -Normalización de Redes (Ley 1117 de 2006)	
FOES -Fondo de Energía Social (Decreto 111 de 2012)	
Plan Nacional de Desarrollo	Sobretasa estratos 4, 5 y 6, industriales y comerciales (art. 313 de la Ley 1955 de 2019)
Contribución adicional al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (art. 10 de la Ley 1955 de 2019)	

De esta forma, es claro que la tarifa o costo por kilovatio hora consumido, por una parte, remunera el servicio público de energía (artículos 90 a 96 de la Ley 142 de 1994); y por otra parte, incluye como componente adicional el costo por kilovatio hora consumido prevista en la disposición demandada. De esta manera, resulta posible determinar que la sobretasa por kilovatio hora consumido regula un componente adicional a la tarifa que no corresponde a la remuneración o el precio unitario de cada kilovatio hora. Por lo tanto, dicha sobretasa no busca recuperar los costos e inversiones en los que incurra el prestador del servicio público de energía eléctrica.

**El artículo 313 de la Ley 1955 de 2019 establece (i) una renta nacional, (ii) del tipo de los impuestos de consumo y disfrute del servicio. Por lo tanto, es importante diferenciar entre (i) el componente de la tarifa referido al precio unitario de cada kilovatio hora con finalidad tributaria sino técnica y operativa[23]; y (ii) el componente adicional de la tarifa, al respecto, la Sala Plena constata que este último corresponde en su naturaleza jurídica a un in**

**asume el demandante en su primer cargo y fue apoyado por varios de los intervinientes, pues definitiva que no guarda relación directa e inmediata con la prestación de un bien o un servicio.**

El tributo que regula la disposición demandada tiene las siguientes características:

ELEMENTOS DEL TRIBUTO ESTABLECIDO EN EL ART 313 DEL	
Sujeto activo	Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
Sujeto pasivo	Usuarios del servicio de energía eléctrica de los estratos 4, 5, 6, los usuarios regulados y los usuarios no regulados
Agente recaudador	Empresas de servicios públicos domiciliarios, como comercializadores de energía eléctrica, con los deberes jurídicos de recaudar, declarar y pagar la sobretasa
Hecho generador	Consumo de al menos un kilovatio de energía eléctrica
Base gravable	Cantidad de kilovatios hora de energía eléctrica consumidos
Tarifa	4 pesos por kilovatio hora de energía eléctrica consumido

**Teniendo en cuenta lo anterior, es dado afirmar que este componente adicional de la tarifa es de destinación específica[25] (ver supra, numeral 44), por cuanto:**

La sobretasa por kilovatio hora de energía eléctrica consumido, establecida en la norma demandada, es un tributo de destinación específica, pues el servicio de energía, por cuanto, no busca recuperar los costos e inversiones divisibles en los que interviene la distribución de energía eléctrica, ni se paga por dicho servicio. En otras palabras, el hecho gravable

Se trata de una prestación de naturaleza unilateral, por lo cual su pago no es opcional ni discrecional.

El contribuyente no recibe ninguna contraprestación o beneficio adicional por parte del Estado que justifique el pago.

El hecho generador que sustenta el tributo observa la capacidad económica del contribuyente como presupuesto de hecho, por lo que por ello pierda su vocación de carácter general.

**Respecto del requisito referente a la generalidad del impuesto "no consiste en que todas las personas físicas o jurídicas que sean contribuyentes de los ciudadanos deban estar obligados a su pago. Su sentido cabal radica en que el tributo se aplica a todos los que se encuentran bajo supuestos iguales"[26]. Sostener lo contrario, conllevaría a imponer una limitación a la potestad de configuración, quiénes deben estar obligados a tributar y, en consecuencia, a gravámenes, sin consideración a principios como la proporcionalidad, razonabilidad y la equidad.**

**Por lo anterior, es claro que se trata de una renta nacional, impuesto de destinación específica. Cabe plena examinar si el Legislador desconoció el artículo 359 de la Constitución Política al crear el impuesto de destinación específica, en opinión del accionante (ver supra, numerales 5 y 6), no se cumple con la excepción a la prohibición de gravámenes, relacionadas con las "destinadas para inversión social" a la que hace referencia el artículo 359 de la Constitución. Al contrario, los intervinientes y el Ministerio Público, aducen que los gastos que se cubren con el impuesto de destinación específica, por tanto, la norma acusada se ajusta a la excepción antes mencionada.**



La excepcionalidad de las rentas nacionales de destinación específica. La prohibición de las rentas nacionales de destinación específica, especialmente regido por el artículo 338 Constitucional, admite excepcionalmente la creación de rentas de destinación específica por su naturaleza misma conllevan la característica de ser de destinación específica. Entre estas se encuentran, además las tasas, las contribuciones parafiscales y los cobros destinados a fondos especiales. La prohibición de las rentas de destinación específica, en sus interpretaciones sistemáticas de la Constitución que permitan la convivencia de normas que en principio prohíben la creación de rentas de destinación específica del artículo 359 Constitucional, permitiendo al Legislador su establecimiento.

constitucional de este tipo de rentas se predica exclusivamente de los impuestos y no de otro tipo de

La Corte Constitucional, de manera reiterada, ha considerado que sólo por vía excepcional, siempre que no se viole el artículo 359 superior, le es dado al Legislador establecer una renta nacional de destinación específica que reivindica las funciones que está llamado a cumplir el presupuesto general de la nación, como instrumento para el año del Congreso, al cual se le confía la eficiente y justa asignación de los recursos y el desarrollo económico.

Al respecto, en las gacetas de la Asamblea Nacional Constituyente, se da cuenta del crecimiento de la deuda pública que había implicado una drástica disminución de la base para liquidar el situado fiscal, lo que deterioró la capacidad de pago con los cuales se financian los gastos de salud y educación, entre otros[29]. En el mismo sentido, es la prohibición de creación de rentas de destinación específica tiene como objetivo proteger las rentas nacionales mediante la descentralización fiscal a través del sistema general de participaciones y los ingresos corrientes.

Es claro que el cumplimiento de los fines del Estado, y en particular del Estado Social de Derecho, requiere el uso adecuado por el gasto público que pueda ser ejecutado a partir de ellos. En otras palabras, llevar a la práctica que en la parte orgánica funcionen adecuadamente los instrumentos de la hacienda pública, ingreso y gasto, resulta de la mayor relevancia en el ejercicio democrático, por cuanto, el proceso presupuestal -salvo que no se presente un obstaculizado con mecanismos de preasignación de rentas nacionales a determinados fines- requiere una necesaria flexibilidad en el manejo de las finanzas públicas[31], y por consiguiente, un menoscabo de los recursos del presupuesto. Dicha afectación conlleva la creación de una inflexibilidad del presupuesto; además, requiere un adecuado control, para satisfacer las necesidades que se estimen necesarias en cada ejercicio anual.

