

C-472-16

Sentencia C-472/16

REGULACION Y FINANCIACION DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018-Cosa Juzgada Constitucional respecto de inconstitucionalidad en sentencia C-271 de 2016

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Fundamento

COSA JUZGADA FORMAL Y COSA JUZGADA MATERIAL-Alcance

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Efectos

Referencia: expediente D-11267

Actor: Alfonso Figueredo Cañas

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Alfonso Figueredo Cañas, solicita a la Corte que declare la inexequibilidad del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”.

Por medio de auto de fecha 17 de marzo de 2016, el magistrado ponente dispuso admitir la

demanda contra el artículo 191 (parcial) de la Ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”, al constatar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991; correr traslado al Procurador General de la Nación, a fin de que emitiera su concepto en los términos de los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución; fijar en lista el proceso con el objeto de que cualquier ciudadano impugnara o defendiera la norma; comunicar la iniciación del mismo al Presidente del Congreso para los fines previstos en el artículo 244 de la Carta; y comunicar de la iniciación del procedimiento al Presidente de la República, al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Director del Departamento Nacional de Planeación, para que intervinieran en el mismo si así lo consideraban pertinente.

Así mismo, se invitó a participar en el presente proceso a la Alcaldía Mayor de Bogotá, a la Alcaldía Distrital de Barranquilla, y a las Alcaldías de Medellín, Bucaramanga y Neiva; a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a la Federación Colombiana de Municipios; a las Facultades de Derecho de la Universidad de Nariño, de la Universidad de Caldas, de la Universidad de Antioquia, de la Universidad del Norte, de la Universidad de los Andes, de la Universidad Externado de Colombia, de la Pontificia Universidad Javeriana, de la Universidad Nacional de Colombia, a la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda y a la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

A. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe la norma demandada[1]:

“LEY 1753 DE 2015

(junio 9)

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

(...)

1. El mejoramiento de la calidad de vida y de seguridad de los habitantes en el nivel nacional y territorial.
2. El financiamiento del servicio de alumbrado público dentro del marco de sostenibilidad fiscal de la entidad territorial. En ningún caso podrá cobrarse por este servicio sin que se haya realizado la prestación del mismo en su área de influencia.
3. Una prestación eficiente y continua del servicio de alumbrado público.
4. Se amplíe la cobertura en la prestación del servicio de alumbrado público.

La prestación del servicio de alumbrado público, inherente al servicio público de energía eléctrica, se regirá por los siguientes principios:

- a) El principio de cobertura buscará garantizar una cobertura plena de todas las áreas urbanas de los municipios y distritos, y en centros poblados de las zonas rurales donde técnica y financieramente resulte viable su prestación, en concordancia con la planificación local y con los demás principios enunciados en el presente artículo.
- b) En virtud del principio de calidad el servicio prestado debe cumplir con los requisitos técnicos que se establezcan para él.
- c) Para efectos del presente artículo, el principio de eficiencia energética se define como la relación entre la energía aprovechada y la total utilizada, en cualquier proceso de la cadena energética que busca ser maximizada a través de buenas prácticas de reconversión tecnológica.
- d) El principio de eficiencia económica implica, entre otros aspectos, la correcta asignación y utilización de los recursos de tal forma que se busque la garantía de la prestación del servicio de alumbrado público al menor costo económico y bajo criterios técnicos de calidad.
- e) En virtud del principio de homogeneidad se buscará que la metodología para determinar

los costos totales máximos eficientes de prestación del servicio de alumbrado público tengan una misma estructura para todos los municipios y distritos del país, y que los costos resultantes respondan a la realidad de cada municipio o distrito.

f) En virtud del principio de suficiencia financiera se promoverá que los prestadores del servicio de alumbrado público tengan una recuperación eficiente de los costos y gastos de todas las actividades asociadas a la prestación del servicio y obtener una rentabilidad razonable.

Los costos y gastos eficientes de todas las actividades asociadas a la prestación del servicio de alumbrado público serán recuperados por el municipio o distrito que tiene a cargo su prestación a través de una contribución especial con destinación específica para la financiación de este servicio. Dichos costos y gastos se determinarán de conformidad con la metodología que para tales efectos establezca el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad que delegue.

Serán sujetos pasivos de la contribución del servicio de alumbrado público quienes realicen consumos de energía eléctrica, bien sea como usuarios del servicio público domiciliario de energía eléctrica o como auto generadores y, en los casos en que no se realicen consumos de energía eléctrica, los propietarios de los predios y demás sujetos pasivos del impuesto predial que se encuentren dentro de la jurisdicción del respectivo municipio o distrito. Lo anterior, teniendo en cuenta los criterios de equidad y progresividad.

El Ministerio de Minas y Energía o la autoridad que delegue determinará la metodología que contenga los criterios técnicos a considerar por parte de los concejos municipales y distritales para realizar la distribución del costo a recuperar entre los sujetos pasivos, para lo cual deberá tener en cuenta los principios definidos en este artículo.

Cuando el sujeto pasivo sea el usuario de energía eléctrica, para la liquidación de la contribución se deberá considerar el volumen de energía consumida. Cuando el sujeto pasivo sea el propietario de los predios y demás sujetos pasivos del impuesto predial, para la fijación de la contribución se deberá considerar los elementos del avalúo catastral del respectivo predio, teniendo en cuenta el área de influencia del servicio de alumbrado público. El valor de la contribución en ningún caso sobrepasará el valor máximo que se determine de conformidad con los criterios de distribución contenidos en la metodología

mencionada.

Los alcaldes municipales o distritales definirán los procedimientos de recaudo, y este podrá realizarse, entre otros, a través de la facturación propia del municipio o distrito, o de las empresas de servicios públicos domiciliarios de su jurisdicción. En este caso, la remuneración del servicio de facturación y recaudo se realizará de conformidad con la regulación aplicable a la facturación conjunta.

A partir de la vigencia de la presente ley, el suministro de energía eléctrica con destino al servicio de alumbrado público deberá realizarse a través de contratos soportados en los mecanismos de cubrimiento que para el efecto determine el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad que delegue dentro de los seis meses siguientes. En todo caso, el pago por el suministro de la energía, la facturación y el recaudo se podrán realizar mediante apropiación sin situación de fondos por parte de la entidad respectiva y a favor del comercializador de energía eléctrica.

Las personas prestadoras del servicio de alumbrado público serán sujetos del control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en aspectos relacionados con la calidad y prestación del servicio. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios realizará la vigilancia y control sobre el cumplimiento de los reglamentos técnicos expedidos para regular el servicio de alumbrado público.

Parágrafo 1o. Sustitúyase el impuesto de alumbrado público, y en particular, el literal d) del artículo 1o. de la Ley 97 del 1913, en lo que se refiera a dicho impuesto y demás leyes que lo complementan.

Parágrafo 2o. Los contratos suscritos mantendrán su vigencia, pero las prórrogas o adiciones que se pacten con posterioridad a la vigencia de la presente ley se regirán por lo previsto en esta ley; en todo caso, el recaudo de la contribución de alumbrado se destinará a sufragar el costo de prestación del servicio a partir de la expedición de la presente ley. Los contratos que se celebren durante el período al que se refiere el parágrafo transitorio y en todo caso antes de la reglamentación de este artículo, se regirán por las normas vigentes antes de la expedición de esta ley.

Parágrafo Transitorio. La sustitución de que trata el parágrafo 1o del presente artículo se

aplicará respecto de las entidades territoriales que hayan expedido acuerdos adoptando el tributo de alumbrado público autorizado por las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915. Contarán con un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para adoptar la contribución en los términos establecidos por este artículo. Una vez cumplido este plazo operará la sustitución. Los alcaldes de los municipios y distritos que a la fecha de expedición de esta ley tengan incorporado en los acuerdos de impuesto de alumbrado público la actividad de semaforización, deberán establecer la fuente con la cual se financiarán los costos y gastos de la actividad de semaforización a partir de la terminación del período de un (1) año al que se refiere este párrafo transitorio.

Sin perjuicio de lo anterior, los municipios o distritos podrán optar por no cobrar por la prestación del servicio de alumbrado público”.

