Sentencia C-485/20

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Exigencia argumentativa del concepto de violación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Carga de especificidad

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Falta de especificidad en las razones de inconstitucionalidad

LEYES ORGANICAS-Parámetro de control de leyes ordinarias

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cumple con los requisitos de aptitud sustantiva

PARAFISCALIDAD-Origen y naturaleza

CONTRIBUCIONES PARAFISCALES-Obligatoriedad, singularidad y destinación sectorial

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Recursos parafiscales

(…) en oposición a la solidaridad potencialmente plena que se predica de los impuestos, en la destinación de los recursos parafiscales el principio de solidaridad es limitado. Esto, se reitera, con ocasión de que la destinación de los recursos parafiscales está previamente definida en favor del sector gravado con dichos tributos.

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Destinación sectorial es característica inherente

DESTINACION ESPECIFICA DE CONTRIBUCIONES PARAFISCALES-Jurisprudencia Constitucional

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Imposición en grupo socio económico

(…) el elemento sectorial de la destinación parafiscal puede ser amplio o estrecho, según el caso. Así, aun a pesar de la limitación de los sectores llamados a beneficiarse de las rentas parafiscales – como aquellos señalados en las sentencias de que trata el numeral 3.11 supra – la jurisprudencia ha indicado que la destinación sectorial de esa misma clase de tributos se amplía cuando el caso a estudiar permite que la estrecha noción de ‘sector’ se reemplace por el más ensanchado concepto de ‘grupo socio-económico’.

GAS NATURAL Y GAS LICUADO DE PETROLEO

(…) ambos gases pertenecen al mismo sector de gases susceptibles de utilización para la prestación del servicio público domiciliario de gas combustible. En apoyo de esta percepción la Corte encuentra que ambos tipos de gases se encuentran indudablemente ligados jurídica y socialmente dentro de un mismo sector socio-económico pues, es a través de uno u otro que se presta un mismo tipo de servicio público domiciliario; servicios estos que “son inherentes a la finalidad social del Estado”, por lo cual a este le resulta imperativo “asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional” (CP, artículo 365) y, por ende, a este le compete asegurar “su cobertura, calidad y financiación” (CP, artículo 367).

Referencia: Expediente D-13452

Demanda de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 1955 de 2019, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” y contra el parágrafo 2º de su artículo 293.

Actor: Gustavo Suárez Camacho

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., diecinueve (19) de noviembre de dos mil veinte (2020).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Gustavo Suárez Camacho demandó (A) la totalidad de la Ley 1955 de 2019, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”; y (B) el parágrafo 2º del artículo 293 de esa misma ley.

En cuanto al cargo contra la totalidad de la Ley 1955, el accionante denunció la transgresión de los numerales 1 y 3 del artículo 157 superior, alusivos a los principios de publicidad y transparencia del proceso legislativo. Respecto del cargo contra el parágrafo 2º del artículo 293 de la ley ídem, la demanda sostuvo que este desconoce (i) el numeral 12 del artículo 150 de la Carta, el artículo 338 superior y el artículo 29 del Decreto 111 de 1996; y, por otra parte, (ii) los artículos 13 y 363 de la Constitución Política.

Mediante Auto del veinticuatro (24) de septiembre de 2019 la magistrada sustanciadora admitió todos los cargos de la demanda y decretó una serie de pruebas. Agotado el recaudo probatorio la demanda fue fijada en la Secretaría General de la Corte para permitir la participación ciudadana.

Presentaron escritos de intervención individuales o grupales los siguientes ciudadanos colombianos: (i) Carlos Alberto Duarte Durán; (ii) Nilse Judith Senior, Carmen Diaz de Rodríguez, Beatriz Munarriz Mallarino, Mariela Torrado Maury, Alberto Rodríguez Soler, Wilson Molina Rangel, Eduardo Escorcia de la Hoz, Eduardo Alvarado y Nelson Nieves Morelli. En similar sentido a las intervenciones de las anteriores personas intervino el señor Ricardo E. Córdoba Acosta; (iii) la señora Laura Mercedes Torres Parada; (iv) los ciudadanos Clara María González Zabala, Marcela Gómez Martínez y Esteban Jordán Sorzano; y (v) el señor Lucas Arboleda Henao.

Así mismo, se recaudaron pruebas provenientes de (i) la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República; (ii) la Comisión Tercera Constitucional Permanente

de la Cámara de Representantes; (iii) la Imprenta Nacional de Colombia; (iv) la Secretaría General del Senado de la República; (v) la Secretaría General de la Cámara de Representantes; y (vi) la Dirección Ejecutiva de la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG.

El Procurador General de la Nación también emitió el concepto de su competencia.

II. LA NORMA DEMANDADA

Como la integridad de la Ley 1955 de 2019 fue demandada, por razones de economía sólo se transcribe el texto del artículo 293 cuyo parágrafo 2º fue igual y particularmente demandado (se resalta en subraya y negrilla el aparte legal demandado):

"LEY 1955 DE 2019

Diario Oficial No. 50.964 de 2019

(mayo 25)

Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

"Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

"(…)

ARTÍCULO 293. PROYECTOS DE EXPANSIÓN DE REDES DE GLP. El Ministerio de Minas y Energía fomentará la promoción y cofinanciación de proyectos de expansión de redes de GLP para conectar a los usuarios donde sea técnica y económicamente viable y priorizará los municipios con niveles altos e intermedios de Necesidades Básicas Insatisfechas, municipios rurales y zonas de difícil acceso.

PARÁGRAFO 1o. El Ministerio de Minas y Energía definirá los términos y condiciones para la asignación de recursos públicos destinados a la ampliación de cobertura del servicio público domiciliario de gas combustible, entre las que se incluirán las condiciones de eficiencia económica incluidas en el Plan indicativo de expansión de cobertura de gas combustible elaborado por la UPME.

PARÁGRAFO 2o. El Ministerio de Minas y Energía definirá los términos y condiciones para la asignación de recursos del Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural (FECFGN) destinados a la ampliación de cobertura del servicio público domiciliario de gas combustible, entre las que se incluirán las condiciones de eficiencia económica incluidas en el Plan Indicativo de Expansión de cobertura de gas combustible elaborado por la UPME.

(…)"

III. LA DEMANDA

1. 1. Cargo contra la totalidad de la Ley 1955 de 2019 por vicios en su trámite

Concretamente, indicó que en la expedición de la Ley 1955 se infringieron los principios de publicidad y de transparencia a que se refieren los numerales 1 y 3 del artículo 157 de la Constitución Política. Lo anterior toda vez que "(…) en la sesión del 02 de mayo de 2019, la plenaria del Senado, acogió y aprobó el texto completo del proyecto de ley que se había aprobado ese mismo día y tan sólo unos instantes antes en la Plenaria de la Cámara de Representantes sin que siquiera se hubiera publicado el texto aprobado por ésta corporación (Cámara de Representantes) (sic)." Y añadió que lo anterior "significa que en la Plenaria del Senado se acogieron y aprobaron las disposiciones del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo sin que los senadores tuvieran conocimiento de las normas que estaban aprobando".

En sustento de la anterior explicación, el demandante citó un extracto jurisprudencial en el que se enfatiza que "(…) el requisito de publicidad de los proyectos de ley, se cumple respecto del texto del proyecto sometido a aprobación de cada cámara, con su publicación en el órgano oficial de comunicación de legislativo, que es la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva (…)". En ese orden, el actor señaló que para el dos (02) de mayo de 2019, al momento de su aprobación por parte del Senado, el texto del proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes aún no se había publicado en la Gaceta del Congreso pues el mismo solo vino a ser publicado en la mentada Gaceta con el número 293 de 2019 del tres (03) de mayo de ese mismo año, un día después de haber sido aprobado por la plenaria del Senado. De este modo, el accionante indicó que lo que la plenaria del Senado habría aprobado sería un texto que en su momento aún no cumplía con los principios de publicidad y transparencia que exige el texto superior; lo que, por ende, derivó en la aprobación de un texto que para tal momento el Senado aún desconocía. En demostración de lo anterior, el demandante pasó a trascribir algunas intervenciones que se habrían dado al interior del debate surtido en el Senado el dos (02) de mayo de 2019, de las cuales se desprendería que los ponentes del proyecto en la cámara alta del Legislativo "en realidad (…) no sabían con precisión qué era lo que se había decidido en la Plenaria de la Cámara de Representantes". Finalmente se concluyó que, a pesar de lo anterior, el Senado terminó por aprobar una proposición de acoger la totalidad de lo aprobado por la Cámara, aun cuando dicho texto no se había todavía publicado oficialmente, derivando en la aprobación de un texto desconocido.

Con fundamento en lo anterior, el ciudadano solicitó la inexequibilidad la totalidad de la Ley 1955 de 2019 pues el vicio atrás explicado se erigiría como un vicio insubsanable dentro del respectivo trámite legislativo.