En adición a las afectaciones señaladas en el marco del proceso de deliberación democrática, la prohibición de creación de rentas de destinación específica, busca también maximizar el instrumento del presupuesto como herramienta de gestión. Así, por cuanto se tornaría en extremo difícil garantizar dicho cumplimiento, si una porción sustancial de los recursos del presupuesto general de la Nación, en que sí se sabe el origen de su captación, por el establecimiento de rentas de destinación específica que limitan e impiden la utilización del principio de la universalidad, el cual supone que el presupuesto contemple las necesidades durante la anualidad.

**Conviene entonces precisar que a las rentas de destinación específica se les ha denominado renta recibida por una carga impositiva para la fin presupuestal de asignar una determinada renta recibida por una carga impositiva para la fin previamente establecida en la ley de presupuesto"[34]. Tienen entonces tanto un origen como un destino en los recursos del presupuesto general de la Nación, en que sí se sabe el origen de su captación, por el establecimiento de rentas de destinación específica en la forma en que lo concibe la Constitución, es de carácter técnico, general, impositivo y de destinación específica.**

**El artículo 313 demandando vulnera la prohibición de creación de rentas de destinación específica que establece el numeral 2 del artículo 359 superior, correspondiente a "inversión social". Es de resaltar que como se señaló en este caso, se trata de una eventual "inversión social", y este tipo de gasto, en el marco de la Constitución, tiene prioridad sobre cualquier otra asignación. La constitucionalización del gasto público de naturaleza social y juega un papel redistributivo, puesto que el mencionado artículo 350 ordena la solución de los problemas más urgentes de las personas con mayores necesidades. Esta orientación del artículo 313 del Orgánico del Presupuesto, en el cual se establecen los objetivos específicos del gasto público e inversión social.**

**"Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas de las personas, tales como saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida programados tanto en funcionamiento como en inversión. El presupuesto de inversión social debe ser superior al del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones (art. 313 superior).**

**Para dar mayor contexto al concepto de "inversión social", se debe recordar que recientemente la Corte Constitucional ha señalado que la Constitución no define qué tipo de gastos integran el "gasto público social". Sin embargo, el artículo 1º superior desarrolla o permite realizar los fines sociales del Estado (art. 1º superior). Dichos fines se conciben como el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.**

**mejoramiento de la calidad de vida de la población, la distribución equitativa de las oportunidades de desarrollo y el disfrute de un ambiente sano"[35].**

**En el mismo sentido, la sentencia C-590 de 1992 definió la inversión social como todos los gastos que tienen como finalidad la de satisfacer las necesidades mínimas vitales del hombre como son los servicios públicos, el subsidio de ellos para las clases más necesitadas o marginadas y las partes de la realización de aquellas obras que por su importancia y contenido social, le reportan un beneficio. En la sentencia C-734 de 2002, la Corte manifestó que "no resulta de un ejercicio semántico" pues el gasto social, lo que tiene que ver con la inversión y lo que concierne al funcionamiento", es de un género distinto al del gasto social". Igualmente, en los términos del artículo 350 de la Constitución, el "gasto público social" puede corresponder a "funcionamiento" o a "inversión". Este tribunal indicó que la prohibición del numeral 2° del artículo 359 superior se refiere a que no se catalogue como "inversión" y no, por ejemplo "funcionamiento".**

En suma, destaca la Corte que el "gasto público social" tiene connotaciones importantes en el régimen de inversión social.

**En primer lugar, es la principal herramienta para llevar a la práctica la parte dogmática de la Constitución de manera progresiva los objetivos del Estado social de derecho. A nivel internacional, es un concepto que se encuentra en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual establece que: "Cada uno de los Estados debe adoptar las medidas necesarias para lograr progresivamente, por todos los medios compatibles con sus recursos, la plena realización de los derechos aquí reconocidos" (PIDESC, Artículo 2).**

En segundo lugar, en los planes y presupuestos tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación, en el presupuesto de inversión social, en la Constitución.

En tercer lugar, debe ser definido por el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

En cuarto lugar, por mandato de la misma norma orgánica, el presupuesto de inversión social no se podrá superar el monto del año anterior respecto del gasto total en la correspondiente ley de apropiaciones.

En quinto lugar, su distribución territorial debe tener en cuenta, entre otros factores, el número de habitantes.

Y en sexto lugar, sólo excepcionalmente podrá haber rentas nacionales con destinación específica para inversión social. Esta excepción a una regla constitucional, debe ser interpretada restrictivamente.

Como ya se expuso, la norma objeto de control prevé la creación de la sobretasa por kilovatio hora de las obligaciones financieras en las que incurra el Fondo Empresarial de la SSPD para garantizar el servicio de energía eléctrica en toma de posesión en el territorio nacional. Como lo señala la demanda, el Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios es un "gasto público social" a la que se refiere el artículo 41 del Decreto 111 de 1996. Asimismo, la norma que es general, aunque se sabe por la discusión en el Congreso que tiene nombre propio: Electricidad, es un concepto abstracto, con el requisito de distribución territorial al que hace referencia el segundo inciso del artículo 41 del Decreto 111 de 1996.

**Es necesario señalar que el artículo 132 de la Ley 812 de 2003 facultó a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios un patrimonio autónomo, con vocación de permanencia, denominado "Fondo Empresarial". La salvaguarda de la prestación del servicio y la financiación de las empresas en toma de posesión de las obras de desarrollo repitieron las autorizaciones del Fondo Empresarial de la SSPD: el artículo 247 de la Ley 812 de 2003 y el artículo 16 de la Ley 1955 de 2019.**

Específicamente, en los términos del artículo 16 de la Ley 1955 de 2019, con los recursos recaudados por las empresas en toma de posesión para (i) apoyar pagos para la satisfacción de los derechos de los usuarios.

voluntario, o quienes se les terminen sus contratos de trabajo; (ii) salvaguardar la prestación del ser profesionales requeridas para prestar apoyo económico, técnico y logístico a la Superintendencia y de posesión; y (iv) de forma excepcional, podrán apoyar los esquemas de solución a largo plazo sin respectiva operación. De lo cual se puede entender que ha sido el mismo Legislador el que ha dispu su concepción original, este fondo se podía utilizar para apoyar, de conformidad con sus disponibil los procesos de liquidación ordenados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

El Fondo Empresarial de la SSPD se fondea con los siguientes recursos: (i) los excedentes de la Su de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y de la Comisión de de las multas que imponga dicha Superintendencia; (iii) los rendimientos que genere el Fondo Emp de los recursos que integran su patrimonio; (iv) los recursos que obtenga a través de las operacione nombre, y los que reciba por operaciones de tesorería; (v) los rendimientos derivados de las accione estarán sometidos al impuesto sobre la renta y complementarios; y, (vi) los demás que obtenga a cu los recursos que se recauden como consecuencia del artículo 313 de la Ley 1955 de 2019[39].