B. LA DEMANDA

El ciudadano Figueredo Cañas solicitó a esta Corte que declare la inexequibilidad del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, por considerar que se vulneran los artículos 287, 294, 313 y 338 de la Constitución. Al sustentar su demanda, al ciudadano formuló cinco cargos individualizables referidos a la constitucionalidad de la norma:

1. El primero de los cargos se fundamenta en la posible vulneración del artículo 338 de la Constitución Política “al otorgar al poder ejecutivo la determinación de la metodología de los costos y gastos de la contribución, función que es exclusiva del poder legislativo y autoridades locales de representación ciudadana (concejos y asambleas)”[2]. El demandante argumenta que dicha competencia, de acuerdo de la Constitución, corresponde a instancias de representación popular, pues se especifica en la Carta que “el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos”[3], de manera que el aparte demandado, en tanto libra su determinación a la voluntad del Ministerio de Minas y Energía o a quien este delegue, resulta inconstitucional.

El demandante manifiesta que la atribución de competencias al gobierno nacional viola el principio de legalidad de los tributos y desconoce el mandato de tributación con representación que defiende la Constitución Política de 1991[4]. Al respecto, cita apartes de la sentencia C-891 de 2012, mediante la cual se declaró inexecutable el artículo 8 de la

Ley 1421 de 2010 precisamente “por incluir facultades a favor del ejecutivo para determinar elementos del tributo”[5]. El accionante menciona adicionalmente la falta de certeza en la definición del hecho generador del tributo, argumentando que “la norma se contradice de manera que para el contribuyente no le queda claridad (sic) si lo que genera el tributo es la prestación del servicio público en la ciudad o si por el contrario depende del hecho de recibir iluminación en la vivienda o en el área de influencia, lo que resulta inaudito y contrario a la razón de ser del servicio de alumbrado público”[6], indefinición que facilitaría la evasión del tributo y el consecuente impacto sobre las finanzas municipales[7].

2. El segundo de los cargos estriba en la “violación al principio de autonomía de las entidades territoriales, toda vez que en el artículo 191 demandado, le otorga facultades al Ministerio de Minas y Energía para que proceda a señalar los criterios que deben tener en cuenta los Consejos Municipales al momento de establecer la contribución especial [...]”[8]. El demandante argumenta que a través del inciso 7º de la norma demanda se está supeditando la actividad de las entidades territoriales a lo dispuesto por el Ministerio de Minas y Energía, pues los Concejos Municipales se ven obligados a subordinar su función constitucional de determinar las rentas municipales y de administrar sus recursos propios.

El demandante manifiesta en su escrito que la vulneración del artículo 287 Constitucional es especialmente gravosa en el caso concreto pues, siendo un tributo territorial, la competencia que se estaría atribuyendo de manera inconstitucional al Ministerio de Minas y Energía o a quien este delegue, correspondería realmente al Concejo Municipal, que en ausencia de una definición legislativa sobre los criterios técnicos para realizar la distribución del costo a recuperar entre los sujetos pasivos, debería definir tal metodología a través de un acuerdo municipal. En este sentido, se argumentó la consecuente violación del artículo 313 numeral 4 de la Constitución Política, puesto que al facultarse al Ministerio de Minas y Energía para determinar la metodología para el cálculo de los costos, está sustrayendo la competencia de los Concejos de “[v]otar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales”[9]. Para el demandante, existe una potestad para las entidades territoriales de “estipular los tributos que tendrán que cobrarse y así mismo todos los elementos que se deriven del mismo, como es el caso de los sujetos pasivos y metodologías”[10].

3. El tercero de los argumentos se basa en la eventual violación de lo dispuesto en el artículo 294 de la Constitución Política, al disponer el numeral 2 del artículo 191 demandado que “[e]n ningún caso podrá cobrarse por este servicio sin que se haya realizado la prestación del mismo en su área de influencia”[11]. Para el demandante, se “crea una exención a favor de los sujetos pasivos del tributo que no se encuentren directamente asentados o localizados en el área de cobertura del sistema de alumbrado público”[12]. El accionante argumenta que muchos de los usuarios del servicio de alumbrado público estarían ubicados en zonas rurales donde no hay prestación efectiva del mismo, y que la norma estaría excluyéndolos del pago del tributo, en tanto estarían por fuera del “área de influencia del servicio”[13].

Lo anterior estaría en directa contradicción con la prohibición dispuesta en la Constitución para la concesión de exenciones o tratamientos preferenciales en relación con tributos de propiedad de las entidades territoriales, pues “exime del pago a los mismos sujetos pasivos que a pesar de incurrir en el hecho generador, no se considere que se les haya prestado el servicio de alumbrado público por no localizarse dentro del perímetro del sistema de alumbrado público municipal, estableciendo así una preferencia a favor de quienes puedan probar su no localización dentro del área de influencia del sistema de alumbrado público municipal”[14].

4. Se alega igualmente la vulneración del artículo 294 de la Constitución Política al disponer la norma demandada la imposición de cargos o costos adicionales sobre las rentas municipales al disponer que “la remuneración del servicio de facturación y recaudo se realizará de conformidad con la regulación aplicable a la facturación conjunta”[15]. Para el accionante esto equivale a la imposición, por medio de ley, de un recargo sobre los impuestos de las entidades territoriales, ya que las obliga a atarse al pago de “un costo o valor determinado por la facturación y recaudo del tributo”, que correspondería a lo dispuesto en las resoluciones CREG 122 de 2011 y 005 de 2012. Para el accionante, esto es especialmente grave por cuanto en varios municipios “se optó por la facturación y recaudo del impuesto de alumbrado público en cumplimiento del principio de colaboración administrativa que se hace de forma gratuita, adoptando la figura de retención o recaudo de la renta asociada a la facturación del consumo de energía eléctrica del contribuyente”[16]. Dio como ejemplo los casos de Medellín, Turbo, Apartadó, Carepa, Chigorodó, Jamundí y Quimbaya. Se mencionó también una posible afectación por la

situación aquí descrita del artículo 287 de la Constitución.

5. El quinto de los argumentos alude a la “[i]nconstitucionalidad de la sustitución del literal d) del artículo 1 de la Ley 97 de 1913 (creación del impuesto de alumbrado público), descrita en el párrafo primero del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015”[17]. Argumenta el accionante que la naturaleza escogida por el legislador para configurar el tributo, la contribución especial, no se acomoda a la financiación de un “servicio por naturaleza, abstracto y general, directamente ligado al orden público, destinado a proteger y garantizar la seguridad de las personas y de sus bienes”[18], ya que por su carácter general, no se puede plantear una relación directa entre prestación del servicio y beneficio, lo que para el accionante, explica que hasta la reforma el tributo hubiese sido considerado un impuesto.

Para el accionante, definir este tributo como una contribución especial “contraría la naturaleza legal y constitucional de los elementos esenciales de una contribución especial y separa la definición de que la jurisprudencia constitucional hace [...]”[19] de ellas, y que supone “una relación directa entre un beneficio específico en los bienes del contribuyente”[20] con el servicio de alumbrado público. Al respecto cita las sentencias C-545 de 1994 y C-495 de 1998, y agrega que la calidad “de contribución especial del tributo para la financiación de la prestación del alumbrado público, conlleva un desequilibrio en las finanzas de los municipios que tienen a su cargo garantizar la continuidad de la prestación del alumbrado público [...]”[21], por solo permitirse el cobro en el área de prestación efectiva del mismo.

C. INTERVENCIONES

1. Intervenciones oficiales

a. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público interviene ante la Corte Constitucional con el fin de solicitar la inhibición respecto de los cargos formulados por el accionante y en subsidio, que se declare la exequibilidad del aparte demandado.

En primer lugar, sostuvo que frente a los cargos planteados se configuró la cosa juzgada por

lo decidido en la sentencia C-155/2016, pues en ella se estableció que no se afecta la autonomía territorial cuando el legislador opta por la modalidad de la contribución especial para la financiación del servicio de alumbrado público. Señaló que “se configuraría una cosa juzgada formal, toda vez que ‘existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es objeto de una nueva demanda’ y por ende, al haber sido declarado exequible el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015 en el fallo mencionado, la Corte no podría pronunciarse de nuevo sobre la constitucionalidad de dicha norma”[22].

En caso de que no se presente la cosa juzgada formal mencionada, considera que ninguno de los cargos planteados logra demostrar vicio alguno de constitucionalidad. Frente a la supuesta vulneración de autonomía territorial señaló que el impuesto de alumbrado público que rigió anteriormente no era intangible y que en ejercicio de las facultades constitucionales del Congreso, éste podía tanto derogar las normas que lo regían sacándolo del ordenamiento, como establecer una nueva contribución especial para la financiación del servicio, sin afectar la autonomía territorial. Resaltó que el ejercicio de la autonomía territorial se da en el marco de la Constitución y la ley, y que la misma no puede implicar la ineficacia de la competencia del Congreso para dictar leyes en materia tributaria.