2. Cargos de fondo contra el parágrafo 2º del artículo 293 de la Ley 1955 de 2019

2.1. Cargo fundado en la violación de los artículos 150.12 y 338 superiores y del artículo 29 del Decreto 111 de 1996

Para el actor el parágrafo 2º del artículo 293 de la Ley 1955 de 2019 contradice la naturaleza de las contribuciones parafiscales cuando permite que, además de contribuir a la promoción y desarrollo de infraestructura para el uso del Gas Natural, los recursos del Fondo Especial Cuota Fomento al Gas Natural (en adelante, simplemente, el "FECFGN") puedan destinarse a

la ampliación de la cobertura del servicio público de cualquier gas combustible.

A renglón seguido el demandante indicó que, según la jurisprudencia, “las leyes orgánicas sirven como parámetro de interpretación de las normas constitucionales, y, en esa medida, deben ser utilizadas en el control de constitucionalidad de las leyes”. Para tal efecto, la demanda citó un extracto de la Sentencia C-774 de 2001 y expuso que, de acuerdo con el artículo 29 del Decreto 111 de 1996:

“Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

(…)”

La demanda continuó indicando que, con base en lo anterior, la Corte “ha señalado como elementos de las contribuciones parafiscales: (i) la obligatoriedad del gravamen, pues su pago se exige como todos los tributos en ejercicio del poder coercitivo del Estado; (ii) la singularidad, ya que gravan a un único grupo o sector económico particular; (iii) la destinación sectorial, pues los recursos obtenidos se invierten exclusivamente en beneficio del sector económico que los tributa; (iv) la naturaleza pública, debido a que sobre los recursos recaudados en las contribuciones parafiscales se ejerce un control fiscal, aunque estén destinados a favorecer solamente al sector gravado; y (v) la excepcionalidad, como lo señala el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Política, pues las rentas parafiscales deben estar suficientemente justificadas y precisadas de manera que no se afecte gravemente la libertad económica, pues se está gravando solamente a un sector particular de la sociedad”. Se reiteró que el beneficio exclusivo de las rentas parafiscales para el sector que las aporta se justifica pues “(d)e lo contrario se desnaturaliza la contribución y consecuencialmente se vulnera la igualdad y la equidad tributaria como sucede en el caso de la nueva destinación de los recursos del FECFGN contenida en el parágrafo segundo del artículo 293 de la ley 293 1955 de 2019, en la que se beneficia a un nuevo sector que no contribuye al Fondo de Fomento del Gas Natural. Dicho sector es el del Gas Licuado del Petróleo (“GLP”)”

El actor luego pasó a indicar que la noción de “sector” en las rentas parafiscales se define a partir de la “homogeneidad de los miembros que lo componen, especialmente en cuanto a los intereses que tienen como sector”. Y aclara que “no todos los participantes de una actividad económica tienen el mismo interés y por lo tanto, no todos pueden agruparse al momento de imponer contribuciones parafiscales (s)obre todo porque la destinación específica de las rentas parafiscales debe beneficiar a un sector particular con un determinado interés que puede ser opuesto al de otro sector de la misma actividad económica”. En tal sentido, luego de citar alguna jurisprudencia de la Corte sobre el recaudo y destinación de las rentas parafiscales, en lo fundamental concluye que la destinación de tales rentas solo puede beneficiar a quienes efectivamente las aportan; todo ello considerando a tales integrantes con un criterio grupal, sin que necesariamente exista una

compensación exacta entre los aportes que hace un particular integrante del grupo y el beneficio individual que percibe por sus aportes. En soporte de esto último citó doctrina según la cual el beneficio de las rentas parafiscales “no se predica del deudor que la sufraga sino que adquiere una connotación de conjunto, o sectorial, respecto de la cual la existencia o no de un beneficio divisible e individual es secundaria. Los integrantes del sector derivan un beneficio por el hecho mismo de formar parte del sector; beneficio cuyos alcances se encuentran en los objetivos perseguidos por el legislador al crear el fondo parafiscal. En ese sentido, puede decirse que, en el ámbito de la parafiscalidad, la equivalencia entre lo que el deudor paga y lo que recibe solo es relativa. Puede tener lugar, en la práctica, pero independiente de que ello ocurra, el ingreso de que se trate es parafiscal”.

Enseguida el actor citó que el FECFGN fue creado por la Ley 401 de 1997, en cuyo artículo 15 se señaló:

“Con el objeto de promover y cofinanciar proyectos dirigidos al desarrollo de infraestructura para el uso del gas natural en los municipios y el sector rural, prioritariamente dentro del área de influencia de los gasoductos troncales, y que tengan el mayor índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), créase un fondo especial, administrado y manejado por la Junta Directiva de Ecogas, cuyos recursos provendrán de una cuota de fomento, la cual será del uno y medio por ciento (1.5%) [<3%>] sobre el valor de la tarifa que se cobre por el gas objeto del transporte, efectivamente realizado.

Serán sujetos de la cuota establecida en el presente artículo todas las personas naturales o jurídicas que sean remitentes del Sistema Nacional de Transporte de Gas Natural.”

Y con base en ello sostuvo que, aun cuando dicho artículo ha sufrido modificaciones, “(e)n momento alguno la destinación de los recursos del [FECFGN] se había dirigido a beneficiar a otro sector diferente al del gas natural”.

Por lo expuesto, el actor concluyó que el parágrafo legal demandado infringe los artículos 150.12 y 338 de la Carta Política, así como el artículo 29 del Decreto 111 de 1996, al modificar y ampliar la destinación de los recursos del FECFGN, para beneficiar a un sector diferente como el que corresponde al GLP.

2.2. Cargo fundado en la violación de los artículos 13 y 363 superiores

Sin perjuicio de lo anterior, el demandante también acusó al parágrafo 2º del artículo 293 de la Ley 1955 de 2019 de violar los artículos 13 y 363 superiores en tanto “atenta contra el principio de igualdad y la equidad tributaria al darle un tratamiento igual a dos sectores que se encuentran en condiciones diferentes”; esto por cuanto el referido parágrafo autoriza que los recursos aportados por el sector del Gas Natural redunden en beneficio de un sector que no contribuye al FECFGN.

En apoyo de este cargo, el actor indicó que: (i) se trata de “dos grupos diferentes susceptibles de ser comparados, el sector del gas natural que debe pagar la contribución parafiscal del FECFGN (…) y los otros sectores que se dedican a la prestación del servicio público domiciliario de gas combustible”; (ii) que ambos grupos se benefician de los recursos del FECFGN; (iii) que no obstante, solo el sector del Gas Natural contribuye al referido Fondo,

lo que implica un trato desigual entre los sectores; y (iv) que no existe justificación válida para tal trato diferenciado.

El actor añadió que si el fin de la norma es el de ampliar la cobertura del servicio público domiciliario de gas combustible, el que el sector del Gas Natural sea quien exclusivamente cargue con los aportes para lograr tal fin resulta discriminatorio si se considera que otros sectores, como el GLP, "tienen su propio Sistema Nacional de Transporte por lo que este sector también podría aportar recursos dirigidos a ampliar la cobertura de todos los gases combustibles, preservando así la igualdad y la equidad tributaria".

Se sostuvo igualmente que la norma no es proporcional pues la ley podría también crear una contribución parafiscal que gravara los demás sistemas de transporte de los demás gases combustibles o, como se dispuso en el artículo 294 de la ley demandada, otra fuente de financiación para extender el servicio por redes de gas combustible como el GLP.

IV. INTERVENCIONES

Varios ciudadanos hicieron uso del derecho que contempla el inciso 2º del artículo 7º del Decreto ley 2067 de 1991. En ese orden, se presentaron intervenciones que se sintetizan a continuación:

1. 1. Carlos Alberto Duarte Durán

Invocando su condición de ciudadano colombiano, el señor Carlos Alberto Duarte Durán solicitó la inexequibilidad de toda la Ley 1955 de 2019 por vicios de forma y trámite en su producción legislativa. En sustento de su solicitud el ciudadano interviniente denunció la violación de los numerales 1 y 2 del artículo 157 superior toda vez que "(e)l texto que se aprobó en la plenaria de la Cámara de Representantes el 02 de mayo de 2019, no fue publicado en la respectiva gaceta antes de dársele trámite en la plenaria del Senado de la República". En el anterior sentido explicó que "(l)a hora de aprobación del proyecto de ley en la Cámara de Representantes fue a las 7:20 p.m. del 02 de mayo de 2019 y en el Senado fue a las 11:13 p.m. del mismo día, mientras que la publicación del texto en la página de esta última corporación está registrada a las 11:13 p.m., y la última Gaceta del Congreso publicada en ese momento fue la número 287, del 30 de abril de 2019, situación a todas luces irregular (sic)" (el énfasis es del texto original). Y añadió que "(e)l texto que se aprobó en Senado el 02 de mayo de 2019 fue el mismo que se aprobó en Cámara de Representantes el 02 de mayo de 2019, no el publicado en la Gaceta No. 272 de 2019, por tanto, el día 02 de mayo de 2019 se aprobó el mismo documento en la Plenaria de ambas corporaciones, por tanto no hubo tiempo de publicarlo y aprobarlo en las dos instancias el mismo día (sic)"

2. Nilse Judith Senior, Carmen Díaz de Rodríguez, Beatriz Munarriz Mallarino, Mariela Torrado Maury, Alberto Rodríguez Soler, Wilson Molina Rangel, Eduardo Escorcia de la Hoz, Eduardo Alvarado y Nelson Nieves Morelli // Ricardo E. Córdoba Acosta.