**Con base en estos antecedentes sobre la destinación específica objeto de la norma de control, del Gobierno nacional en el sentido de que los recursos recaudados aún no han ingresado al p impuesto (vigente hasta diciembre de 2022[40]), la Corte encuentra que en los estrictos y prec numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, en abstracto, la norma demandada vu Política. Reconoce este tribunal que no hay lugar a dudar que bajo el artículo 365 superior, e servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional (ver supra, numeral 37). Sin e destinación específica de una renta nacional creada por la norma demandada en una Ley apr abstracto para el pago de las obligaciones financieras en las que incurra el Fondo Empresari Domiciliarios para garantizar la prestación del servicio de energía eléctrica de las empresas d que dicha destinación resulta contraria a lo dispuesto en el artículo 359 superior, ya que no p salvamento ex post de una empresa particular en un determinado sector, como es el caso de E fundamento en las razones que se exponen a continuación.**

La renta de destinación específica no beneficia directamente al usuario final, sino la solvencia o liq han de aplicarse los principios de unidad de caja y universalidad del presupuesto, por lo que la justi puede fundarse en un hipotético o eventual beneficio indirecto de la destinación específica[41], cor servicios públicos distribuidora de energía eléctrica, toda vez que esto podría afectar a los usuarios sistemática de las normas aplicables en el escenario de toma de posesión ejercida por la Superinten

Es así como el artículo 61 de la Ley 142 de 1994, por ejemplo, en el escenario de la liquidación de se debe dar aviso a la autoridad competente para la prestación del servicio, para que esta asegure q cual, podrá celebrar los contratos que sean necesarios para permitir la sustitución de la empresa o a la norma objeto de control, es dado afirmar que los usuarios del servicio público de energía eléctric indirecto del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, eleme Procurador General de la Nación.

Ahora bien, el pago de las obligaciones financieras en las que incurra el Fondo Empresarial de la S para garantizar la prestación del servicio de energía eléctrica de las empresas de energía eléctrica e el caso de Electricaribe S.A. E.S.P., si bien es fundamental para salvar a dicha empresa, no es un g mejoramiento de la calidad de vida de la población.

**Cabe destacar que, el impuesto creado en la disposición objeto de control se trata específicam Fondo Empresarial de la SSPD, la cual no evidencia, prima facie, una consecución del bienes de la población, o una distribución equitativa de las oportunidades. Lo anterior, por cuanto n incrementar, a largo plazo, la capacidad instalada o una mejor y eficiente prestación del serv**

**corresponde a un paquete de medidas que tienden a sanear los pasivos de una empresa especí- claro que ante la búsqueda del saneamiento no se trata de un gasto de inversión, ni a un gasto servicio de deuda, el cual se encuentra en un rubro presupuestal diferente.**

Al respecto, al referirse la destinación específica al pago de las deudas financieras del Fondo Empr colación lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (compilado en el Decreto 111 de 199 el servicio de la deuda debe estar incluido en un capítulo presupuestal distinto del destinado a la in posible inferir el objetivo del gasto o inversión social al que se refiere la disposición demandada. E destinación de los recursos que se recauden con el tributo demandado no pretende satisfacer necesi o corto plazo, no asociadas directamente a la continuidad en la prestación del servicio público de e

De esta manera, si bien el Fondo Empresarial de la SSPD podrá financiar a las empresas en toma d financieras o para la satisfacción de los derechos de los trabajadores que se acojan a los planes de r y para salvaguardar la prestación del servicio, no tiene un beneficio directo en los usuarios finales, l conlleva a su desprotección.

La sobretasa por kilovatio por hora consumida de energía eléctrica pertenece a un conjunto de med del Estado colombiano de Electricaribe S.A. E.S.P. De esta forma, constata la Sala Plena que la gar habitantes del territorio (artículo 365 superior), no se refiere necesariamente a la garantía de conti Estado en preservar la solidez y liquidez de dichas empresas. Es evidente que en este caso concreto la hagan imperativa y necesaria[44].

De la revisión de los antecedentes legislativos, la Sala Plena pudo constatar que en el curso del deb cuenta consideraciones específicas relacionadas con los conceptos de bienestar de la población; por básicas insatisfechas, o cuál es la necesidad de la población que se pretende satisfacer. El debate se impacto en una determinada región del territorio colombiano, derivado de la liquidación de una det razón por la cual sería inminente o imperativo para la inversión social, el mejoramiento o fortalecer en los balances de Electricaribe S.A. E.S.P. para facilitar la venta de este activo tomado en posesión

**Es preciso entonces profundizar en el contexto del debate al interior del Congreso. En este se 2018-2022[45] señalan la necesidad de tomar medidas de fortalecimiento institucional que fac del Estado responsables del cumplimiento del artículo 365 de la Constitución Política. Entre e de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de to financiamiento, la solidez y la sostenibilidad del Fondo Empresarial de la Superintendencia d que respalda y garantiza la continuidad del servicio sin generar la exposición fiscal.**

**Por otra parte, el "Pacto Región Caribe: Una transformación para la igualdad de oportunita inversiones en infraestructura eléctrica por parte de Electricaribe S.A. E.S.P. antes de 2016, l del servicio de distribución de energía eléctrica en la región Caribe, un aumento en las pérdid factores y que permitían poner de presente el estado crítico de la prestación del servicio públi requería adoptar medidas que permitieran asegurar la prestación eficiente y sostenible del se artículo 365 superior. Al respecto, el Gobierno nacional afirmó que las propuestas presentadas en "muy importante, porque se trata de la obligación constitucional de prestar el servicio eléctrico"[46 el Viceministro de Hacienda y Crédito Público precisó que "esto no es para un privado porque lo q una región del país".**

**Respecto de la situación financiera de Electricaribe S.A. E.S.P., las bases del plan dan cuenta durante los años anteriores a 2016, causando un deterioro constante y continuo en los flujos c Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tomó posesión de la empresa en noviem intervención de Electricaribe fue inevitable, ante el colapso financiero de la compañía por la t**

**administración. Se puso de presente que la empresa se encontraba en búsqueda de inversioni adoptar medidas para garantizar la prestación del servicio de energía, tales como, otorgar las Fondo Empresarial de la SSPD.** Asimismo, el representante Christian Moreno señaló que "esto n prestación de un servicio público. Esto no es un problema inventado, sino que es un problema real. trata de darle solución a un problema que afecta el 25% del país"[48]. Por último, en la sesión del 2 resaltó que "la situación de Electricaribe S.A. ESP constituye un riesgo para 10 millones de colomb

En cuanto al trámite legislativo, el Gobierno nacional presentó un total de 183 artículos, entre los c kilovatio hora de energía eléctrica consumido, establecida en la norma objeto de control[50]. En la al Fondo Empresarial de la SSPD para utilizar sus recursos en favor de prestadores del servicio púb proposición, se sugirió extender dicha medida a los servicios públicos de energía y gas.