Frente al cargo referido a la competencia del Ministerio de Minas para fijar la metodología para establecer los costos y gastos de la prestación del servicio de alumbrado público, aclaró que el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015 “no faculta al ministerio de Minas y Energía para que defina NINGÚN elemento de la contribución, sino que únicamente le permite definir la metodología para establecer los costos y gastos que se pretenden recuperar con la contribución especial y los criterios técnicos para hacer su reparto”[23], lo que quiere decir que no fija los costos o gastos, limitándose a poner “en consideración de los consejos (sic) municipales una metodología para realizar tal labor”[24] y definir la respectiva tarifa. En consecuencia, al no permitir la norma analizada fijar a una entidad de la administración central, ninguno de los elementos esenciales del tributo -a saber, los sujetos activos y pasivos, bases gravables, tarifa y hecho generador-, no se contraviene el artículo 338 Constitucional.

En lo que respecta a la afirmación del demandante en torno al supuesto decreto de una exención de un impuesto territorial en la norma analizada, destacó que la argumentación del accionante se basa en sus puntos de vista subjetivos, meramente especulativos, por lo

que el cargo planteado sería inepto por carencia de pertinencia. Además de esto, señala el interviniente que la norma demandada no dispone exenciones, sino supuestos de no sujeción basados en la naturaleza del tributo como contribución especial; así, cuando no se reporte un beneficio directo por la prestación del servicio, no surge la obligación tributaria, mientras que si se verifica la existencia de un beneficio se cobra la contribución atendiendo los principios de equidad y progresividad, situación que difiere de la imaginada por el demandante.

Finalmente, argumenta que no es cierto que la norma demandada imponga recargos sobre la contribución especial para alumbrado público, vulnerando el artículo 294 Superior, sino que busca establecer, de acuerdo con la regulación vigente sobre el tema, las condiciones para el reconocimiento económico a los terceros por el servicio que presten de facturación y recaudo del tributo, “asegurando la efectiva consecución de los ingresos por dicho concepto a favor de las entidades territoriales”[25].

b. Ministerio de Minas y Energía

El Ministerio de Minas y Energía interviene ante la Corte Constitucional con el fin de solicitar la inhibición respecto de los cargos formulados por el accionante, y en subsidio que se declare la exequibilidad del aparte demandado.

Este Ministerio considera que los argumentos planteados por el demandante no son concretos en el señalamiento de las razones de inconstitucionalidad de las normas demandadas, además de que revelan un desconocimiento de la evolución histórica del alumbrado público y su regulación. Al respecto destaca que el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015 no tiene contenidos novedosos, pues asuntos como “la metodología, sujetos activos y pasivos, tarifa, costos, equidad, vigilancia y control” ya se habían “normalizado”, y lo que se hizo fue elevar a rango de ley las previsiones del Decreto 2424 de 2006, y replicar elementos presentes en la Ley 97 de 1913, Ley 84 de 1915, Resoluciones CREG 043 de 1995, 123 de 2011 y Ley 142 de 1994. El Ministerio puso de presente la existencia de la sentencia C-155 de 2016 que resolvió el tema de la eventual afectación de la autonomía territorial, por lo que afirma que existe cosa juzgada sobre los cargos referidos al asunto.

En cuanto al fondo de los argumentos del demandante, expuso algunas consideraciones coincidentes con la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, expuestos en

numerales anteriores. Agregó como elementos novedosos los siguientes:

i. El artículo 4 del Decreto 2424 de 2006 designó a los municipios y distritos la responsabilidad por la prestación del servicio de alumbrado público, estableciendo la posibilidad de ofrecerlo directa o indirectamente y la obligación de incluir los costos de la prestación y los ingresos por concepto del impuesto de alumbrado público en sus respectivos presupuestos. Respecto de esto último, el artículo 9 del mencionado Decreto estableció que el valor a cobrar por concepto del impuesto solamente podría ascender al costo en que se incurre por la prestación del servicio, excluyendo con ello la posibilidad para los municipios y distritos de generar una “utilidad” por este concepto[26]. En virtud de lo anterior, considera el Ministerio que la norma demandada no introduce limitaciones nuevas para los municipios en lo relacionado con el cobro del tributo para la financiación del alumbrado público, sino que eleva a rango de ley el cubrimiento de los costos de la prestación del servicio.

ii. La Resolución 123 de 2011 de la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG “aprueba la metodología para la determinación de los costos máximos que deben aplicar los municipios o distritos, para remunerar a los prestadores del servicio de alumbrado público”[27]. Adicionalmente, pone de presente que la Ley 1150 de 2007, en su artículo 29, señala que “[l]a CREG regulará el contrato y el costo de facturación y recaudo conjunto con el servicio de energía de la contribución creada por la Ley 97 de 1913 y 84 de 1915 con destino a la financiación de este servicio especial inherente a la energía”[28]. El Ministerio sostiene que la regulación contenida en el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015 lo único que hace es elevar a norma con rango de ley regulaciones ya existentes, que no interfieren con la autonomía territorial en la materia.

El Ministerio de Minas y Energía destacó que la norma demandada permite a las entidades territoriales un margen satisfactorio para realizar sus competencias constitucionales, permitiéndoles la fijación de sujetos pasivos adicionales a los expresamente señalados en la norma y la determinación de la tarifa, con lo cual se aprecia que la regulación de rango legal no fue exhaustiva en la determinación de los elementos esenciales de los tributos territoriales.

c. Departamento Nacional de Planeación

El Departamento Nacional de Planeación – DNP, interviene ante la Corte Constitucional con el fin de solicitar que se declare la exequibilidad de la norma demandada.

En opinión del DNP, la demanda contra el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015 se debe al “inconformismo que para algunos ha significado poner orden y control en la ejecución de estos recursos”[29], que se encontraban regidos por normas vagas que propiciaban falta de claridad sobre los elementos esenciales del impuesto, impidiendo su efectividad y la certeza frente a su cobro, y generando multiplicidad de regímenes por cuanto cada municipio podía establecer, al amparo de una autorización en blanco, gravámenes totalmente dispares entre sí.

Para el DNP, existe cosa juzgada constitucional en virtud de lo decidido en la sentencia C-155/2016, que reitera el principio jurídico universal según el cual las cosas se deshacen como se hacen, al haber salvaguardado la facultad legislativa de adaptar, eliminar y crear tributos por parte del Congreso. Aún más, es claro que el Legislador en materia tributaria goza de una amplia facultad de configuración, reconocida en la jurisprudencia constitucional, que incluye la posibilidad de intervenir sobre los gravámenes territoriales, sin que ello implique desconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales, derogándolos y creando unos nuevos.

De otro lado, argumenta que el mandato al Ministerio de Minas y Energía para la fijación de la metodología para el cálculo de los costos a financiar, atiende un criterio de especialidad y capacidad técnica que no obliga a los concejos municipales puesto que la metodología diseñada se pone a consideración de estas corporaciones, que tienen la posibilidad de acogerla o no hacerlo en ejercicio de sus competencias; en resumen, jamás se impone a las entidades territoriales un mecanismo para el cálculo de los costos, sino que se les ofrecen lineamientos técnicos que pueden adoptar o no.

En cuanto a la eventual vulneración del artículo 294 Superior, destaca cómo, analizando la norma en su integridad, se aprecia que los mecanismos de recaudo no son exclusivamente aquellos a los que se refiere expresamente la norma, sino que esta ofrece una posibilidad, entre muchas otras por las que pueden optar los municipios o distritos, para realizarlo.

Finalmente destacó que la norma analizada no dispone, en ningún caso, una exención frente a tributos de carácter territorial, puesto que se limita a indicar que la contribución

debe aplicarse a las áreas de influencia del servicio de alumbrado público, áreas que delimitarán las propias administraciones locales en desarrollo de sus competencias, y no la ley censurada.

2. Intervenciones académicas

a. Pontificia Universidad Javeriana – Grupo de Acciones Públicas

El Grupo de Acciones Públicas de la Pontificia Universidad Javeriana interviene ante la Corte Constitucional con el fin de solicitar que se declare la inexequibilidad de la norma demandada.

En primer lugar, consideran que la norma establece no la creación de una contribución especial o un impuesto, sino el establecimiento de una tasa. En este sentido destaca cómo la nueva regulación se opondría a lo dicho por la Corte en sentencia C-504/2002, en la que se habló del cobro de un impuesto para la financiación del servicio público de alumbrado, en tanto los beneficiarios potenciales debían también contribuir para su funcionamiento. En opinión de los intervinientes, la modalidad de contribución adoptada por el legislador contradice esta jurisprudencia, pues permite la exclusión en el pago de quienes no se benefician de la prestación del servicio.