A título de derecho de petición y tras aducir que la Ley 1955 de 2019 "dio destino específico al patrimonio de Corelca por concepto de recaudo advalorem de la sobretasa del 15% sobre el consumo total mensual de energía", algunos ciudadanos solicitaron que, en el proceso de la referencia, y en otros tantos dirigidos contra la ley ídem, la Corte se inhibiera de

pronunciarse de fondo “hasta que se incluya y restablezca el Imperio Apolítico con nombre y régimen único, propio e independiente de la “Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica-Corelca”.

3. Fundación Universitaria de San Gil (ciudadana Laura Mercedes Torres Parada)

La ciudadana interviniente, quien aduce ser la decana de la facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Fundación Universitaria de San Gil – UNISANGIL, presenta una confusa intervención en donde primero señala que con el proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 1955 de 2019 no se vulneró el artículo 157 superior en su numeral 3º. En apoyo de su tesis, la interviniente sostuvo que el proyecto de ley que derivó en la expedición de la Ley 1955 “fue aprobado en cada Cámara en segundo debate” y que “a la luz del material probatorio allegado por la Imprenta Nacional de Colombia, se cumplen los principios de publicidad y transparencia”. La interviniente indica de modo inconcluyente que, de todos modos, como la Constitución no indica el medio oficial a través del cual se daría cumplimiento al principio de publicidad que caracteriza al proceso legislativo “se tendría que acudir al Reglamento del Congreso y así poder determinar si a la luz de esta norma interior (sic) se agotó (dicho principio)”.

Finalmente, respecto del parágrafo 2º del artículo 293 de la Ley 1955, de la curiosa redacción de la intervención de la ciudadana Torres Parada solo puede leerse que, para la interviniente, el referido artículo legal “no restringe, sino que amplía la cobertura del servicio público domiciliario de gas combustible en aquellos sectores de escasos recursos económicos que no les es posible satisfacer sus necesidades básicas (sic)”

4. Secretaría del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda y Crédito Público (ciudadanos Clara María González Zabala, Marcela Gómez Martínez y Esteban Jordán Sorzano)

Los ciudadanos intervinientes, en sus respectivas condiciones de Secretaria Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica; de jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación; y de delegado del Ministro de Hacienda y Crédito Público limitan su intervención a controvertir el cargo presentado contra la totalidad de la Ley 1955 de 2019.

En soporte de su oposición al cargo atrás referido, los intervinientes señalan que “tanto la proposición que solicitaba acoger el texto de la ley aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes, como el contenido del articulado que finalmente se adoptó, fueron conocidos oportunamente y debatidos por los miembros de la plenaria del Senado de la República”. En demostración de lo anterior, los ciudadanos intervinientes manifiestan, en lo fundamental, que el texto aprobado en la Cámara de Representantes “fue publicado en la página web de la Secretaría del Senado” y que, de todos modos, tal publicación virtual no habría sido el único medio para dar cumplimiento al principio de publicidad que rige el proceso legislativo.

En línea con lo anterior, luego de divagar en torno a la flexibilización del principio de publicidad que rige la actividad legislativa, los intervinientes dicen que, de acuerdo con la jurisprudencia, el requisito de publicación correspondiente puede cumplirse cuando para ello

se utilice “algún mecanismo razonable y adecuado” que satisfaga la necesidad de darle publicidad a la proposición legislativa del caso. Sostienen también que las leyes que no tengan un ‘alto contenido tributario’ “no están sometidas a la observancia rigurosa del principio de publicidad”.

Descendiendo al cargo planteado en la demanda, sostienen: (i) que la proposición radicada ante la plenaria del Senado el sesión del 2 de mayo de 2019 fue completa; (ii) que de todos modos, el texto sometido a consideración del Senado fue publicado en la página web de Cámara y Senado “en forma previa a la aprobación de acoger el texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes; lo cual, según nota al pie de la intervención, ocurrió a las 10:33pm del 2 de mayo de 2019; (iii) que el mismo 2 de mayo de 2019 la anterior publicación fue anunciada por el senador Ernesto Macías Tovar, según consta en la página 198 de la Gaceta del Congreso 824 del 09 de septiembre de 2019; (iv) que el mismo 2 de mayo de 2019, los senadores ponentes “efectuaron una exposición oral, precisa y específica, del texto aprobado por la Cámara de Representantes que era sometido a consideración del Senado”, dentro de la cual indicaron que la cámara baja no había incorporado nuevas proposiciones sino que, por el contrario, había eliminado tres artículos; (v) que un 78% del articulado del proyecto fue aprobado por la Cámara de Representantes, sin modificación de la ponencia que ya conocía el Senado; y (vi) que la solicitud de acoger el texto aprobado por la Cámara de Representantes fue presentada por 40 senadores y acogida por 58 de esos parlamentarios, con solo 4 votos que se negaron a ello.

5. Ministerio de Minas y Energía (ciudadano Lucas Arboleda Henao)

El señor Lucas Arboleda Henao, en su calidad de jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Minas y Energía, solicita la exequibilidad del parágrafo 2º del artículo 293 de la Ley 1955 de 2019. En apoyo de su solicitud, luego de transcribir el artículo 15 de la Ley 401 de 1997 que creó el Fondo Especial Cuota de Fomento al que alude el parágrafo legal demandado, el interviniente sostiene que de dicho artículo se desprende que “la finalidad de los recursos que se recaudan con dicho fondo, es la financiación del infraestructura tendiente a garantizar la prestación de un servicio público, priorizando los municipios con mayor índice de necesidades básicas insatisfechas, para usuarios de menores ingresos; no el desarrollo de actividades económicas que no se encuentren ligadas a la prestación de dicho servicio”.

En el anterior orden, el interviniente manifiesta que con el parágrafo demandado el Estado hace uso del mandato constitucional (CP, arts. 334 y 365) que lo obliga a intervenir en los servicios públicos para mejorar la calidad de vida de los asociados y que, para tal fin, el interés particular cede ante el interés del conglomerado general. Adicionalmente se indica que el Consejo de Estado se ha referido al carácter dinámico y cambiante de las circunstancias de hecho en que se fundamenta la reglamentación de los servicios públicos y que, de acuerdo con la doctrina extranjera, la prestación de tales servicios “está dirigida a la utilidad general del público y, en tal virtud, como consecuencia del carácter imprescindible para la vida social de estos servicios (…) debe ser técnicamente posible la extensión de los beneficios de un sector a quienes se encuentren en condiciones de menoscabo de necesidades básicas insatisfechas similares”.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo Flórez, rindió concepto solicitando la exequibilidad de la Ley 1955 de 2019 en su integridad. No obstante la anterior solicitud, al final de su intervención le pidió a la Corte que se estuviera a lo resuelto en la sentencia que se dicte dentro el expediente D-13353 y que, además, se inhibiera para pronunciarse respecto del cargo ejercido contra el parágrafo 2º del artículo 293 de la Ley 1955.

Sobre el cargo contra la totalidad de la Ley 1955 de 2019 por vicios formales en su producción, la cabeza del Ministerio Público conceptuó que si bien la Gaceta del Congreso publicó el texto aprobado por la Cámara de Representantes con posterioridad a la votación que sobre dicho texto efectuó la plenaria del Senado, también está probado que dicho texto fue publicado en la página web del Senado el mismo día de su votación, el 2 de mayo de 2019, a las 22:23 horas. La Vista Fiscal concluyó que dicho medio alternativo a la publicación en la Gaceta del Congreso es suficiente para que se cumpla con el principio de publicidad.

Por otra parte, frente a los cargos contra el parágrafo 2º del artículo 293 de la Ley 1955, el Procurador manifestó que "la asignación de recursos del FECFGN dispuesta en la norma impugnada es la misma que estableció la norma de creación (conectar a las redes del servicio de gas a hogares ubicados en zonas con alto o medio nivel de necesidades básicas insatisfechas), pero extendida a otro tipo de gas, que es el gas licuado de petróleo (GLP), el cual no es sustancialmente diferente del gas natural, pues el GLP es una mezcla de propano y butano, y el gas natural está hecho primariamente de propano (…). El GLP también puede obtenerse a partir del propio gas natural". Y en ese orden continuó indicando que "(p)ese a que en la demanda se consignan argumentos técnicos para intentar diferenciar el tratamiento entre los tipos de gases combustibles, para la Procuraduría estas diferencias no son razones suficientes para efectos de justificar por qué los aportes del sector del gas natural no se pueden destinar a fines dentro del mismo sector para efectos de ampliar la cobertura por medio de la infraestructura, pues se trata de sustancias que sirven para los mismo (combustible), tienen la misma o muy similar composición química (butano, propano e isobutano), se obtienen de fuentes iguales o muy cercanas (yacimientos petroleros o yacimiento de gas natural) y se distribuyen de la misma manera (mediante redes domiciliarias) a usuarios que son los mismos (los hogares)."