Posteriormente, en sesiones del 18 y 19 de marzo de 2020, el Gobierno nacional manifestó que exis especialmente, por los problemas financieros que presenta el sistema. En concreto, indicó que se re Electricaribe S.A. E.S.P., y que el Fondo Empresarial de la SSPD adopte el funcionamiento del For

Adicionó el Gobierno nacional que tanto el crédito, como la iniciativa de gestión del Fondo Empre:

**"poder mejorar la compañía con el objetivo de vender la compañía, porque se requieren hace se puede permitir. Para lo anterior tenemos que tomar el pasivo pensional y pagarlo, pero ad compre un privado que preste el servicio como la Constitución lo impone. La idea es que no t aquellas que nos permitan venderla".** Agregó que "cuando iniciamos la ley de financiamiento contabilizado, luego esta situación es verdaderamente complicada, donde se necesita del apoy aumentar por dos años a los estratos altos el precio del consumo de energía eléctrica (estrato consumo se cobre un poco más entre 600 a 2000 pesos más. Con este método podríamos recau

**Sin embargo, el Ministro de Hacienda y Crédito Público señaló la importancia de poner en p "aprobando estos artículos sería de 180.000 y 200.000 millones de pesos, lo cual de por sí es ir billones de pesos; el cual va en aumento"(se subraya). Específicamente, respecto de la sobret que era absolutamente necesaria para poder dotar al Fondo Empresarial de la Superintende que "se debe confesar que igual la sobretasa que se está proponiendo es muy pequeña. Enton tema adelante" [53].**

Tras lo anterior, el Ministro de Hacienda solicitó a los congresistas tener presente la realidad de la e energía en la costa Caribe:

**"Claramente, lo mejor hubiera sido que se hubiera hecho algo antes, pero el esquema que se c con varios expertos. Debemos estar seguros que después de las discusiones que tengamos, la c de esta que se propone. Se necesitan las facultades para asumir el pasivo pensional de Electri mismo, se necesitan facultades para solicitar créditos para ayudar a la compañía un poco par aprobar las sobretasas para que se pueda crear el fondo empresarial y este sea sostenible en e Electricaribe goce de todas estas alternativas y, ahí, será el momento cuando se pueda mirar c billones de pesos que son necesarios. No es necesario preocuparse por lo de la unidad de mate sino de transitorias"[54] (negrillas fuera de texto original).**

En las sesiones conjuntas de las Comisiones Económicas del Senado y la Cámara[55], se hicieron p Electricaribe S.A. E.S.P. sino que se está acelerando la salida de la empresa de propiedad de la Nac la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tomó posesión de la empresa. Especificar necesidades concretas de la población objeto de las medidas adoptadas para salvar Electricaribe, cc

La senadora María del Rosario Guerra resaltó que "si nosotros no hacemos algo, se apaga el servici



sin energía a cerca de doce o trece millones de colombianos que viven en el caribe, afecta a todo el comercio, la industria, el nivel de vida de la población, afecta las empresas generadoras, comerciales

El senador Efraín Cepeda "si ese paquete de artículos no está, se puede apagar el Caribe colombiano tremendo al desarrollo nacional, porque es el 25% del país, no es un problema de carácter regional. Los puertos de Barranquilla, Cartagena, Santa Marta mueven el 70% de los contenedores de Colombia, ¿cuál es la alternativa que nos queda sino salimos adelante con un paquete de artículos, que salve

El senador Efraín Cepeda insistió en que el tema Electricaribe afecta "al 25%, a la cuarta parte de lo que tendrá un efecto dominó en el desarrollo nacional y en el presupuesto general de la nación"[58], que las centrales hidroeléctricas, "porque es la cuarta parte de los recursos en compra de energía, que estarían ausentes de los puertos, que mueven el 70% de los contenedores, (...) la disminución del desempleo, se iría del 7%, hoy tenemos alrededor del 10%. Si nos va al 20% la cifra de desempleo. Ya no seríamos el primero o el segundo, o hay tres o cuatro millones de personas que salgan de la población que el fortalecimiento del Fondo Empresarial de la SuperServicios "es necesario para que tenga las intervenciones, sea esta u otra".

El senador David Barguil resaltó que "allá hay municipios donde dura veinte horas sin el servicio entonces dejamos a los diez millones de costeños, ¿María del Rosario, sin la solución?".

**Finalmente, se presentaron muchas intervenciones comparando el tema de Electricaribe con el que era injusto que en el Valle del Cauca no se tomaban medidas de esa índole.**

Algunos de los congresistas que se opusieron a estas medidas indicaron que no tenían vocación de ser permanentemente decididas por el Congreso por las vías ordinarias.



De dicho recuento del trámite legislativo, la Sala Plena puede extraer las siguientes conclusiones y medidas (artículos 312 a 318) dirigidas a preparar la venta por parte del Estado colombiano de Electricaribe, una consecuencia lógica o razonable respecto del bienestar o beneficio directo para los usuarios del Caribe. De esta manera, no es posible sostener que la finalidad de la denominada sobretasa por kilo de electricidad encontrada destinada para "inversión social", esto es, a asegurar el bienestar social y el cumplimiento de las obligaciones, contrario a lo señalado por algunos senadores en el marco del debate en sesiones conjuntas, y como usuarios finales no son los destinatarios directos de la medida. Una lectura comprensiva del debate en torno al fortalecimiento para el pago de la deuda financiera adquirida por el Fondo Empresarial de Electricaribe para facilitar la garantía de dicha venta. Si bien estos hechos son relevantes para la región, no se enmarca como se evidencia, la norma acusada se refiere en abstracto al financiamiento del Fondo Empresarial de Electricaribe en toma de posesión en el territorio nacional. Sin embargo, es claro de la discusión en el Congreso las financieras del Fondo Empresarial de la SSPD para garantizar el conjunto de medidas relacionadas con Electricaribe S.A. E.S.P., lo anterior aunado al reconocimiento del propio Gobierno nacional, en el territorio de Electricaribe consumido se destinaría al saneamiento de pasivos que podrían haber sido controlados o

**Revisado el debate parlamentario, se constató que se afectó profundamente el principio democrático de las normas de contenido tributario. En materia de la imposición de tributos, se resalta el postulado without representation (no hay tributación sin representación)[62]. En este punto, cabe reiterar que el principio de representación tiene profundas raíces históricas y mantiene vigencia en nuestro actual diseño institucional. La expresión de los principios de representación popular y democrático, que exigen que para decidir sobre los eventuales afectados por medio de sus representantes ante los cuerpos colegiados[64]. Tal del principio de representación de los representantes de los ciudadanos, no tiene otro fin que el evitar equiparar los impuestos a los tributos, los impuestos solo pueden adoptarse en el seno del órgano representativo: el Congreso, en ejercicio de su legitimidad democrática, dada su composición plural y la obligación de deliberar con igual re**

representados[65]. En esta línea, como lo reconoció la Corte en la sentencia C-464 de 2020, en materia en las leyes del PND, exige una carga de argumentación suficiente.