Adicionalmente se argumentó que la norma viola el artículo 287 Constitucional al imponer el método y el sistema para la recuperación de los costos de las tasas diseñado por el Ministerio de Minas a las entidades territoriales, al igual que el artículo 294 Superior al imponer exenciones sobre los tributos de su propiedad.

b. Universidad Externado de Colombia

A través del Centro de Estudios Fiscales de su Departamento de Derecho Fiscal, la Universidad Externado de Colombia interviene ante la Corte Constitucional con el fin de solicitar que se declare la exequibilidad de la norma demandada.

Sostuvo que no existe afectación de la autonomía territorial el hecho de que el legislador, a través de la ley, regule las materias tributarias, en tanto Colombia sigue siendo una república unitaria, en donde se pueden establecer contribuciones especiales en las que se establezca un cobro proporcional a los beneficios obtenidos. En cuanto al caso concreto,

destaca cómo en el artículo analizado, la determinación del hecho generador es lo suficientemente precisa para identificar que lo componen (i) el consumo de energía eléctrica y (ii) la propiedad inmueble.

Frente al supuesto establecimiento de exenciones frente a tributos territoriales, destaca cómo para que se configuren es indispensable la preexistencia de los gravámenes a los que se refiera la exención, que en este caso no ocurre. Lo que sucede en el presente caso es que por la modificación en el hecho generador del tributo, existe una desgravación, pero que no busca beneficiar a un grupo de contribuyentes específico.

Finalmente, respecto al sistema de recaudo, destaca que la norma demandada no impone costos adicionales para las entidades territoriales, y que simplemente ofrece una alternativa que puede o no acoger la respectiva entidad territorial, lo que implica que no existe afectación real de su autonomía.

c. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

El Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario se abstuvo de intervenir en el presente proceso argumentando razones administrativas.

d. Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario – ICDT, interviene ante la Corte Constitucional con el fin de solicitar que se declare la inexequibilidad de la norma demandada. Reiteró las razones expuestas con ocasión del estudio del expediente D-10911, que culminó con la expedición de la sentencia C-155 de 2006, y en este sentido se resalta que:

“(…) 1. La autonomía de las entidades territoriales, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, opera con especial rigor respecto de los recursos endógenos de dichas entidades.

2. Entre los recursos endógenos de las entidades territoriales, se encuentran las rentas tributarias, según la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional.

3. Se puede agregar que el calificativo de “endógenas” para las rentas tributarias, se aplica con mayor propiedad para aquellos gravámenes territoriales que han sido autorizados por la

ley con la facultad de libre disposición por parte de las entidades territoriales.

4. El literal d) del artículo 1 de la Ley 97 de 1913, que autoriza el establecimiento por parte de los municipios del impuesto de alumbrado público, con la facultad de libre disposición se encuentra vigente y ha sido complementado por el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015 con respecto a los sujetos pasivos de dicho gravamen.

5. Las normas acusadas establecen que el recaudo por concepto del tributo de alumbrado público por parte de los distritos y municipios, se destine a sufragar el costo del alumbrado público, “a partir de la expedición de la presente ley”. También, se ordena que, si algún municipio ha destinado parte del impuesto de alumbrado público a la “semaforización”, deberá establecer una fuente financiera distinta para este servicio.

6. Resulta contrario al orden constitucional, especialmente a los artículos 1 y 287 de la Carta, el mandato de una ley a todos los distritos y municipios del país, de destinar el recaudo del tributo de alumbrado público exclusivamente a sufragar el costo de tal servicio, aún en el caso de que su prestación arroje utilidad, de que el servicio se encuentra en grado bastante o completamente desarrollado, o de que existan otras necesidades locales, tan importantes o más que el alumbrado público, como la seguridad, la salud, la educación, la vivienda, el agua, la energía eléctrica, el gas, etc.”[30]

Adicionalmente, señaló que se encuentra de acuerdo con el argumento planteado por el accionante en el sentido de que se vulnera el artículo 338 Constitucional al permitir la determinación de las metodologías para el cálculo de los costos y gastos al Ministerio de Minas y Energía, pues esto competiría a los concejos municipales. Igualmente, la exclusión de algunos contribuyentes actuales del impuesto y la imposición de un mecanismo de recaudo determinado afectarían la autonomía de las entidades territoriales.

El anterior concepto incluye un salvamento de voto suscrito por la doctora María del Pilar Abella Mancera, quien argumenta que la norma debe ser declarada exequible en tanto los municipios y distritos conservan la posibilidad de, dentro de los criterios técnicos definidos por el Ministerio de Minas, establecer la distribución de los costos de prestación del servicio público y los elementos cuantitativos de la contribución especial, salvaguardando su autonomía. Reitera también que la facultad tributaria de los municipios y distritos se realiza en el marco de la Constitución y la ley, de modo que el Congreso puede fijar el marco en el

cual los municipios adapten el tributo a sus particularidades y necesidades. Finalmente, la regulación presente guarda correspondencia con la facultad reconocida en el artículo 334 Superior, que permite la intervención, por mandato de la Ley, en la economía para la garantía del acceso efectivo a los servicios básicos y asegurar el desarrollo armónico de las regiones.

3. Intervenciones ciudadanas

a. Federación Colombiana de Municipios

La Federación Colombiana de Municipios, interviene ante la Corte Constitucional con el fin de solicitar que se declare la inexequibilidad del aparte demandado o en su defecto, se declare la exequibilidad condicionada, entendiéndose que la intervención del Ministerio de Minas y Energía es “un mero concepto de apoyo a la gestión del Concejo Municipal, que no sólo podrá por tanto apartarse razonablemente del mismo sino que en todo caso podrá ejercer las diversas competencias que le asigna el artículo 338 Superior”[31].

Destaca que la cosa juzgada de la sentencia C-155 de 2016 no comprende todos los argumentos planteados en la presente demanda, en especial lo relativo a la competencia del Ministerio de Minas y Energía para fijar la metodología para la determinación de los costos y gastos a financiar con el tributo. Para el interviniente la competencia reconocida al mencionado Ministerio en este aspecto anula por completo las facultades de las entidades territoriales de determinar los elementos esenciales de la contribución especial y desconoce con ello el artículo 338 Superior.

Respecto de esto, controvierte la calidad de la intervención del Ministerio de Minas y Energía como un mero apoyo técnico, calificándola de un verdadero mandato vinculante para los municipios y distritos, vulnerando con ello la autonomía territorial.

b. Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía Eléctrica

En primer lugar se argumenta la ineptitud sustantiva de la demanda por no satisfacerse los criterios de claridad, especificidad, certeza, pertinencia y suficiencia. Al respecto destaca que, (i) a pesar de que los argumentos del demandante se encaminan a atacar apartes específicos del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, se pide la inexequibilidad de toda la

norma, desconociendo que la regulación atacada se encamina a asegurar la prestación de un servicio público inherente al servicio de energía eléctrica, en condiciones de calidad, cobertura, eficiencia energética y económica, homogeneidad y suficiencia financiera; (ii) la demanda se basa en una proposición jurídica incompleta, pues desconoce los impactos sociales y competenciales derivados de la regulación del tema del alumbrado público.

Frente al fondo de los argumentos planteados por el demandante, recordó la inexistencia de soberanía tributaria de los municipios y distritos y de lo decidido en sentencia C-155 de 2016, que determinó que no se afectaba la autonomía territorial por virtud de la norma demandada. De otro lado, diferenció el método para la definición de costos del que habla el artículo 338 constitucional y el que refiere la norma, pues este último sirve para determinar los costos y gastos para la prestación eficiente del servicio, cuestión que remite al régimen jurídico para la regulación de los servicios públicos y al artículo 365 Constitucional, que permite tal intervención. Finalmente, desmiente el argumento del demandante en cuanto a la creación de supuestas exenciones tributarias, destacando que la exclusión de ciertos sujetos se da en virtud de la naturaleza misma del tributo como contribución especial, que supone la existencia de un beneficio para el cobro del gravamen.

c. Pompeyo Paz Cuesta

El ciudadano Pompeyo Paz Cuesta, concejal del municipio de Quibdó, interviene ante la Corte Constitucional con el fin de solicitar que se declare la inexequibilidad de la norma demandada.