Concluyó el Procurador aduciendo que la Corte debería inhibirse de resolver el fondo de los cargos respectivamente presentados contra el parágrafo legal demandado por carecer del requisito de especificidad, habida cuenta de que "los argumentos expuestos no dan cuenta de los elementos necesarios para efectos de "establecer una oposición objetiva entre el contenido del texto que se acusa y las disposiciones de la Constitución Política", así como de suficiencia "puesto que la falta de exposición de todos los argumentos necesarios para explicar el concepto de violación, razón por la cual no "(…) despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada".

VI. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es en principio competente para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

VII. PROBLEMAS JURÍDICOS

La Corte observa que la demanda se dirige a que se resuelvan los siguientes problemas jurídicos:

1. 1. ¿Se vulneraron los principios de publicidad y transparencia que prevé el artículo 157 de la Constitución cuando la plenaria del Senado resolvió aprobar la integridad del texto aprobado por la Cámara de Representantes sin que dicho texto hubiera sido aun oficialmente publicado en la Gaceta del Congreso?

2. ¿Infringe el parágrafo 2º del artículo 293 de la Ley 1955 de 2019 los artículos 150 (numeral 12) y 338 y/o 13 y 363 de la Constitución y/o el artículo 12 de la Ley 179 de 1994, norma orgánica compilada en el Decreto 111 de 1996 (artículo 29)?

VIII. PLAN DE LA SENTENCIA

La Corte comenzará por (A) abordar el primer cargo de la demanda, fundado en los vicios formales que se habrían producido dentro del trámite legislativo que derivó en la expedición de la Ley 1955 de 2019. Luego, (B) en caso de que la respuesta a la cuestión recién señalada no implique la expulsión del ordenamiento jurídico de toda la Ley 1955, la Corte (i) iniciará por resumir los cargos de la demanda contra el parágrafo 2º del artículo 293 de la Ley 1955 y realizará un nuevo examen sobre su aptitud; (ii) a continuación se hará una sucinta presentación sobre los distintos gases combustibles utilizados en los servicios públicos domiciliarios y sobre su situación en el mercado nacional; (iii) posteriormente se tratará sobre la relación que existe entre la parafiscalidad y el principio de solidaridad; y (iv) por último se abordará la cuestión relativa a la vulneración de los artículos constitucionales demandados y a la eventual violación del artículo 12 de la Ley 179 de 1994, compilado en el Decreto 111 de 1996, "(p)or el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto" (el artículo 12 de la Ley 179 de 1994 corresponde al artículo 29 del Decreto 111 de 1996).

IX. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

A. A. El trámite del proyecto legislativo y los principios de publicidad y transparencia

El primer problema planteado se circunscribe a estudiar si, dentro del trámite del proyecto de ley 277 Senado – 311 Cámara- que derivó en la expedición de la Ley 1955 de 2019 (Ley del Plan 2018-2022), la plenaria del Senado infringió los principios de publicidad y transparencia (CP, artículo 157). De acuerdo con la demanda tal violación habría ocurrido cuando la cámara alta aprobó la proposición consistente en acoger la integridad del texto previamente aprobado por cámara baja, sin que dicho texto hubiera sido previa y oficialmente publicado en la Gaceta del Congreso.

Sentado lo anterior, la Sala verifica que mediante Sentencia C-415 de 2020 la Corte declaró exequible la Ley 1955 de 2019, únicamente "por el cargo de violación del principio de publicidad", pero con fundamento en las mismas razones que se esgrimieron en la demanda de la referencia para fundar las transgresiones a los principios de publicidad y transparencia. En efecto, la exequibilidad que declaró en la providencia atrás citada se apoyó en que el debate inicial de la Ley del Plan "se dio en comisiones conjuntas surtiendo el segundo debate de manera simultánea en plenarias de Cámara y Senado". Y, en ese orden, en que "se pudo

determinar que el día de la discusión y votación la secretaría general del Senado publicó en la página web el texto a debatir, con anterioridad al inicio de la votación, lo que permitió sostener que fue publicado en un medio idóneo para cumplir con el principio de publicidad"; lo que no habría ocurrido durante el trámite de la Ley 1943 de 2018, declarada inexequible en su virtual totalidad mediante la Sentencia C-481 de 2019.

Es decir, mediante Sentencia C-415 de 2020 la Corte resolvió un cargo elevado contra la Ley 1955 de 2019 por los mismos hechos que ahora se examinan. Y aunque en la mencionada providencia sólo se estudió la constitucionalidad de la ley a la luz del principio de publicidad en el trámite legislativo, si se considera la instrumentalidad que la publicidad guarda respecto de la transparencia, la argumentación que la Corte desplegó en tal ocasión sirve para solucionar los cargos por la transgresión de ambos principios.

Mejor dicho, si considera (i) que "uno de los fines esenciales del principio de publicidad está determinado por la transparencia de la información y el conocimiento que se tenga"; (ii) que "el principio de publicidad resulta esencial para amparar los derechos de las minorías políticas"; y (ii) que "(e)l principio de publicidad durante el procedimiento legislativo es el elemento esencial del carácter democrático del Estado porque dota de transparencia y legitimidad las decisiones que adopte el Congreso de la República, en tanto que permite a los senadores, representantes y a la sociedad en general, conocer e informarse sobre el contenido de los proyectos de ley que se tramitan, previo al debate y posterior aprobación", la Sala constata que no se puede hablar de un trámite legislativo que viole el principio de publicidad sin violar el de transparencia.

Lo recién señalado impide que la Corte se pronuncie sobre el primer problema jurídico de la demanda pues, como se dijo, este ya habría sido resuelto en la mencionada Sentencia C-415 de 2019, constituyéndose así el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. En efecto, como se reiteró en Sentencia C-689 de 2017:

"15. (...) en materia de control de constitucionalidad opera el fenómeno de Cosa Juzgada, que impide volver a pronunciarse sobre un asunto ya decidido y por lo tanto debe estarse a lo resuelto en la sentencia anterior. Esta institución jurídico procesal encuentra cabida en el procedimiento de constitucionalidad en atención a la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y proteger la confianza y la buena fe de los destinatarios de decisiones previamente proferidas por la Corte, al tiempo que se defiende la autonomía judicial en tanto que se conjura la posibilidad de reabrir debates ya resueltos por el juez competente[7]. 16. La aplicación del fenómeno de la cosa juzgada en los procesos de control de constitucionalidad también encuentra justificación en el artículo 243 Superior, conforme al cual ninguna autoridad puede reproducir el contenido material de una norma declarada inconstitucional, pues esta decisión es definitiva, de obligatorio cumplimiento y tiene efecto erga omnes[8], con lo cual se reconoce "el carácter inmutable de las sentencias de la Corte Constitucional"[9], mandato exceptuado por la Corte Constitucional en los casos en los cuales las disposiciones constitutivas del parámetro de constitucionalidad ya no se encuentren vigentes o hubieren sido modificadas.[10]"

Lo expuesto es suficiente para que la Corte disponga estarse a lo resuelto en Sentencia C-415 de 2020 para los efectos del cargo elevado contra la Ley 1955 de 2019 por violación a

los principios de publicidad y transparencia.

B. Los cargos contra el parágrafo 2º del artículo 293 de la Ley 1955 de 2019

Decidida la ineptitud del cargo presentado contra la totalidad de la Ley 1955 de 2019 por vicios de forma en su producción legislativa, la Sala pasa al punto B del plan de la sentencia. Se trata del estudio del segundo problema jurídico identificado por la Corte, relativo a los cargos presentados contra el parágrafo 2º del artículo 293 de la ley ídem.

Como se anticipó en la Sección VIII supra, esta segunda parte de la sentencia seguirá la estructura que se expone a continuación:

1. 1. Síntesis de los cargos contra el parágrafo 2º del artículo 293 de la Ley 1955 de 2019 y nuevo examen de aptitud

1.1. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que la admisión de una demanda por parte del despacho a que esta haya correspondido en reparto "representa solo un análisis inicial, susceptible de ser acogido o desvirtuado por la Sala Plena, como resultado de la discusión participativa que caracteriza estos trámites, y de la deliberación interna de la Corporación".