**En este caso, se desconoce dicho principio ante las características propias del debate democrático cuando el Legislador desconoció los verdaderos motivos de la norma demandada, los cuales no son al no estar orientados de forma definitiva a la inversión social. Específicamente, (i) insiste la Corte que la previsión estaba vinculada con la inversión social, desconoció los verdaderos motivos del Congreso legislativo; (ii) que esos motivos no fueron objeto de un debate democrático abierto; y (iii) que esa prestación del servicio en la región afectada, que a salvar a una empresa privada y facilitar su venta**

**Nadie duda que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, ni que eso beneficia a todos los habitantes del territorio nacional. Lo que se discute es si un impuesto destinado al Impuesto Empresarial de la SSPD, para garantizar la prestación del servicio de energía eléctrica de ciudad, energía, de naturaleza privada y en toma de posesión, constituye inversión social. Desde esta perspectiva, la modificación de la norma acusada, podría conllevar a que se permitan las operaciones de financiar las dificultades económicas, con rentas de destinación específica, mediante la simple constatación del cumplimiento del mandato del artículo 365 de la Carta Política. De aceptarse este planteamiento, la excepción libre a que la excepción se convierta en la regla general, lo cual causaría como se mencionó un proceso presupuestal y de planificación (ver supra, numerales a ).**

Es así como, considera la Sala Plena que el mandato constitucional previsto en el artículo 365 supone la prestación de un servicio público para todos los habitantes del territorio nacional. Así, de conformidad con lo establecido en el artículo 365, la prestación de los servicios públicos esenciales compromete la satisfacción de ciertos derechos fundamentales de la calidad de vida de la población, y en tal virtud constituye un fin esencial del Estado. Por ello, el servicio debe ser regular, continuo y eficiente, ya sea directamente o a través de los particulares, reservándose en todo caso a la inspección y vigilar su adecuada prestación[67]. Dicho mandato de continuidad del servicio, se refiere a la empresa prestadora, ni conlleva a una obligación especial para el Estado colombiano de asegurar la prestación de las empresas prestadoras del servicio público, sino en esta línea de inspección y vigilancia, debe mantener la libre prestación para el usuario final.

Al tratarse de una medida de contenido estructural, no se encontraron razones suficientes que permitan declarar la inconstitucionalidad de la medida de contenido estructural de Electricaribe S.A. E.S.P. En relación con la inclusión de medidas estructurales en el Plan Nacional de Desarrollo reciente la Corte Constitucional (i) ha avalado la constitucionalidad de medidas cuando ha descartado la inconstitucionalidad de una medida de contenido estructural[68]; (ii) ha declarado la inexecutable de disposiciones que regulaban el IBC de cotizaciones de la Ley General de Seguridad Social en Salud, por considerar que eran normas de índole transversal[69]; y (iii) el Plan Nacional de Desarrollo no es una herramienta única de gobernabilidad, pues cuenta con la posibilidad de acudir a otras herramientas de planeación, como el Plan Nacional de Desarrollo, que es el Congreso de la República.

**Al respecto, es dado concluir que la medida adoptada corresponde a una medida estructural del pasivo financiero de Electricaribe S.A. E.S.P. En este sentido, la reciente sentencia C-068 de 2019, donde la Sala Plena declaró la inconstitucionalidad del Plan Nacional de Desarrollo como mecanismo de planeación exige la formulación de metas, objetivos y acciones de política pública social y ambiental durante cuatro años. Esta función de planificación estatal se desdibuja cuando la Sala Plena declara la inconstitucionalidad de una medida de contenido estructural que no responde por cada gobierno, sino que son incluidas en distintos planes de desarrollo sin responder de forma consistente con el artículo 365 de la Carta Política. En consecuencia, cuestiona la Sala Plena que se trate de un objetivo del plan del gobierno salvar a una empresa privada, la cual la apariencia de inversión social entendida como una operación de salvamento, no se encuadra en el artículo 365 de la Carta Política. Por lo cual, se reitera que no se evidencia una imperiosa y urgente necesidad en la norma objeto de control, que permitiera justificar el desplazamiento o vaciamiento de las competencias del Congreso de la República.**

**Con fundamento en lo anterior, señala la Corte que le es dado al Congreso de la República, por una institucionalidad permanente que permita preventivamente garantizar la continuidad en domiciliarios, como una verdadera política pública, orientada a todo el territorio nacional y administrativo ex post de una empresa privada prestadora de servicios públicos domiciliarios la geografía nacional.**

### Conclusiones

En virtud de lo expuesto, en este caso, se hace imposible sostener la razonabilidad del Legislador a la destinación específica de la norma objeto de control y por consiguiente, la Corte procederá a declarar que la norma en su totalidad vulnera la Constitución, por las razones ya señaladas. Los efectos inmediatos y hacia futuro y será aplicable al período de facturación inmediatamente siguientes a la sustracción de materia, la Sala Plena se abstiene de analizar el segundo cargo formulado por el demandante.

### SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

**Resalta el tribunal que no queda duda alguna de que los servicios públicos son inherentes a la función de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Sin embargo, la norma demandada en una Ley aprobatoria del Plan de Ordenamiento Territorial para el pago de las obligaciones financieras en las que incurra el Fondo Empresarial de la Superintendencia de Energía y Gas para garantizar la prestación del servicio de energía eléctrica de una determinada empresa de servicios públicos domiciliarios que dicha destinación resulta contraria al principio de deliberación democrática, ya que no permite el salvamento ex post de una empresa particular en un determinado sector, como es el caso de Empresas Públicas de Medellín.**

**Por último, señaló la Corte que le es dado al Congreso de la República, por las vías ordinarias de control de constitucionalidad, una institucionalidad permanente que permita preventivamente garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, como una verdadera política pública, orientada a todo el territorio nacional y no limitada al saneamiento de una empresa privada prestadora de servicios públicos domiciliarios, tomada en posesión en una relación de dependencia.**

### DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, adhiriéndose al mandato de la Constitución,

RESUELVE:

**Declarar INEXEQUIBLE el artículo 313 de la Ley 1955 de 2019 "por el cual se expide el Plan de Ordenamiento Territorial de Colombia, Pacto por la Equidad".**

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RIOS

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

RICHARD S. RAMIREZ GRISALES

Magistrado (E)

**Con salvamento de voto**

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO (E)

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES

A LA SENTENCIA C-504/20

RENTAS NACIONALES DE DESTINACION ESPECIFICA-Inversión social (Salvamento de voto)

PRESTACION EFICIENTE DEL SERVICIO PUBLICO DOMICILIARIO DE ENERGIA ELECT  
(Salvamento de voto)

Expediente: D-13622

Magistrado ponente:

Alejandro Linares Cantillo

**Con respeto por las decisiones de la Sala Plena, suscribo este salvamento de voto en relación con el fallo del Corte Constitucional debió declarar la exequibilidad del artículo 313 de la Ley 1955 de 2019, "Desarrollo 2018-2022". Esto, por cuanto la norma no desconoce lo previsto por el artículo 359 de la Constitución, que otorga al legislador la facultad del legislador para crear rentas nacionales con destinación específica a la inversión social.**

- 1. La continuidad en la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica es garantizada por los artículos 365 y 367 de la Constitución Política. El primero dispone que "los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica son servicios de interés público y de carácter esencial del Estado", razón por la cual la garantía de "su prestación eficiente a todos los habitantes de**

su parte, el segundo artículo faculta al legislador, de manera expresa, para fijar ( domiciliarios, de conformidad con criterios de "solidaridad y redistribución de ingresos reiterado de manera uniforme que la prestación de los servicios públicos domiciliarios es (...) satisfacer las necesidades mínimas vitales del hombre como ser social"[71] y está orientado al mejoramiento de la calidad de vida de la población"[72] y la satisfacción de las necesidades. El legislador puede crear una renta nacional con destinación específica que tenga por objeto el servicio público domiciliario de energía eléctrica de los usuarios de las empresas en toma de posesión a nivel nacional.