El interviniente respalda los argumentos del demandante encontrando que la norma demandada decreta exenciones frente a tributos territoriales al excluir el cobro del tributo para la financiación del alumbrado público en zonas rurales apartadas, vulnerando el artículo 294 constitucional. Igualmente, ataca la posibilidad de que el Ministerio de Minas y Energía diseñe la metodología para la determinación de los costos a recuperar por la prestación del servicio, puesto que se estaría entregando la regulación a un órgano del orden nacional, que no será capaz de reconocer la diversidad de condiciones que existe entre los diferentes municipios de Colombia, con sus particularidades y necesidades individuales; con esta facultad en opinión del interviniente se están desconociendo los artículos 287 y 338 constitucionales. Señala cómo también se afecta la autonomía de los

municipios al imponer una forma determinada de recaudo, que además aumenta los costos para los municipios en la percepción de los recursos para financiar el alumbrado, desconociendo el contenido del artículo 287 Superior. Para explicar su argumento, expuso la situación concreta del municipio de Quibdó, en el que la aplicación de la norma ha traído inconvenientes frente al recaudo, adicionalmente, plantea dudas que surgen en virtud de la naturaleza del tributo y la posibilidad de individualizar su cobro, a pesar que el beneficio que reporta la prestación del servicio de alumbrado público sea de carácter general. Finalmente, destacó que en la adopción de la norma nunca se tuvo en cuenta el punto de vista de los municipios y distritos, lo que desembocó en una regulación de imposible aplicación por las contradicciones internas que implica en el sistema actual de prestación del servicio de alumbrado público.

4. Intervenciones extemporáneas

Extemporáneamente intervinieron los municipios de Bucaramanga y Medellín, solicitando la declaratoria de inexequibilidad de la norma demandada. Aludieron al desconocimiento del principio de autonomía de las entidades territoriales por la imposición de criterios que deberían ser adoptados por los respectivos concejos municipales, en especial lo relacionado con la cuantificación de los costos y beneficios y la fijación de elementos esenciales del tributo no definidos expresamente por el legislador.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El representante del Ministerio Público se refiere a la cuestión jurídica aquí planteada y solicita a la Corte Constitucional estarse a lo resuelto frente al expediente D-11056. En su defecto, solicita que se declaren inexequibles las expresiones “Dichos costos y gastos se determinarán de conformidad con la metodología que para tales efectos establezca el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad que delegue” y “El Ministerio de Minas y Energía o la autoridad que delegue determinará la metodología que contenga los criterios técnicos a considerar por parte de los concejos municipales y distritales para realizar la distribución del costo a recuperar entre los sujetos pasivos, para lo cual deberá tener en cuenta los principios definidos en este artículo” y se exhorte al Congreso para que establezca la base gravable y el método para que los municipios fijen la tarifa de la tasa de alumbrado público.

Igualmente, solicita que la Corte se declare inhibida frente a los cargos formulados contra las expresiones “En ningún caso podrá cobrarse por este servicio sin que se haya realizado la prestación del mismo en su área de influencia” y “PARÁGRAFO 1o. Sustitúyase el impuesto de alumbrado público, y en particular, el literal d) del artículo 1o. de la Ley 97 del 1913, en lo que se refiera a dicho impuesto y demás leyes que lo complementan”, por ausencia de los requisitos de claridad y certeza en la formulación de los cargos respectivos.

De otro lado, solicitó que se declarara la exequibilidad de la expresión “En este caso, la remuneración del servicio de facturación y recaudo se realizará de conformidad con la regulación aplicable a la facturación conjunta”, bajo el entendido de que se trata de unos parámetros máximos de costos que deben tener en cuenta los municipios a la hora de pactar, en ejercicio de su autonomía, la remuneración de la facturación y recaudo del servicio de alumbrado público con las empresas prestadoras del mismo.

El Procurador en su concepto desarrolla 4 ejes de argumentación, destacando que el tributo creado mediante el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015 es en realidad una tasa, por cuanto está definida para la recuperación de los costos de prestación del servicio público de alumbrado, en el siguiente sentido:

i. En primer lugar destaca que la competencia asignada al Ministerio de Minas y Energía para la determinación de la base gravable y el sistema y método para definir la tarifa de la tasa de alumbrado público resulta contraria a la Constitución, porque equivale a otorgarle facultades extraordinarias para legislar.

Fundamenta lo anterior en el hecho que, de acuerdo con el artículo 338 Superior, la ley, la ordenanza o el acuerdo deben obligatoriamente fijar los elementos esenciales del tributo, incluyendo la tarifa, o bien “el sistema y método para definir los costos y beneficios de a tasa y la forma de hacer su reparto en caso de que tales órganos colegiados [...] quieran permitir que las autoridades fijen la tarifa de la tasa”[32]. Para la Procuraduría, la norma analizada contiene una definición directa del hecho generador y de los sujetos activos y pasivos, pero no así de la base gravable o de la tarifa, asignándole al Ministerio de Minas y Energía competencia para determinarlos. Así, será este Ministerio el que determinará la base gravable al establecer los costos a recuperar entre los sujetos pasivos, y definirá la

tarifa, al determinar la forma de hacer el reparto ente los usuarios del servicio.

La posibilidad de determinar la base gravable y la tarifa de la tasa implica la asignación de competencias al Ministerio de Minas y Energía para legislar en la materia, extraordinarias e indefinidas en el tiempo, contrariando con ello el texto constitucional. Destaca la Vista Fiscal que en este caso era posible para el legislador deferir a los concejos municipales o distritales la posibilidad de determinar aquellos elementos esenciales del tributo y en tal virtud, al entregar la competencia al Ministerio, se afectó la autonomía de las entidades territoriales para definir materias relacionadas con los tributos municipales o distritales.

ii. Consideró que frente al cargo relacionado con la prohibición al legislador de conceder exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de los entes territoriales, se incumplieron los requisitos de certeza y claridad en su formulación.

Sostiene el Ministerio Público que el cargo no es claro en tanto no demuestra que se esté concediendo una exención al disponerse que no se pueda cobrar el tributo cuando el servicio de alumbrado no haya sido prestado en el área de influencia del municipio o distrito, en especial porque el concepto de exclusión, o no estar sujeto al pago del tributo, difiere del de exención contributiva. Esta circunstancia implica también la falta de certeza en la formulación del cargo, pues la norma no impone la consecuencia jurídica argumentada por el accionante, en tanto no dispone la existencia de una exención.

iii. Faltó claridad y certeza en la formulación del cargo por desconocimiento del concepto de impuesto en lo referente a la individualización de los beneficiarios del alumbrado público como condición definitoria del criterio de contribución especial en cuanto a la determinación del sujeto pasivo.

La Procuraduría considera que la acusación en este punto es “muy confusa”, faltando el requisito de claridad, en especial porque no se entiende cómo el reemplazo del impuesto de alumbrado público por una tasa, genere un vicio de inconstitucionalidad derivado del carácter general del servicio público, más aún cuando “en ninguna parte se establece que sólo procede financiar dicho servicio público mediante impuestos”[33]. En cuanto a la falta de certeza, se argumenta que no es cierto que en el escenario de las tasas, “no se pueden individualizar a los beneficiarios del servicio de alumbrado público como condición

definitoria de ese criterio tributario. Todo lo contrario, este es un asunto técnico que indudablemente se encuentra sujeto a la potestad de configuración del legislador para, así, ser adoptado dentro de los principios de justicia, equidad y eficiencia tributaria”[34].

iv. En cuanto al tema de la facturación y el recaudo del tributo y la remuneración por este servicio, pone de presente el Ministerio Público que hace parte de la autonomía territorial la definición del mecanismo para llevarlos a cabo, en especial por referirse al manejo de recursos de propiedad de los distritos y municipios. Se afirma que resulta inconstitucional imponer una única opción de facturación y recaudo para las entidades territoriales pues tal situación implicaría un compromiso de la autonomía de las mismas de sus intereses y la administración de sus recursos. Sin embargo, es posible para el Estado, en ejercicio de su facultad de intervención en la economía a través de la regulación de los servicios públicos, establecer mediante la ley unos parámetros técnicos de máximos costos que deban tener en cuenta los municipios a la hora de pactar, en ejercicio de su autonomía, la remuneración por los servicios de facturación y recaudo del tributo de alumbrado público. Por lo anterior, solicita que se condicione la exequibilidad de la norma, en los términos antes citados.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución Política, este tribunal es competente para conocer de la presente demanda, por dirigirse contra el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”.