1.2. La Corte admitió dos (2) grupos de cargos contra el parágrafo 2º del artículo 293 de la Ley 1955 de 2019.

1.2.1. En el primer grupo se adujo la transgresión de los artículos 150 (numeral 12) y 338 de la Constitución y del artículo 12 de la Ley 179 de 1994, compilado en el Decreto 111 de 1996, y al que correspondió el artículo 29 de este último decreto (en adelante, simplemente, el "artículo 29 del Decreto 111 de 1996"). En fundamento de lo anterior, la demanda señaló que el parágrafo legal demandado lleva a que los recursos originados en las contribuciones parafiscales de los distintos agentes asociados al Sistema Nacional de Transporte de Gas Natural (recursos del Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural – FECFGN) beneficien la ampliación de la cobertura de un sector distinto al del Gas Natural, como lo es el que corresponde al Gas Licuado de Petróleo. Para el actor, la anterior situación contradice el carácter de las contribuciones parafiscales, según el cual sus rentas solo pueden beneficiar al sector al que pertenezcan quienes efectivamente las aportan.

1.2.2. En el segundo grupo de cargos se sostuvo que la situación atrás expuesta implica la transgresión de los artículos 13 y 363 superiores, en tanto "atenta contra el principio de igualdad y la equidad tributaria al darle un tratamiento igual a dos sectores que se encuentran en condiciones diferentes". En apoyo de este cargo, el actor indicó que: (i) se trata de "dos grupos diferentes susceptibles de ser comparados, el sector del gas natural que debe pagar la contribución parafiscal del FECFGN (…) y los otros sectores que se dedican a la prestación del servicio público domiciliario de gas combustible"; que (ii) ambos grupos se benefician de los recursos del FECFGN pero que, no obstante, solo el sector del GN contribuye al referido Fondo, lo que implica un trato desigual entre los sectores; y que (iii) no existe justificación válida para tal trato diferenciado. Por ello, para el actor, si el fin de la norma demandada es el de ampliar la cobertura del servicio público domiciliario de gas combustible, que el sector del Gas Natural sea quien exclusivamente cargue con los aportes para lograr tal fin resulta discriminatorio; esto si se considera que otros sectores, como el del

GLP, “tienen su propio Sistema Nacional de Transporte por lo que este sector también podría aportar recursos dirigidos a ampliar la cobertura de todos los gases combustibles, preservando así la igualdad y la equidad tributaria”.

Finalmente, se sostuvo que el parágrafo demandado no respeta el principio de proporcionalidad pues la ley podría también crear una contribución parafiscal que gravara a los sistemas de transporte de los demás gases combustibles; o, como se dispuso en el artículo 294 de la misma Ley 1955 de 2019, establecer otra fuente de financiación para extender el servicio por redes del GLP.

1.3. Durante la fase previa del proceso, el despacho al que correspondió en reparto la demanda admitió los dos grupos de cargos atrás señalados. Se reitera: (i) un primer grupo fundado en la transgresión de los artículos 150 (numeral 12) y 338 de la Constitución, dentro del cual además se alegó la violación del artículo 29 del Decreto 111 de 1996; y (ii) un segundo grupo que en el que se acusó la transgresión de los artículos 13 y 363 superiores.

1.4. A pesar de lo dispuesto en el auto admisorio de la demanda, en este momento se advierte -con arreglo a lo previsto en el numeral 1.1 supra- que el primer grupo de cargos no puede ser analizado a la luz de todas las normas superiores cuya infracción se denuncia. En efecto, la Sala no observa que la argumentación relativa a la vulneración de los artículos 150 (numeral 12) y 338 de la Constitución por parte del parágrafo legal demandado cumpla con el requisito de especificidad que la jurisprudencia constitucional exige para este Tribunal asuma el control abstracto de constitucionalidad que le asigna la Carta Política en su artículo 241.

La anterior conclusión encuentra respaldo en las siguientes consideraciones:

1.4.1. La jurisprudencia constitucional ha establecido la necesidad de cumplir con ciertos requisitos para que se proceda a la admisión de una acción de inconstitucionalidad. En este orden, a las exigencias de señalar con precisión el objeto de la demanda y de exponer las razones que fundamentan la competencia de la Corte para asumir su conocimiento, el demandante debe explicar el concepto de violación constitucional que la demanda acusa. En cumplimiento de este último requisito, la demanda debe (i) señalar las normas constitucionales que considera transgredidas, exponiendo su contenido normativo; y (ii) exponer con claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia las razones por las cuales se considera que las disposiciones demandadas infringen el orden constitucional.

1.4.2. De los requisitos a cumplir para explicar el concepto de violación constitucional, el de especificidad “hace referencia a que la demanda contenga al menos un cargo concreto contra las normas demandadas. En este orden de ideas, (…) (l)os argumentos expuestos por el demandante deben establecer una oposición objetiva entre el contenido del texto que se acusa y las disposiciones de la Constitución Política.”

1.5. En los argumentos que la demanda funda el primer grupo de cargos -esto es, aquel grupo de cargos mediante el cual se denuncia la violación de los artículos 150 (numeral 12) y 338 superiores y del artículo 29 del Decreto 111 de 1996- se reprocha que el parágrafo legal impugnado prevea que los recursos originados en las contribuciones parafiscales a cargo de los remitentes del Sistema Nacional de Transporte de Gas Natural (recursos del FECFGN)

reviertan en la ampliación de la cobertura del GLP. Se argumenta que la anterior situación viola los artículos superiores atrás citados cuando modifica y amplía la destinación de los recursos del FECFGN, favoreciendo a un sector distinto del correspondientemente gravado.

1.6. De la mano de lo recién expuesto, la Corte advierte que el demandante no alcanzó a especificar la oposición que existiría entre el texto de los artículos 150 (numeral 12) y 338 superiores y la argumentación relativa al primer grupo de cargos contra el parágrafo legal demandado. Por el contrario, los artículos constitucionales citados se limitan a enunciar la competencia que normalmente tienen el Legislativo (CP, art. 150.12) y las corporaciones administrativas regionales (CP, art. 338) para imponer contribuciones, tanto fiscales como parafiscales, sin llegar, en modo alguno, a estudiar la naturaleza o características de cualquiera de ellas, mucho menos en cuanto se refiere a la destinación de las contribuciones parafiscales.

1.7. Lo atrás expuesto le permite a la Sala deducir que entre la argumentación del primer grupo de cargos de esta Sección B de la sentencia y el texto de los artículos constitucionales invocados no existe una relación de especificidad. Es decir, la Corte considera que en la demanda no se explica, según jurisprudencia atrás citada, "una oposición objetiva entre el contenido del texto que se acusa y las disposiciones de la Constitución Política": situación suficiente para que la Corte resuelva sobre la ineptitud del cargo fundado en la transgresión de los artículos 150 (numeral 12) y 338 superiores.

1.8. La ineptitud del cargo fundado en la violación de los artículos 150 (numeral 12) y 338 superiores no se predica, sin embargo, del mismo cargo, pero con fundamento en la transgresión del artículo 29 del Decreto 111 de 1996); norma esta según la cual:

"Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

(…)"

En efecto, contrario a lo que sucede con los artículos 150 (numeral 12) y 338 superiores, el artículo 29 del Decreto 111 de 1996 efectivamente describe el carácter de las contribuciones parafiscales y las reglas que aplican para la utilización sus rentas. Por ello, para la Corte el texto de dicho artículo del Decreto 111 presenta un verdadero problema de constitucionalidad que sí cumple con el requisito de especificidad que se extraña respecto de los recién citados artículos de la Constitución.

Es decir, como de acuerdo con el artículo 29 del Decreto 111 de 1996, las contribuciones parafiscales afectan "a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector", su texto podría eventualmente contraponerse con el parágrafo legal demandado en tanto este prevé que los fondos del FECFGN también podrían utilizarse para "la ampliación de cobertura del servicio público domiciliario de gas combustible", una de cuyas especies es, precisamente, el GLP (ver 6.2. infra).

1.9. Más aún, el cargo fundado en la violación del artículo 29 del Decreto 111 también cumple con el requisito de pertinencia que exige el planteamiento de una "contradicción normativa entre una disposición legal y una de jerarquía constitucional". Ciertamente, aunque las leyes orgánicas no son normas formalmente constitucionales, la jurisprudencia ha reconocido que estas también se erigen como un parámetro de control constitucional de las leyes ordinarias. Sobre este particular, en Sentencia C-178 de 2016 la Corte recordó cómo la jurisprudencia ya había señalado que "las leyes orgánicas sirven de parámetro de control de las ordinarias pues al igual que las estatutarias hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato, y establecen condiciones para la producción de las normas ordinarias." Y sobre el Decreto 111 de 1996 en particular, en la mentada providencia se indicó que la jurisprudencia ya había precisado que "el Decreto 111 de 1996 compila dos leyes orgánicas, de manera que sí puede ser invocado para el control de constitucionalidad de las leyes ordinarias."

1.10. Existiendo claridad sobre el carácter del artículo 29 del Decreto 111 de 1996 como efectivo parámetro de control constitucional de las leyes ordinarias, cabría sin embargo preguntarse si tal jerarquía serviría para controlar la constitucionalidad de una ley especial que "(tiene) prelación sobre las demás leyes" (CP, artículo 341); es decir, para controlar la Ley 1955 de 2019 en su condición de ley del Plan Nacional de Desarrollo. No obstante, para la Sala es claro que la naturaleza de las leyes del Plan no deja de ser ordinaria pues, como lo ha dicho la jurisprudencia, la "prelación legislativa [de las leyes del Plan] no se deriva (…) de la supuesta naturaleza de ley orgánica de la Ley del Plan de Desarrollo, naturaleza que no tiene pues se trata de una ley ordinaria (sino que) (e)mana, en cambio (…) de la naturaleza misma de la Ley del Plan (…)".