2. El artículo 313 del PND dispone, de manera expresa, que los recursos recaudados por la prestación del servicio de energía eléctrica de las empresas en toma de posesión. La tarifa por kilovatio hora "será destinada al pago de las obligaciones financieras en las empresas de energía eléctrica para garantizar la prestación del servicio de energía eléctrica de las empresas de energía eléctrica nacional", razón por la cual su objetivo directo es garantizar la continuidad en la prestación del servicio de energía eléctrica en todo el país. Por lo tanto, si bien el artículo 16 de la Ley 1955 de 1955 faculta al legislador para financiar las empresas en toma de posesión en relación con el pago para la satisfacción del servicio o asegurar la viabilidad de los respectivos esquemas de solución a largo plazo, entre otros, el sub examine, los recursos recaudados por dicho concepto solo podrán utilizar para el pago del servicio "[73], que no al pago de las deudas o a financiar cualquier otra competencia relacionada con esa finalidad específica. Por consiguiente, considero que, a diferencia de lo que la Corte Plena, si bien la norma puede tener como objetivo mediato evitar la liquidación de una empresa en toma de posesión, no es su objetivo inmediato.
3. La Constitución Política faculta de forma expresa al legislador para garantizar la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica de las empresas privadas. De un lado, el artículo 365 reconoce que los servicios públicos domiciliarios, en ejercicio de la función social que reconoce en la empresa como base de la actividad económica, dispone, de manera específica, que corresponde a la ley fijar "las competencias y responsabilidades de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación", lo que cualifica la regulación del legislador en lo relativo a su prestación. En estos términos, no solo se debe asegurar la continuidad en la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica, sino también evitar la liquidación de una empresa prestadora que se encuentra en toma de posesión, lo que la Corte Constitucional limitar el amplio margen de acción con que cuenta el legislador para garantizar la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica.
4. El Congreso de la República sí valoró la imperatividad y la necesidad de la medida, así como la urgencia de su regulación. Esto, por cuanto el legislador consideró los fundamentos fácticos y jurídicos que justifican el sub examine para garantizar la continuidad en la prestación del servicio en el "sistema de energía eléctrica del Caribe a nivel nacional. En efecto, es posible identificar intervenciones que demuestran la necesidad de que el Congreso de la República analizó (i) la necesidad de garantizar la prestación del servicio eléctrico"[75], que no solucionar "un problema de una empresa privada"[76] del prestador de energía eléctrica del Caribe, lo que "constitu[ía] un riesgo para 100.000 personas que quedarían sin la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica en siete departamentos de la región" "[77] y en el desarrollo nacional y en tanto "apagar el Caribe colombiano es un coletazo tremendo al desarrollo nacional" "[78] y en tanto "apagar el Caribe colombiano es un problema de carácter regional, es un problema de carácter nacional"[79], y, por último, "los usuarios del servicio público domiciliario de energía eléctrica del Caribe, puesto que el país"[80]. En consecuencia, el legislador no solo no "desconoció los verdaderos motivos que consideró los motivos y el alcance de la disposición sub examine en relación con la prestación del servicio de energía eléctrica, en un debate en el que los congresistas tuvieron acceso a la información y adecuadamente su voluntad democrática. Por esta razón, no es posible concluir, con fundamento en el sub examine, que existió vulneración del principio democrático.

**Fecha ut supra,**

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES

Magistrado (e)

[1] INVITAR a participar en este proceso, por medio de la Secretaria General, al Departamento Nacional de Servicios Públicos Domiciliarios, a la Comisión de Regulación de Energía y Gas, a la Cámara Colombiana de Generadores de Energía Eléctrica -Acolgen, a la Asociación Nacional de Empresas Generadoras -Asociación Nacional de Servicios Públicos y Comunicaciones -Andesco, a la Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía -Comercialización -CAC, al Consejo Nacional de Operación -CNO, a la Organización Latinoamericana de Energía -Asociación Nacional de Empresarios -ANDI y a los Decanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia, de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás sede Tunja, de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad del Rosario, para que, si lo estiman conveniente, dentro de los (10) días siguientes al de recibo de la comunicación respectiva, emitan su concepto técnico especial de impugnación.

[2] Ver cuaderno principal, folio 33.

[3] El término para que los invitados conceptuaran, así como el término de fijación en lista, transcurrió el día 7 de febrero de 2020.

[4] En la Secretaría General de la Corte Constitucional se recibieron las siguientes intervenciones: el Ministerio de Minas y Energía, a través del Centro Externadista de Estudios Fiscales y la señora Olga Lucía González, en calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público; el Departamento Nacional de Planeación, por intermedio del señor Jefe de la Oficina Asesora Jurídica; la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por intermedio del señor Jefe de la Oficina Jurídica; y, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, por intermedio del señor Jefe de la Oficina Jurídica, en su condición de Secretaria Jurídica.

[5] En la Secretaría General de la Corte Constitucional se recibieron las siguientes intervenciones del Consejo Nacional de Operación, a través del señor Alberto Olarte Aguirre, en calidad de Secretario General de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), por intermedio del señor Alfonso Blanco Bonilla, en calidad de Jefe de la Oficina Jurídica, para que emita su concepto ni solicitud específica orientada a debatir la constitucionalidad de las normas según los casos, y si el plazo había sido ampliado para poder intervenir.

[6]

Los intervinientes indicaron que, en referencia de la sentencia C-104 de 2016, el grado de intensidad de la medida es el leve, puesto que, el mencionado es "(...) comúnmente empleado para estudiar materias económicas y sociales".

[7]

ARTICULO 28. SIGNIFICADO DE LAS PALABRAS. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y ordinario; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se interpretarán en conformidad con esa definición.

[8] Corte Constitucional, sentencias C-894 de 2009, C-055 y C-281 de 2013.

[9] Corte Constitucional, sentencia C-330 de 2013.

[10] Corte Constitucional, sentencia C-122 de 2020, por medio de la cual se reitera el test de omisión.

[11] En este sentido señaló que: "lo que procede es declarar la inconstitucionalidad por omisión, pues los actos administrativos llevaría, en este caso concreto, a dejar desprotegidos derechos constitucionales de los usuarios". Véase <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=12771>

[12] Corte Constitucional, sentencia C-041 de 2003, entre otras.