B. CUESTIONES PREVIAS

Cosa juzgada constitucional

2. Teniendo de presente que la demanda objeto de examen se orienta a plantear la inexecutable del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, y que sobre la misma norma ya existe un pronunciamiento reciente de esta Corte, según se evidencia en la sentencia C-272 de 2016 en la cual se declaró inexecutable el mencionado artículo; procederá la Corte a

esbozar las reglas aplicables a la cosa juzgada constitucional, para después detenerse en el análisis del caso concreto.

3. En relación con la cosa juzgada constitucional, la Constitución establece en su artículo 243 que los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, por lo que: “Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”. En igual sentido, los artículos 46 y 48 de la Ley 270 de 1996, al igual que el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991 complementan el precepto constitucional al disponer que las decisiones adoptadas por la Corte en ejercicio del control de constitucionalidad son definitivas, de obligatorio cumplimiento y con efectos erga omnes. Recientemente, esta Corte en sentencia C-228 de 2015, estableció las funciones de la cosa juzgada tanto en una dimensión negativa como positiva. A tal efecto: “(...) la cosa juzgada tiene una función negativa, que consiste en prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo ya resuelto, y una función positiva, que es proveer seguridad a las relaciones jurídicas.”

4. En este sentido, la cosa juzgada encuentra su fundamento (i) en la necesidad de preservar la seguridad jurídica lo cual se relaciona con las características del Estado Social de Derecho (artículo 1 superior); (ii) en la obligación de proteger la buena fe al promover la predictibilidad de las decisiones judiciales (artículo 83 superior); (iii) en el deber de garantizar la autonomía judicial impidiendo que luego de examinado un asunto por el juez competente y según las reglas vigentes, pueda reabrirse un debate (artículo 228 superior) y (iv) en el deber de asegurar la supremacía de la Constitución (artículo 4 superior)[35].

5. Tal y como lo ha manifestado la Corte a lo largo de su jurisprudencia, la cosa juzgada constitucional puede ser formal o material. Como se evidencia en la sentencia C-744 de 2015:

“Se tratará de una cosa juzgada constitucional formal cuando (sic): “(...) cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio...”, o, cuando se trata de una norma con texto normativo

exactamente igual, es decir, formalmente igual. Este evento hace que “... no se pueda volver a revisar la decisión adoptada mediante fallo ejecutoriado...”

De otra parte, habrá cosa juzgada constitucional material cuando: “(...) existen dos disposiciones distintas que, sin embargo, tienen el mismo contenido normativo. En estos casos, es claro que si ya se dio un juicio de constitucionalidad previo en torno a una de esas disposiciones, este juicio involucra la evaluación del contenido normativo como tal, más allá de los aspectos gramaticales o formales que pueden diferenciar las disposiciones demandadas. Por tanto opera el fenómeno de la cosa juzgada.”

6. Ahora bien, los efectos de la cosa juzgada en materia de control de constitucionalidad dependerán de la decisión adoptada, así[36]: (i) cuando la decisión ha consistido en declarar la inconstitucionalidad de una norma, se activa la prohibición comprendida por el artículo 243 conforme a la cual ninguna autoridad puede reproducir su contenido material, lo cual implica que no existe objeto para un nuevo pronunciamiento de esta Corte, por tal razón la demanda que se presente con posterioridad deberá rechazarse o proferirse un fallo inhibitorio y estarse a lo resuelto en la decisión anterior; (ii) en los casos en los que la Corte ha declarado exequible cierta disposición respecto de determinada norma constitucional, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que no puede suscitarse un nuevo juicio por las mismas razones, a menos que ya no se encuentren vigentes o hubieren sido modificadas las disposiciones constitutivas del parámetro de constitucionalidad[37], siempre que se trate de la misma problemática la demanda deberá rechazarse de plano o, en su defecto, la Corte emitirá un fallo en el cual decida estarse a lo resuelto en el fallo anterior; (iii) cuando se trata de sentencias de constitucionalidad condicionada la cosa juzgada puede tener como efecto, que la interpretación excluida del ordenamiento jurídico no puede ser objeto de reproducción o aplicación en otro acto jurídico; y (iv) en los supuestos en los que la Corte ha adoptado una sentencia aditiva la cosa juzgada implica que no se encuentra permitido reproducir una disposición que omita el elemento que la Corte ha juzgado necesario adicionar.

7. Aunado a lo anterior, la Corte ha considerado que la cosa juzgada puede ser absoluta o relativa, siempre que la Corte defina en la sentencia anterior, los efectos que se derivan de la declaración de exequibilidad. En la sentencia C-744 de 2015, la Corte indicó que “mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada

providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta”. En este sentido, cuando la norma es declarada inconstitucional la cosa juzgada que recae sobre ese mismo texto normativo será siempre absoluta, por cuanto el retiro del ordenamiento jurídico se hace con independencia del cargo o los cargos que prosperaron.

8. Ahora bien, cuando la norma demandada fue declarada inexecutable, y en esta ocasión se somete nuevamente a análisis de inconstitucionalidad, a esta Corte le correspondería estarse a lo resuelto en la decisión anterior, puesto que no resulta relevante establecer las razones por las que esa misma disposición fue retirada del ordenamiento jurídico, en tanto que sobre la decisión anterior operó la cosa juzgada absoluta y no es posible adelantar un nuevo estudio, así los cargos planteados en la nueva demanda sean distintos a los que fundamentaron la inconstitucionalidad.

Caso concreto. Existencia de cosa juzgada constitucional

9. En el presente caso, La Procuraduría General de la Nación solicitó a la Corte estarse a lo decidido dentro del proceso D-11056, que posteriormente culminó con la expedición de la sentencia C-272 de 2016.

10. Ahora bien, teniendo de presente que la demanda objeto de examen se orienta a censurar la constitucionalidad del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, la Corte observa encuentra que sobre la misma norma ya existen tres pronunciamientos de esta Corte, a saber, las sentencias C-155 de 2016, C-272 de 2016 y C-298 de 2016. En cualquier caso, la providencia clave para este análisis resulta ser la sentencia C-272 de 2016[38], pues en ella se resolvió “DECLARAR INEQUIVOCABLE el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 «Todos por un Nuevo País»”, por lo que todos los contenidos normativos del artículo 191, fueron expulsados del ordenamiento jurídico. Respecto de esta decisión de inconstitucionalidad, se dijo en la sentencia C-298 de 2016:

“Para fundamentar la inconstitucionalidad de la norma, la Corte determinó que la financiación del servicio público de alumbrado no genera utilidades particulares a personas o grupos sociales específicos, en ese sentido, la disposición no era compatible con las contribuciones especiales. En criterio de este Tribunal, al tenor literal del artículo 365 de la

Constitución, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, en el cual reside la obligación de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional en beneficio del interés general, sin tener en cuenta criterios de viabilidad financiera y de rentabilidad.

Además, el cambio de naturaleza jurídica del tributo que establecía el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015 para la financiación del servicio de alumbrado público, impactaba todo el articulado, razón por la cual, se reitera, declaró su inconstitucionalidad frente a todo el Texto Constitucional, con efectos de cosa juzgada absoluta”.

12. En consecuencia, y puesto que no existe objeto para un nuevo pronunciamiento por parte de esta Corte, se ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia C-272 de 2016, respecto del precepto legal acusado. Sobre la base de lo anterior, esta Corte ordenará respecto del precepto legal acusado, estarse a lo resuelto en la sentencia C-272 de 2016. Este camino ya fue seguido por esta Corte en la sentencia C-298 de 2016, en la que se demandó, entre otros, el artículo 191 de la Ley 1753 de 2016, pues se resolvió, en lo pertinente, “ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-272 de 2016, en la cual se declaró inexecutable el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015”.

C. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

13. El demandante solicitó a la Corte declarar la inexecutable del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”, por considerar que el mismo vulnera lo dispuesto en los artículos 287, 294, 313 y 338 de la Constitución.

14. El demandante planteó cinco cargos, así: (i) se vulneró el principio de legalidad tributaria al deferirse al Ministerio de Minas y Energía la competencia para determinar la metodología para el cálculo de los costos y gastos derivados de la prestación del servicio de alumbrado público y la forma de hacer su reparto para el pago entre los contribuyentes; (ii) se vulneró la autonomía territorial al permitirse la imposición a los concejos municipales y distritales de la metodología diseñada por el Ministerio de Minas y Energía para el establecimiento de la contribución especial de alumbrado público; (iii) se vulneró la autonomía territorial al disponerse exenciones frente a tributos de propiedad de las entidades territoriales mediante la ley, contrariando lo dispuesto en el artículo 294 Superior;

(iv) se vulneró la autonomía territorial al imponerse mediante ley una forma específica de facturación y recaudo de la contribución y de remuneración de dichos servicios; (v) se desconoce la tipología de los tributos en el ordenamiento colombiano al pretender financiar mediante una contribución especial un servicio público cuyo provecho social no es individualizable, haciendo imposible el cálculo de la participación de una determinada persona en los beneficios de la prestación del servicio de alumbrado público.