1.11. Finalmente, la Sala confirma que los cargos presentados con fundamento en la transgresión de los artículos 13 y 363 de la Carta cumplen con los requisitos de procedibilidad previstos por la jurisprudencia para su admisión.

2. Los gases combustibles de uso domiciliario y su mercado

2.1. El concepto de "gas combustible" se identifica con el género que agrupa a varias especies de gases. En efecto, de acuerdo con la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG, "(e)l gas combustible es cualquier gas que se utiliza para producir energía térmica mediante un proceso de combustión. Las familias de gases combustibles son: gas metano, gases manufacturados, gas natural y gas licuado de petróleo. Las características de estos gases permiten su empleo en artefactos a gas."

2.2. En Colombia, los gases combustibles susceptibles de ser utilizados para la prestación de servicios públicos domiciliarios son dos: i) el gas natural (GN) y (ii) el gas licuado de petróleo (GLP).

Según explica la CREG, el GN "(e)s una mezcla de hidrocarburos livianos en estado gaseoso, que en su mayor parte está compuesta por metano y etano, y en menor proporción por propano, butanos, pentanos e hidrocarburos más pesados". Por su parte, el GLP "es una mezcla de gases licuados presentes en el gas natural o disueltos en el petróleo, constituida principalmente por propano y butano"; "(m)ezcla que es gaseosa en condiciones de presión y

temperatura ambiente; pero que se licúa fácilmente (…) por enfriamiento o compresión". Se trata, entonces, de dos sustancias de origen fósil que, en Colombia, son utilizadas para la prestación del servicio público domiciliario de gas combustible.

2.3. No es del todo cierto que, como lo sostiene la Vista Fiscal, el GN y el GLP se distribuyan de la misma manera, a través de redes domiciliarias. En efecto, aunque es técnicamente posible transportar el GLP por ductos o redes de tubería, lo usual es que esta infraestructura sea mayormente utilizada para la distribución del GN, mientras que el GLP sea distribuido mediante bombonas o cilindros que lo contengan. En palabras de la CREG, mientras que el esquema de prestación del servicios de GN "implica una cadena de actividades complementarias de las cuales hacen parte: i) el suministro; ii) el transporte por gasoductos; (ii) (sic) la distribución por redes de tubería o gasoductos virtuales; iv) la comercialización minorista"; para el GLP dicho esquema está compuesto por "i) la comercialización mayorista; ii) el transporte por poliductos o propanoductos; ii) (sic) la distribución en cilindros y tanques estacionarios; iv) la comercialización minorista".

2.4. Descendiendo al análisis del mercado relativo a la prestación del servicio público domiciliario de gas combustible, la Corte verifica que para agosto de 2019 el volumen de consumo y número de suscriptores al GN superó ampliamente dichos factores para el GLP. Tal información la explica la CREG en el siguiente Cuadro 1, relativo a la demanda en el mercado del gas combustible para el servicio público domiciliario:

(Cuadro 1)

Usuarios y consumo final según tipo de combustible

Tipo de gas

Consumo total (m3)

Nro. de suscriptores

477.781.771

9.488.361

GLP

566.268

110.989

Total general

478.348.039

9.599.350

Fuente SUI – Análisis CREG

En términos porcentuales, del total general consumido el GN concentra el 99.88% y el GLP el restante 0.12%. Y mientras que el GN acapara al 98.85% de los consumidores, el GLP solo atiende al 1.15%.

2.5. A la anterior información se suma que la distribución de los mencionados gases combustibles por tubería se concentra muy evidentemente en los centros urbanos. Los siguientes cuadros 2 y 3, allegados al expediente por la CREG, ilustran tal situación:

(Cuadro 2)

Gas natural por red de tubería

Usuarios y demanda mensual según zona rural o urbana

Ubicación

Consumo total (m3)

Nro. de suscriptores

Centro Poblado

2.784.122

146.607

Rural

12.156.351

135.964

Urbano

462.841.298

9.205.790

Total general

477.781.771

9.488.361

(Cuadro 3)

Gas licuado de petróleo – GLP- por red de tubería

Usuarios y demanda mensual según zona rural o urbana

Ubicación

Consumo total (m3)

Nro. de suscriptores

Centro Poblado

13.531

2.904

Rural

40.107

8.592

Urbano

512.630

99.493

Total general

566.268

110.989

De la anterior información se desprende que los centros urbanos consumen el 96.87% del GN y el 90.52% del GLP distribuidos por red de tubería; situación que ilustra la amplia prevalencia del consumo urbano sobre el no urbano.

2.6. Así mismo se encuentra que mientras que el consumo residencial del GN equivale al 27% del consumo total de dicho gas, para el GLP el consumo residencial es del 96% del respectivo total. Mejor dicho, en términos proporcionales, existe una relación inversa entre el consumo residencial del GLP y el consumo residencial del GN, lo que deriva en que el GLP está, en términos proporcionales, mayormente asociado a la prestación del servicio público domiciliario de gas combustible.

2.7. Además, de acuerdo con estadísticas oficiales, para 2017 de los 8’996.463 hogares (residenciales) que cuentan con gas combustible por red, solo 101.355 tienen acceso a GLP, frente de 8’895.108 que acceden al GN.

2.8. De la anterior información la Sala evidencia: (i) que el tamaño del mercado del GN supera ampliamente al tamaño del mercado del GLP; (ii) que la demanda de ambos mercados se sitúa muy mayoritariamente en áreas urbanas y muy minoritariamente en áreas rurales; y (iii) que, en términos proporcionales, el mercado del GLP se encuentra mayormente asociado a la prestación del servicio público domiciliario.

2.9. Para el cabal entendimiento de la situación del GN y del GLP en su condición de gases

susceptibles de ser utilizados para la prestación del correlativo servicio público domiciliario la Corte considera pertinente señalar que, de acuerdo información suministrada por el DANE con datos del censo realizado en 2018: i) de una población estimada de 44’258.494 personas, el 77.1% se ubica en cabeceras municipales, el 7.1% en centros poblados y el restante 15.8% en lugares rurales dispersos; y ii) de las 13.840.729 viviendas censadas, solo el 66.8 % de ellas están conectadas a una red pública de gas combustible (la información se refiere a conexiones al GN). Es decir, existe una parte importante de la población nacional, sobre todo en áreas rurales, que aún no cuenta con el servicio público de gas combustible.

2.10. Finalmente, se considera relevante indicar que, de acuerdo con prensa reciente, “(a) pesar de los esfuerzos por llevarle combustibles limpios a todos los rincones del país, aún hay cerca de 5 millones de colombianos que cocinan con leña y con carbón”. Más aún, en 2017 se dijo que, de los 1.101 municipios que hay en el territorio nacional “428 (…) no tienen acceso al suministro de gas natural. Es decir que el 39% del total de cabeceras (…) están pendientes de recibir este servicio público esencial”; y que lo anterior resulta en que “a diciembre 31 del 2016, en el territorio nacional 4.751.897 colombianos no se benefician con este servicio público. (…)”

2.11. Cabe además señalar que, según prensa de 2017, “(e)l principal inconveniente para poder llevar el gas natural a estos municipios es de naturaleza geográfica”, afirmó Aquiles Mercado González, vicepresidente Financiero y Administrativo de Promigas. Señaló el vocero que en el caso del departamento de Amazonas, la compleja topografía hace difícil el tendido de redes para la distribución del combustible. Agregó que la única alternativa para llevarlo a estas zonas es de manera comprimida”; y que, “(l)a cobertura en el suministro de gas natural que hay actualmente en el país llega al 63%”, afirmó Orlando Cabrales Segovia, presidente de la Asociación Colombiana de Gas Natural (Naturgas). El dirigente gremial subrayó que aún hay espacio para crecer en cobertura, no solo en el tendido de gasoductos, sino además en el suministro a través del gas natural comprimido. Pero aclaró que “completar un 100% en la distribución es imposible por costos, ya que llegarle a un usuario o usuarios en zonas tan remotas no tendría una justificación para obtener utilidad”. El presidente de Naturgas enfatizó que ante esta situación, el Gobierno Nacional debería apelar al Gas Licuado de propano (GLP), para que las zonas más apartadas del país puedan contar con un combustible, también limpio, que terminaría por mejorar la calidad de vida.” (Énfasis fuera de texto)

3. La solidaridad en la parafiscalidad

3.1. A pesar de la ineptitud de los cargos fundados en la violación de los artículos 150 (numeral 12) y 338 de la Constitución (1.5-1.7 supra), la Corte reconoce que tales normas prevén que la potestad impositiva del Estado comprende la facultad de establecer cuatro modalidades tributarias: (i) los impuestos, (ii) las tasas, (iii) las contribuciones parafiscales y (iv) las contribuciones especiales.