[13] Para el efecto, se reiteran las sentencias C-766 de 2012 y C-041 de 2003.

[14] Corte Constitucional, sentencia C-041 de 2003.

[15] Ver artículos 90 a 96 de la mencionada Ley 142 de 1994.

[16] Corte Constitucional, sentencia C-252 de 1997.

[17] Corte Constitucional, sentencia C-155 de 2016, entre otras.

[18] Corte Constitucional, sentencia C-269 de 2019.

[19] *Ibíd.*

[20] De acuerdo con la normatividad vigente aplicable, el costo de cada kilovatio corresponde a la suma de los costos de generación, transmisión, distribución y comercialización, más las pérdidas y restricciones, es decir:  $PR + R$ .

En donde:

CU: Costo de cada kWh

G (Generación): Costo de compra de energía por parte del comercializador.

T (Transmisión): Costo de transportar energía a altos niveles de tensión desde los sitios donde se genera la energía.

D (Distribución): Costo de transportar energía a niveles de tensión entre 115 kV y 13,2 kV, desde el punto de entrega hasta el domicilio del usuario final.

C (Comercialización): Costo de atender a los clientes relacionados con los procesos de lectura de medidores, facturación y/o atención al cliente.

PR (Pérdidas): Pérdidas de energía que se originan por el paso en la red (técnicas), o robo de energía.

R (Restricciones): Costos asociados a las generaciones de seguridad necesarias para mantener la continuidad del servicio al transportar la energía.

[21] El costo unitario es definido por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG). Dicha comisión establece la fórmula tarifaria general que permite a las empresas comercializadoras de electricidad, establecer los costos para los usuarios finales.

[22] La Ley de Servicios Públicos Domiciliarios establece que los clientes residenciales de estratos 1 y 2 deben pagar una contribución del 20% sobre el consumo total de la factura de la energía. Dicho cobro no está incluido en el valor de la factura, sino que es un cargo adicional que debe ser pagado por el usuario.

[23] Corte Constitucional sentencias C-252 de 1997 y C-041 de 2003.





[32] La crítica convencional de los hacendistas a la canalización de rentas o destinos específicos se un manejo fiscal efectivo y un verdadero control del presupuesto, puesto que aisla algunas actividades (ii) conlleva a una mala asignación de fondos, ya que algunas actividades terminan recibiendo demas suficientes; (iii) hace inflexible la estructura de gastos, aún cuando cambien las necesidades; y (iv) desaparecido la necesidad para la cual fue establecida.

[33] Decreto 111 de 1996, Artículo 16. Unidad de Caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación.

[34] Corte Constitucional, sentencia C-590 de 1992.

[35] Corte Constitucional, sentencia C-221 de 2019.

[36] Son ejemplos de rentas de destinación específica para inversión social: Ley 98 de 1993; Art. 1 posible de bibliotecas públicas, universitarias y escolares); Ley 223 de 1995; Art. 14 (régimen subsidi 1995; Art. 7 (Artículo compilado en el artículo 28 del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Est Art. 29 (subsidios de vivienda de interés social); Ley 1114 de 2006 (vivienda de interés social); y L inversión social a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), del Servicio Nacio parcialmente la inversión social del Sistema de Seguridad Social en Salud)

[37] Página 10. Intervención del Gobierno Nacional. Expediente digital.

[38] El artículo 132 de la Ley 812 de 2003, "Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo modificado por las siguientes leyes: (i) el artículo 247 de la Ley 1450 de 2011, "Por la cual se expide artículo 227 de la Ley 1753 de 2015, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2014-20 de la Ley 1955 de 2019, "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, "Pacto p

[39] Cabe destacar que en esta misma línea de fondeo "otros recursos que obtenga a cualquier título siguientes:

Fuente	Finalidad de la norma / Uso
Artículo 19 de la Ley del PND -Sanciones (modifica 81.2 del art. 81 de la Ley 142 de 1994)	Multas desde 1 hasta 100.0000 s.m.l.m.v. al monto de la sanción, a favor del Fondo Empresarial. No p uso diferente a los señalados del artículo 16 de la
Artículo 312 de la Ley del PND -Medidas de sostenibilidad financiera del Fondo Empresarial	Adopción de medidas de sostenibilidad financiera autorización a la Nación para financiamiento prevé ninguna destinación o uso diferente a los s la Ley del PND.
Artículo 314 de la Ley del PND -Contribución adicional a la contribución definida en el art. 85 de la Ley 142 de 1994	Esta norma fue declarada inexecutable con efecto 464 de 2020. Dicha inexecutable tendrá efecto de 2023.  Esta contribución se cobrará a favor del Fondo ninguna destinación o uso diferente a los señalados del PND.
Artículo 315 de la Ley del PND -Sostenibilidad del servicio público mediante la asunción de pasivos	Se autoriza a la Nación asumir directa o indirecta y prestacional, así como el pasivo de Electricari pasivo asociado al Fondo Empresarial correspon

las cuales el Fondo haya incurrido o incurra, inc  
Los recursos que se reciban serán destinados a  
financieras de Electricaribe con el Fondo.

[40] Página 13. Intervención Gobierno Nacional. Expediente digital.

[41] En este sentido, la Corte Constitucional en la sentencia C-317 de 1998 señaló que "La "destinación" que el legislador la describa en todos sus detalles, no puede simplemente coincidir con el objetivo y la previsión de que dicho destino será el que corresponda al respectivo proceso de planificación. En el caso de las entidades que conforman el aparato público, en un gran número cumplen funciones directamente relacionadas con el cumplimiento efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales. Desde este punto de vista, una parte sustancial de sus recursos estarán amparado por rentas de destinación específica, mediante la simple constatación de que por su naturaleza serán las resultantes del proceso de planificación en el que se imbrica lo público y lo comunitario. En consecuencia, las rentas de destinación específica, se convertirían en la regla general cuando en la Carta ellas sólo excepcionan la regla general.

[42] En materia de toma de posesión el artículo 59 de la Ley 142 de 1994, prevé las causales, modo y condiciones en las que el Superintendente de Servicios Públicos podrá tomar posesión de una empresa. Igualmente, la Corte Constitucional en la sentencia C-100 de 1995 señaló que: "La toma de posesión de empresas de servicios públicos domiciliarios tiene dos finalidades: (i) para garantizar la continuidad y calidad debidas del servicio y superar los problemas que ocasionan los artículos 59,60-2, 61 y 121 de la Ley 142 de 1994, hasta por dos años; y ii) para liquidar, cuando sea necesario, la Superintendencia podrá ordenar que se liquide la empresa. Para el cumplimiento de esta finalidad de toma de posesión: (1) con fines de administración (para superar las causas que dieron origen a la toma de posesión (implica medidas tales como la administración temporal, la solución empresarial, la reestructuración de la empresa, la especialización, o de capital); y (3) para liquidación, que implica que la empresa cesa su objeto social y se extingue del Sistema Financiero y demás normas concordantes. Según lo que establece el numeral 60.2 del artículo 8 de la Ley 689 de 2011, cuando la toma de posesión tenga como causa circunstancias imprevistas que afectan a la empresa, el Superintendente definirá un tiempo prudencial para que se superen los problemas que ocasionan la toma de posesión; transcurrido ese lapso no se ha solucionado la situación, el Superintendente ordenará la liquidación de la empresa. Sin embargo, para garantizarse la continuidad del servicio público, no es posible ordenar la liquidación sin que se haya garantizado la prestación continua del servicio".