15. Varios de los intervinientes y el Ministerio Público indicaron la existencia de una cosa juzgada constitucional respecto de la norma demandada. En efecto, la Corte encontró que frente al artículo 191 de la Ley 1753 de 2015 existían tres pronunciamientos previos, las sentencias C-155, C-272 y C-298 de 2016, destacando entre ellas la sentencia C-272 de 2016 que declaró la inexecutable del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015 en su integridad. Por lo anterior, le corresponde a la Sala proceder a analizar si opera el fenómeno de cosa juzgada constitucional, o si por el contrario, de no existir debe la Sala proceder a revisar el asunto de fondo que se plantea en la demanda.

16. El artículo 243 de la Constitución dispone que los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, por lo que: “Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”. En igual sentido, los artículos 46 y 48 de la Ley 270 de 1996, al igual que el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991 complementan el precepto constitucional al disponer que las decisiones adoptadas por la Corte en ejercicio del control de constitucionalidad son definitivas, de obligatorio cumplimiento y con efectos erga omnes.

17. En cuanto a los efectos de la cosa juzgada constitucional, la Corte ha considerado que la cosa juzgada puede ser formal o material, o absoluta o relativa, precisando que cuando la norma es declarada inconstitucional la cosa juzgada que recae sobre ese mismo texto normativo será siempre absoluta, por cuanto el retiro del ordenamiento jurídico se hace con independencia del cargo o los cargos que prosperaron.

18. En el evento en que la norma demandada declarada inexecutable, sea sometida nuevamente a un análisis de inconstitucionalidad, le corresponderá a la Corte rechazar la

demanda, o estarse a lo resuelto en la decisión anterior, puesto que no resulta relevante establecer las razones por las que esa misma disposición fue retirada del ordenamiento jurídico, en tanto que sobre la decisión anterior operó la cosa juzgada absoluta y no es posible adelantar un nuevo estudio, así los cargos planteados en la nueva demanda sean distintos a los que fundamentaron la inconstitucionalidad.

19. Teniendo en cuenta que la sentencia C-272 de 2016 resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra la misma norma demandada en el asunto de la referencia, considera la Corte que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta, puesto que en dicha sentencia la Corte declaró inexecutable la disposición demandada, y por consiguiente no existe objeto para un nuevo pronunciamiento por parte de esta Corte. En virtud de la cosa juzgada absoluta que implica esta decisión, esta Corte ordenará respecto del precepto legal acusado, estarse a lo resuelto en la sentencia C-272 de 2016.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-272 de 2016, en la que se resolvió “DECLARAR INEXECUTABLE el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 «Todos por un Nuevo País»””

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Vicepresidente

Con aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con claración de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACION DE VOTO DEL MAGISTRADO

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

A LA SENTENCIA C-472/16

REGULACION Y FINANCIACION DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018-Reitera salvamento de voto de la sentencia C-272/16 referente al desacuerdo con la decisión de la mayoría de declarar inexecutable la totalidad de la disposición acusada cuando los cargos formulados por el actor se limitaron a cuestionar únicamente algunos apartes de la norma (Aclaración de voto)

INTEGRACION NORMATIVA-No concurren los supuestos que la jurisprudencia ha exigido para su procedencia (Aclaración de voto)

REGULACION Y FINANCIACION DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018-Jurisprudencia constitucional (Aclaración de voto)

REGULACION Y FINANCIACION DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018-Contradicción entre pronunciamiento de la providencia C-155/16 y el de la presente sentencia que declaró inexecutable la totalidad del artículo demandado y vulneración del efecto de cosa juzgada (Aclaración de voto)

REGULACION Y FINANCIACION DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018-Trasgresión al límite establecido en el artículo 241,

numeral 4, al no concurrir una demanda que acusara de inconstitucionalidad el contenido integral o total de la disposición acusada (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-I 1267

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Yodos por un nuevo país’.

Magistrado ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Mi aclaración de voto se reduce a señalar que en su oportunidad realice salvamento de voto a la sentencia C-272 de 2016, el cual registré de la manera como a continuación, se transcribe.

“Discrepo de la decisión de la mayoría que declaró inexecutable la totalidad del artículo 191 (parcial) de la Ley 1753 de 2015 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Lodos por un nuevo país'” en razón de que como puede verse, los cargos formulados por el actor se limitaron a cuestionar únicamente algunos apartes de la norma, destacados en el proyecto que se llevó a Sala Plena así: “ARTÍCULO 191. ALUMBRADO PÚBLICO. Es un servicio público esencial, regido por los artículos 56 y 365 de la Constitución Política. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía, reglamentará su prestación para que se asegure por parte de autoridades municipales y distritales lo siguiente: 1. El mejoramiento de la calidad de vida y de seguridad de los habitantes en el nivel nacional y territorial. 2. El financiamiento del servicio de alumbrado público dentro del marco de sostenibilidad fiscal de la entidad territorial. En ningún caso podrá cobrarse por este servicio sin que se haya realizado la prestación del mismo en su área de influencia. 3. Una prestación eficiente y continua del servicio de alumbrado público. 4. Se amplíe la cobertura en la prestación del servicio de alumbrado público. La prestación del servicio de alumbrado público, inherente al servicio público de energía eléctrica, se regirá por los siguientes principios: a) El principio de cobertura buscará garantizar una cobertura plena de todas las áreas urbanas de los municipios y distritos, y en centros poblados de las zonas rurales donde técnica y financieramente resulte viable su prestación, en concordancia con la planificación local y con los demás principios enunciados en el presente artículo, b) En

virtud del principio de calidad el servicio prestado debe cumplir con los requisitos técnicos que se establezcan para él. c) Para efectos del presente artículo, el principio de eficiencia energética se define como la relación entre la energía aprovechada y la total utilizada, en cualquier proceso de la cadena energética que busca ser maximizada a través de buenas prácticas de reconversión tecnológica, d) El principio de eficiencia económica implica, entre otros aspectos, la correcta asignación y utilización de los recursos de tal forma que se busque la garantía de la prestación del servicio de alumbrado público al menor costo económico y bajo criterios técnicos de calidad, e) En virtud del principio de homogeneidad se buscará que la metodología para determinar los costos totales máximos eficientes de prestación del servicio de alumbrado público tengan una misma estructura para todos los municipios y distritos del país, y que los costos resultantes respondan a la realidad de cada municipio o distrito, f) En virtud del principio de suficiencia financiera se promoverá que los prestadores del servicio de alumbrado público tengan una recuperación eficiente de los costos y gastos de todas las actividades asociadas a la prestación del servicio y obtener una rentabilidad razonable. Los costos y gastos eficientes de todas las actividades asociadas a la prestación del servicio de alumbrado público serán recuperados por el municipio o distrito que tiene a cargo su prestación a través de una contribución especial con destinación específica para la financiación de este servicio. Dichos costos y gastos se determinarán de conformidad con la metodología que para tales efectos establezca el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad que delegue. Serán sujetos pasivos de la contribución del servicio de alumbrado público quienes realicen consumos de energía eléctrica, bien sea como usuarios del servicio público domiciliario de energía eléctrica o como auto generadores y, en los casos en que no se realicen consumos de energía eléctrica, los propietarios de los predios y demás sujetos pasivos del impuesto predial que se encuentren dentro de la jurisdicción del respectivo municipio o distrito. Lo anterior, teniendo en cuenta los criterios de equidad y progresividad. El Ministerio de Minas y Energía o la autoridad que delegue determinará la metodología que contenga los criterios técnicos a considerar por parte de los concejos municipales y distritales para realizar la distribución del costo a recuperar entre los sujetos pasivos, para lo cual deberá tener en cuenta los principios definidos en este artículo. Cuando el sujeto pasivo sea el usuario de energía eléctrica, para la liquidación de la contribución se deberá considerar el volumen de energía consumida. Cuando el sujeto pasivo sea el propietario de los predios y demás sujetos pasivos del impuesto predial, para la fijación de la contribución se deberá considerar los elementos del avalúo catastral del