3.2. Las modalidades de tributación atrás mencionadas han sido condensadas por la jurisprudencia así:

“los impuestos gravan a todos los ciudadano(s), son obligatorios, carecen de relación directa e inmediata con un beneficio derivado para el contribuyente, una vez se produce su pago el

Estado lo destina de acuerdo a los criterios y prioridades fijados por las autoridades correspondientes[34]. A su vez, las contribuciones parafiscales se caracterizan por ser obligatorias, gravar a un sector económico, grupo o gremio particular, destinarse de forma exclusiva en beneficio de aquellos[35]. En tercer lugar las tasas tienen por objeto la recuperación de los costos que implican para el Estado la prestación de un servicio o la autorización para usar de un bien de dominio público, guardan una relación directa con los beneficios que se derivan del bien o servicio ofrecido y la obligación de cubrir la tasa surge de la voluntad de la persona de solicitar la prestación del servicio o la autorización de uso[36]. Finalmente las contribuciones especiales han sido definidas como aquellas en las cuales la compensación es exigible por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizado por una entidad pública, reconoce la existencia de externalidades que se proyectan en un beneficio directo en bienes o actividades económicas del contribuyente y, finalmente, tienen por objeto evitar un indebido aprovechamiento de externalidades positivas patrimoniales[37].” (Subraya fuera de texto)

3.3. La solución de los cargos elevados contra el parágrafo 2º del artículo 293 de la Ley 1955 de 2019 se limita al estudio de las contribuciones parafiscales. Precisamente, el objeto del artículo 29 del Decreto 111 de 1996 se limita a la descripción de la parafiscalidad; y dicho concepto es, asimismo, la base de los cargos que acusan la vulneración de los principios de igualdad y de equidad tributaria que consagran los artículos 13 y 363 de la Constitución, respectivamente.

3.4. En desarrollo de lo anterior la Corte inicia por señalar que los orígenes de la parafiscalidad fueron sucintamente mencionados en Sentencia C-044 de 1993, en donde la Corte indicó que

“la categoría de ingresos parafiscales surge en Francia -a mediados del [siglo XX] cuando el entonces ministro Robert Schuman calificó como parafiscales algunos de los ingresos públicos que, a pesar de ser fruto de la soberanía fiscal del Estado, contaban con ciertas y determinadas características que los diferenciaban claramente de otro tipo de ingresos. Los recursos parafiscales eran aquellos cobrados a una parte de la población, destinados específicamente a cubrir intereses del grupo gravado, que no engrosaban el monto global del presupuesto nacional”.

En línea con la anterior reseña, la doctrina ha señalado que

“la utilización y consolidación de la parafiscalidad en Francia se presentó en un momento económicamente inestable en el que se presentaban múltiples inconvenientes, en su mayoría concebidos por la Segunda Guerra Mundial. El Estado, sin liquidez económica para poder cubrir todas las necesidades públicas, se vio en la necesidad de intervenir en la economía sin más herramientas que la implementación de un instrumento apto para financiar programas en sectores trascendentales de la economía, como el agropecuario y el industrial; dicha financiación se llevaría a cabo con los propios recursos del sector [14] Es así como el Estado francés acogió la base del Inventario Schuman recurriendo a unos ingresos que si bien eran fruto del poder del imperio del Estado, se caracterizaban por contener rasgos propios que los hacían esencialmente disímiles de los demás tributos.”

3.5. En Colombia, la parafiscalidad fue introducida en 1928 con la creación de la contribución

cafetera. Actualmente, sin embargo, el recaudo de los recursos parafiscales proviene de una variedad de fuentes y su respectiva renta es separadamente destinada a una diversidad de campos. Están, por ejemplo, los recursos parafiscales del Fondo Nacional del Café que administra la Federación Nacional de Cafeteros; los aportes parafiscales laborales destinados a la financiación del SENA, el ICBF, las cajas de compensación familiar y los sistemas de seguridad social en salud, pensiones y riesgos profesionales; las contribuciones parafiscales para la promoción de diversas actividades como el turismo, las actividades agrícolas y pesqueras y las ganaderas y lecheras; el desarrollo cinematográfico; y, también, las contribuciones con que se financia el Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural (FECFGN) a que se refiere la demanda de la referencia.

3.7. En línea con lo anterior pero descendiendo a la modalidad parafiscal de la tributación, desde sus primeros años esta Corporación ha manifestado que esta "es una técnica del intervencionismo económico legitimada constitucionalmente, -destinada a recaudar y administrar (directa o indirectamente) y por fuera del presupuesto nacional-determinados recursos para una colectividad que presta un servicio de interés general […] Se trata, en últimas, de la aplicación concreta del principio de solidaridad, que revierte en el desarrollo y fomento de determinadas actividades consideradas como de interés general." (énfasis fuera de texto).

3.8. Siguiendo con la parafiscalidad, el artículo 29 del Decreto 111 de 1996 señala que las contribuciones parafiscales están marcadas por su obligatoriedad, singularidad y destinación sectorial. Tales rasgos han sido explicados por la jurisprudencia de la siguiente manera:

"1) Obligatoriedad: el recurso parafiscal es de observancia obligatoria por quienes se hallen dentro de los supuestos de la norma creadora del mencionado recurso, por tanto el Estado tiene el poder coercitivo para garantizar su cumplimiento.

2) Singularidad: en oposición al impuesto, el recurso parafiscal tiene la característica de afectar un determinado y único grupo social o económico.

3) Destinación Sectorial: los recursos extraídos del sector o sectores económicos o sociales determinados se revierten en beneficio exclusivo del propio sector o sectores".

3.9. De los elementos recién enunciados, la destinación sectorial refleja cómo la parafiscalidad está vinculada con la solidaridad. En efecto, la destinación sectorial de los recursos parafiscales niega la existencia de una identidad estricta entre los sujetos correspondientemente gravados y los sujetos que se benefician de sus rentas. Se trata de que los recursos parafiscales reviertan en beneficio del sector al que pertenecen los sujetos gravados, sin que estos últimos sean los únicos acreedores de tal restitución. Sobre este particular, en línea con la doctrina citada en la demanda (sección III, numeral 2.1 supra), en Sentencia C-1179 de 2001 la Corte reparó en que

"(e)l beneficio que reportan las contribuciones parafiscales no redunda a favor del contribuyente individualmente considerado sino a favor del sector económico al que se encuentra vinculado y por el cual tributa. Es por ello que se dice, con razón, que las contribuciones parafiscales tienen una destinación sectorial y no individual pues no es que cada contribuyente, individualmente considerado, reporte beneficios directos en razón del

gravamen sino que esos beneficios son recibidos por el renglón económico del que hace parte y, sólo en esa medida, también por cada contribuyente.”. (énfasis fuera de texto)

3.10. Siguiendo con la parafiscalidad y su relación con la solidaridad, este último principio se manifiesta diversamente dependiendo de la destinación de las rentas parafiscales recaudadas. Veamos:

3.10.1. Por una parte, la regla general que establece el artículo 359 de la Carta impide que haya rentas nacionales de destinación específica. De acuerdo con la jurisprudencia, esta prohibición obedece a la necesidad de “reivindicar las funciones que el presupuesto está llamado a cumplir como el más decisivo instrumento de política fiscal en manos de la democracia y al cual se confía la eficiente y justa asignación de los recursos y el desarrollo económico.” Se trata de que el proceso presupuestal no sea “obstaculizado con mecanismos de preasignación de rentas a determinados fines que le restan la necesaria flexibilidad al manejo de las finanzas públicas y, por consiguiente, menoscaban la función política de orientar el gasto y los recursos existentes a satisfacer las necesidades que en cada momento histórico se estiman prioritarias.” (énfasis fuera de texto). Es así como la modalidad tributaria de impuestos, en su condición de rentas nacionales no susceptibles de destinación específica, se encuentra impregnada de una solidaridad potencialmente plena. Justamente, el carácter inicialmente indeterminado de la destinación de los impuestos permite que sus recursos sean invertidos en cualquier sector o en beneficio de cualquier grupo, según las prioridades que, con cierto grado de discrecionalidad, establezca el Gobierno Nacional en competencia concurrente con el Legislativo.

3.10.2. Por el contrario, a las tres excepciones que el artículo 359 superior establece sobre su regla general, se suman las rentas provenientes de las contribuciones parafiscales; una de cuyas características es, conforme se ha señalado, el carácter específico o sectorial de su destinación (3.8 -3.9 supra). Por ello, en oposición a la solidaridad potencialmente plena que se predica de los impuestos, en la destinación de los recursos parafiscales el principio de solidaridad es limitado. Esto, se reitera, con ocasión de que la destinación de los recursos parafiscales está previamente definida en favor del sector gravado con dichos tributos.

3.11. En desarrollo de dicha manifestación limitada del principio de solidaridad en la parafiscalidad, la Corte ha expulsado del ordenamiento jurídico algunas normas relativas a contribuciones parafiscales.