[43] El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Incluirá las apropiaciones para la rama judicial, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la Administración Pública y el Poder Judicial Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos y demás entidades, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, de acuerdo con los reglamentos. Es de precisar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º del mencionado artículo 175 de la Constitución, ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán ser aprobadas, modificadas y ejecutadas. La aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad de contratación y la ejecución de los recursos en todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados y los que se dicte en contrario.

[44] En esta línea, la sentencia C-734 de 2002 sostuvo que "la excepción a la prohibición general sobre el otorgamiento de rentas de destinación específica, por imperatividad y la necesidad de una determinada inversión social, arriesga objetivamente con malicia el patrimonio del Estado y el hacendístico general" (negrillas fuera de texto original). En el mismo sentido, ver sentencia C-317 de 1998, donde se otorgó la renta de destinación específica con argumentos y hechos que vayan más allá de articular conexiones con el derecho social, ya que si sólo dicho discurso fuera decisivo para adscribir una renta a un ente público, el otorgamiento de rentas de destinación específicas para atender necesidades vitales mínimas no son atendidas y los respectivos entes públicos que precariamente gozan de ellas, el otorgamiento de una renta de destinación específica, seguramente con mayor derecho" (Negrillas fuera de texto original).

[45] Gaceta 33/19.

[46] Gaceta 135 de 2019, pág. 81.

[47] Gaceta 135 de 2019, pág. 81.

[48] Id.

[49] Id., pág. 82.

[50] Gaceta 33/2019. Exposición de motivos PND (Presentado conjuntamente en Cámara y Senado

[51] Gaceta 135/19 (Senado) Informe ponencia para primer debate. Gaceta 136/19 (Cámara) Inform

[52] Gaceta 135/19. Pág. 13. Gaceta 136/19. Pág. 13.

[53] Gaceta 135 y 136 de 2019. Pág. 80.

[54] Gaceta 135 y 136 de 2019. Pág. 81.

[55] Gacetas 651, 652 y 430 de 2019. Sesiones conjuntas comisiones económicas terceras del Sena

[56] Gaceta 651 de 2019, pág. 25.

[57] Gaceta 651 de 2019, pág. 25.

[58] Gaceta 430 de 2019, pág. 18.

[59] Gaceta 430 de 2019, pág. 18.

[60] Gaceta 430 de 2019, pág. 18.

[61] Gaceta 430 de 2019, pág. 19.

[62] Corte Constitucional sentencias C-004 de 1993, C-583 de 1996, C-740 de 1999, C-569 de 2000, C-228 de 2003, C-876 de 2002, C-891 de 2012, C-449 de 2015 y C-084 de 2019, C-481 de 2019, entre

[63] En la reciente sentencia C-278 de 2019, reiterada en la sentencia C-481 de 2019, la Corte señala la correlativa exigencia de legitimidad democrática para las normas de índole fiscal, es una de las características del efecto, el proyecto político liberal que lo precedió tuvo entre sus bases, en particular para el caso es la representación, el cual está enfocado a imponer como condición para la validez de la obligación tributaria participativa, así como la concurrencia de los sujetos destinatarios de los impuestos en dicho proceso. La Constitución establece reglas precisas que confieren al Congreso la competencia amplia, exclusiva

[64] Al anotado postulado, le subyace la idea según la cual, por regla general, la autoridad del Estado debe ser siempre y cuando la colectividad, a través del órgano de representación popular, haya sido consultada en una etapa decisoria del proceso legislativo. Lo anterior, en la medida que los tributos afectan la esfera de propiedad privada de los contribuyentes. Así, este acto del Estado no puede ser unilateral, por más que se trate de una redistribución para el mejoramiento de las condiciones sociales y colectivas. Corte Constitucional,

[65] Corte Constitucional, sentencia C-481 de 2019, entre otras.

[66] La Contraloría General de la República en informe con cierre a 2017, destacó que Electricaribe Natural Fenosa tenía el 85,38% de la empresa y la participación pública apenas ascendía al 10,1%. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/782041/2017+Informe+AE+Electricaribe.pdf/e3>

[67] Corte Constitucional, sentencia C-305 de 2004.

[68] Corte Constitucional, sentencia C-126 de 2020. Esta sentencia señaló que "El Plan Nacional de vacíos normativos existentes en otras leyes ordinarias. Es decir, si una política estatal enfrenta una falencia de acción de un gobierno, la medida legislativa adoptada para solucionar dicha falencia debe ser, por lo menos, si la norma impugnada no fuera instrumental, o no regulara mecanismos puntuales de pago, sino que sea permanente y permanente al régimen de financiación de la salud, no cumpliría el requisito de unidad de materia y vocación de temporalidad".

[69] Corte Constitucional, sentencias C-219 de 2020 y C-068 de 2020.

[70] Corte Constitucional, sentencia C-415 de 2020 y C-440 de 2020.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%20No.%2040%20del%2023%20de%20marzo>, mismo en el que se afirma que "políticas de largo aliento" deben ser tramitadas vía competencias de urgencia.

[71] Sentencia C-590 de 1992.

[72] Sentencia C-221 de 2019.

[73] Artículo 16 de la Ley 1955 de 2019.

[74] Gaceta 999 de 2019, pág. 137. El representante Antonio Zabaraín señaló que "hay una confusión al hablar de Electricaribe, estamos hablando del sistema eléctrico del Caribe".

[75] Gaceta 135 de 2019, pág. 81. Intervención del Viceministro de Hacienda y Crédito Público en la sesión preparatoria del 19 de marzo de 2019.

[76] Id. Intervención del representante Christian Moreno en la sesión preparatoria del 19 de marzo de 2019.

[77] Id., pág. 82. Intervención de la Ministra de Minas y Energía en la sesión preparatoria del 20 de marzo de 2019. Intervenciones de la senadora María del Rosario Guerra y del senador David Barguil en las sesiones de la Comisión de Asesoría Jurídica del Congreso de la República.

[78] Gaceta 430 de 2019, pág. 18. Intervenciones del senador Efraín Cepeda en las sesiones conjuntas de la Comisión de Asesoría Jurídica del Congreso de la República y en la Plenaria del Senado de la República.

[79] Id.

[80] Gaceta 999 de 2019, pág. 137. Intervención del representante Alfredo Deluque en la Plenaria del Congreso de la República.

[81] Fundamento jurídico 90.

2



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Compilación Jurídica MINTIC

n.d.

Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)