respectivo predio, teniendo en cuenta el área de influencia del servicio de alumbrado público. El valor de la contribución en ningún caso sobrepasará el valor máximo que se determine de conformidad con los criterios de distribución contenidos en la metodología mencionada. Los alcaldes municipales o distritales definirán los procedimientos de recaudo, y este podrá realizarse, entre otros, a través de la facturación propia del municipio o distrito, o de las empresas de servicios públicos domiciliarios de su jurisdicción. En este caso, la remuneración del servicio de facturación y recaudo se realizará de conformidad con la regulación aplicable a la facturación conjunta. A partir de la vigencia de la presente ley, el suministro de energía eléctrica con destino al servicio de alumbrado público deberá realizarse a través de contratos soportados en los mecanismos de cubrimiento que para el efecto determine el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad que delegue dentro de los seis meses siguientes. En todo caso, el pago por el suministro de la energía, la facturación y el recaudo se podrán realizar mediante apropiación sin situación de fondos por parte de la entidad respectiva y a favor del comercializador de energía eléctrica. Las personas prestadoras del servicio de alumbrado público serán sujetos del control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en aspectos relacionados con la calidad y prestación del servicio. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios realizará la vigilancia y control sobre el cumplimiento de los reglamentos técnicos expedidos para regular el servicio de alumbrado público. PARAGRAFO 1o. Sustitúyase el impuesto de alumbrado público, y en particular, el literal d) del artículo 10. de la Ley 97 del 1913, en lo que se refiera a dicho impuesto y demás leyes que lo complementan. PARAGRAFO 2o. Los contratos suscritos mantendrán su vigencia, pero las prórrogas o adiciones que se pacten con posterioridad a la vigencia de la presente ley se registrarán por lo previsto en esta ley; en todo caso, el recaudo de la contribución de alumbrado se destinará a sufragar el costo de prestación del servicio a partir de la expedición de la presente ley. Los contratos que se celebren durante el período al que se refiere el parágrafo transitorio y en todo caso antes de la reglamentación de este artículo, se registrarán por las normas vigentes antes de la expedición de esta ley. PARAGRAFO TRANSITORIO. La sustitución de que trata el parágrafo 1o del presente artículo se aplicará respecto de las entidades territoriales que hayan expedido acuerdos adoptando el tributo de alumbrado público autorizado por las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915. Contarán con un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para adoptar la contribución en los términos establecidos por este artículo. Una vez cumplido este plazo operará la sustitución. Los

alcaldes de los municipios y distritos que a la fecha de expedición de esta ley tengan incorporado en los acuerdos de impuesto de alumbrado público la actividad de semaforización, deberán establecer la fuente con la cual se financiarán los costos y gastos de la actividad de semaforización a partir de la terminación del período de un (1) año al que se refiere este párrafo transitorio. Sin perjuicio de lo anterior, los municipios o distritos podrán optar por no cobrar por la prestación del servicio de alumbrado público”.

En el debate se expuso, que cabía interpretar que el demandante solicitó la inexecutable de todo el artículo, conclusión a la que se llegó acudiendo a la integración normativa. No comparto esa postura, por cuanto, a mi juicio, no concurren los supuestos que la jurisprudencia ha exigido para su procedencia.

Se desprende del tenor del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, que el mismo tiene determinado su función, efectos, y una estructura de contenido completa; tampoco se encuentra que este precepto este reproducido en otra ley, igualmente, no se halla relacionado con otra disposición normativa en la que se advierta dudas sobre su constitucionalidad.

Sumado a lo anterior, ya está Corporación se había pronunciado en la C-155 de 2016, sobre varios apartes del artículo demandado, declarándolos exequibles, precisamente, al concluir que la norma cuestionada no desconoce la autonomía de las autoridades territoriales, pues se consideró que ese principio, no debía entenderse como contrapuesto a la facultad de configuración legislativa, sino, en concordancia con el mismo, bajo una perspectiva de análisis amplio pero no ilimitado, lo que convalida la posibilidad de que el legislador pueda establecer contribuciones y tasas, para recaudar los recursos que servirían para cubrir los costos y gastos generados de la prestación del servicio público de alumbrado público, sin que ello constituya una negación a la facultad de los entes territoriales de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios en el marco de sus funciones. Por consiguiente, verificada la constitucionalidad de varios apartes de la norma que el actor demandó nuevamente en esta ocasión, bajo cargos coincidentes, no obstante que la mayoría haya querido darles una presentación distinta, se suscita una clara contradicción respecto del nuevo pronunciamiento que declaró inexecutable la totalidad del artículo 191 y una indiscutible vulneración del efecto de cosa juzgada.

De ahí que estuve de acuerdo con la ponencia inicial, que estudió de forma justificada y precisa las razones por las cuales se proponía la exequibilidad de uno de los apartes demandados, e inexecutable otros, previendo la ineptitud de algunos de los cargos planteados por el demandante e inclusive respetando el efecto de cosa juzgada que recayó sobre el mismo aspecto dilucidado en la sentencia C-155 de 2016.

Por ende, en el análisis de constitucionalidad que la mayoría aborda se halla una transgresión al límite establecido en el artículo 241, numeral 4, que señala que la Corte Constitucional deberá “decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”, al no concurrir una demanda que acusara de inconstitucionalidad el contenido integral o total del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015”

Así dejo expresados los argumentos que me llevan a aclarar el voto en esta ocasión.

Fecha ut supra,

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

[1] Norma publicada en el Diario Oficial No. 49.538 del 9 de junio de 2015.

[2] Según consta en el cuaderno Principal, fl. 13.

[3] Constitución Política, Art. 338.

[5] Según consta en el cuaderno Principal, fl. 15.

[6] Según consta en el cuaderno Principal, fl. 17.

[7] Al accionante considera que la definición del hecho generador del tributo se encuentra en el D.2424/2006, art. 2: “Definición Servicio de Alumbrado Público. Es el servicio público no domiciliario que se presta con el objeto de proporcionar exclusivamente la iluminación de los bienes de uso público y demás espacios de libre circulación con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural de un municipio o Distrito. El servicio de alumbrado público comprende las actividades de suministro de energía al sistema de

alumbrado público, la administración, la operación, el mantenimiento, la modernización, la reposición y la expansión del sistema de alumbrado público”, que no habría sido derogado por la Ley 1753 de 2015.

[8] Según consta en el cuaderno Principal, fl. 7.

[9] Constitución Política, Art. 313 num 4.

[10] Según consta en el cuaderno Principal, fl. 23.

[11] Ley 1753/2015, Art. 191.

[12] Según consta en el cuaderno Principal, fl. 20.

[13] Según consta en el cuaderno Principal, fl. 21.

[14] Según consta en el cuaderno Principal, fl. 22.

[15] L. 1753/2015, Art. 191.

[16] Según consta en el cuaderno Principal, fl. 37.

[17] Según consta en el cuaderno Principal, fl. 23, (original en negrilla y subrayado).

[18] *Ibíd.*

[19] Según consta en el cuaderno Principal, fl. 24.

[20] Según consta en el cuaderno Principal, fl. 25.

[21] Según consta en el cuaderno Principal, fl. 26.

[22] Según consta en el cuaderno Principal, fl. 165.

[23] Según consta en el cuaderno Principal, fl. 167 (original en negrilla y subrayado).

[24] *Ibíd.*

[25] Según consta en el cuaderno Principal, fl. 172.

[26] Cfr. Según consta en el cuaderno Principal, fl. 150.

[27] Según consta en el cuaderno Principal, fl.150.

[28] L.1150/2007, Art. 29.

[29] Según consta en el cuaderno Principal, fl.132

[30] Cfr. Según consta en el cuaderno Principal, fl. 95-96.

[31] Según consta en el cuaderno Principal, fl. 87.

[32] Según consta en el cuaderno Principal, fl.234

[33] Según consta en el cuaderno Principal, fl.245.

[34] Ibíd.

[35] Así por ejemplo lo ha indicado, entre otras, la sentencia C-600 de 2010.

[36] Ver, sentencia C-462 de 2013.

[38] Cabe destacar que a pesar de que exista una decisión precedente de constitucionalidad de la norma demandada, contenida en la sentencia C-155 de 2016, la cosa juzgada absoluta de la sentencia C-272 de 2016 prima sobre cualquier consideración adicional sobre cosa juzgada material que pudiese surgir en el presente caso respecto de la sentencia C-155 de 2006, por lo que no resulta necesario adelantar un análisis respecto de esta sentencia.