3.11.1. Por ejemplo, en Sentencia C-178 de 2016 la Corte estudió unas normas de la Ley 1753 de 2015 que permitían que uno de los recursos parafiscales que financiaban el Fondo Nacional del Turismo (Fontur), particularmente aquel originado en la contribución parafiscal para el turismo, fuera destinado al pago de las obligaciones laborales y pensionales del sector hotelero. En su análisis, la Corte accedió a declarar la inexequibilidad de dichas normas tras considerar que, como el propósito de la mencionada contribución parafiscal para el turismo era el de “impulsar la promoción y competitividad del sector turístico, el cual posee, en concepto de la Corte, relevancia social y constitucional (…), para la Sala no parece claro que los aportantes de la contribución parafiscal de fomento al turismo reciban un beneficio directo de la nueva destinación prevista en el Plan Nacional de Desarrollo”.

3.11.2. Similarmente, en más reciente sentencia C-473 de 2019, la Corte estudió la

constitucionalidad de varias disposiciones contenidas en la misma Ley 1753 de 2015 y en la Ley 1780 de 2016. Con dichas normas se establecía un mecanismo de protección para la población laboralmente cesante, financiado con fondos provenientes del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec). Entre otras razones, tras verificar que el Fosfec se nutría de las contribuciones parafiscales a favor de las cajas de compensación familiar y a cargo de los empleadores, correspondientes al 4% de su nómina, la Corte resolvió acceder a la inexequibilidad solicitada. En apoyo de su decisión, luego de considerar que con las normas demandadas los recursos del Fosfec dejaban de orientarse íntegramente al sector parafiscalmente gravado (los empleadores) y, por el contrario, resultaban en beneficio de "grupos y segmentos sociales que no participaron en la financiación de esta carga impositiva", la Corte sostuvo que "las normas impugnadas asocian las contribuciones, no a la provisión de bienes públicos sectoriales ni al reconocimiento de prestaciones individuales a los miembros del sector formal de la economía, sino al beneficio general en los territorios rurales y de posconflicto."

En suma, en los dos casos atrás referidos, la Corte resolvió declarar la inexequibilidad de algunas contribuciones parafiscales por no respetar la destinación sectorial que las caracteriza.

3.12. No obstante lo anterior, la completa comprensión de la destinación sectorial de las rentas parafiscales no se agota con los anteriores ejemplos. En efecto, jurisprudencia reiterada de este Tribunal ha señalado que "[l]a destinación exclusiva en favor del grupo, gremio o sector que tributa los recursos parafiscales no impide que se beneficien personas que no pertenecen a él". Esta situación puede, entre otras presentarse cuando, por ejemplo, la destinación de las rentas parafiscales beneficia tangencial o inevitablemente a personas ajenas al grupo correspondientemente gravado.

3.13. Dejando de lado el anterior ejemplo, el elemento sectorial de la destinación parafiscal puede ser amplio o estrecho, según el caso. Así, aun a pesar de la limitación de los sectores llamados a beneficiarse de las rentas parafiscales – como aquellos señalados en las sentencias de que trata el numeral 3.11 supra – la jurisprudencia ha indicado que la destinación sectorial de esa misma clase de tributos se amplía cuando el caso a estudiar permite que la estrecha noción de 'sector' se reemplace por el más ensanchado concepto de 'grupo socio-económico'.

3.14. La noción de grupo socio-económico, como criterio para abordar la singularidad sectorial de la parafiscalidad, fue introducida en la jurisprudencia por la Sentencia C-711 de 2001. En esta, luego de considerar que del texto del artículo 29 del Decreto 111 de 1996 se desprende que las contribuciones parafiscales son gravámenes obligatorios "en cabeza de determinados grupos o sectores socio-económicos, quienes a un tiempo ostentarán la condición de sujetos pasivos y beneficiarios de los recursos obtenidos", la Corte manifestó que:

"El concepto de grupo socio-económico, que supera la noción de sector, debe entenderse en un sentido amplio, toda vez que el beneficio que reporta la contribución no sólo es susceptible de cobijar a quienes directa o exclusivamente la han pagado, sino también a aquellos que por razón de los vínculos jurídicos, económicos o sociales que los ligan para con

el respectivo grupo pueden válidamente hacer uso y aprovechar los bienes y servicios suministrados por las entidades responsables de la administración y ejecución de tales contribuciones." (La negrilla es del texto citado. La subraya es de esta sentencia)

Con base en este criterio, la Corte ha admitido la exequibilidad de algunas contribuciones parafiscales que, aun cuando son sufragadas por un grupo de personas aparentemente disímil de aquel que se beneficia de las mismas, en realidad cobijan a un mismo grupo socio-económico.

3.14.1. Por ejemplo, en Sentencia C-307 de 2009 la Corte permitió que el SENA pudiera destinar parte de los recursos que recibe por cuenta de los aportes sobre las nóminas que realizan cierto grupo de empleadores, a la financiación de convenios celebrados con COLCIENCIAS para la promoción y fomento de la "investigación aplicada, la innovación, el desarrollo tecnológico, la apropiación pública de la ciencia, tecnología e innovación y en general la construcción de capacidades regionales de ciencia, tecnología e innovación" (Ley 812 de 2003, artículo 75 // Ley 1169 de 2007, artículo 51).

En dicha ocasión, al cargo fundado en que las normas demandadas "(despojan) al SENA (de) recursos parafiscales para transferírselos a COLCIENCIAS, cambiando la destinación de los mismos, dejando de existir el nexo entre el sector gravado y la destinación de la cuota", la Corte respondió que "el nexo causal entre los sujetos pasivos del tributo (los empleadores) y la reversión de los beneficios derivados del recaudo (principio de especificidad), no se rompe en el presente caso, por cuanto el SENA y COLCIENCIAS prestan servicios a un mismo grupo socio-económico". Más específicamente, la Corte sostuvo que la destinación específica de los recursos parafiscales que nutren al SENA no se transgredía "por cuanto los recursos recaudados, serán revertidos a favor del grupo socio-económico integrado [por los trabajadores] con los empleadores públicos y privados, mediante la actividad realizada a través de convenios entre el SENA y COLCIENCIAS, entidades, que teniendo en cuenta su unidad de propósito en materia de capacitación e investigación científica, administrarán y ejecutarán tales aportes con miras a mejorar la capacidad técnica de los trabajadores" (énfasis fuera de texto)

3.14.2. Similarmente, en Sentencia C-528 de 2013, el criterio de grupo socio-económico atrás explicado resultó crucial para declarar la exequibilidad de la ley que obligaba a las compañías aseguradoras que otorgaran cierto tipo de pólizas de seguro, a contribuir a la financiación del Fondo Nacional de Bomberos. En dicha ocasión se acusó a la norma demandada de no ser una contribución parafiscal sino un tributo con carácter de impuesto; ello por cuanto, según el demandante, la disposición legal "[…] no entraña un servicio o actividad ni un beneficio que se refiera específicamente a la persona del contribuyente que lo paga". Para la Corte, sin embargo, la naturaleza de la norma correspondió a una contribución parafiscal toda vez que su recaudo "no se destina a un sector ajeno al de las aseguradoras, sino específicamente al sector encargado de la gestión integral de riesgo, al que pertenecen tanto las aseguradoras como los cuerpos de bomberos".

3.14.3. En ese mismo sentido, pero con especial énfasis en la relación que existe entre la parafiscalidad y la solidaridad (3.6-3.7 supra), en Sentencia C-1179 de 2001 la Corte estudió una demanda contra la contribución parafiscal según la cual cada kilovatio despachado en la

Bolsa de Energía Mayorista daba lugar al recaudo parafiscal de un peso ($1:00) M/Cte, destinado al Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas no Interconectadas. Dentro de otras acusaciones, en la demanda se reprochaba que, a pesar de la condición de contribución parafiscal de la norma, esta no derivaba en un beneficio del que pudieran gozar las empresas generadoras de energía en su calidad de contribuyentes parafiscales. Es decir, se sostenía que la norma impugnada desconocía la destinación sectorial que caracteriza a las contribuciones parafiscales. No obstante, la Corte despachó negativamente dicha argumentación y declaró la exequibilidad de la norma impugnada tras señalar que:

*

"(…) las zonas no interconectadas son aquellas en las que no se presta el servicio de energía eléctrica a través del sistema interconectado nacional. Luego, en ese contexto, se advierte que la contribución parafiscal implementada por la norma demandada, con cargo a los generadores de energía, al destinarse a la energización de zonas no interconectadas, redunda en beneficio del propio sector en tanto se orienta a la ampliación de su cobertura. Con ello es evidente que le genera posibilidades de desarrollo pues lo proyecta a ámbitos geográficos y sociales excluidos de su actual cobertura.

Por otra parte, desde la óptica de las empresas generadoras de energía, es claro que si la energización de las zonas no interconectadas tiene como consecuencia la ampliación de la cobertura del servicio de energía eléctrica, es evidente que en el mediano plazo ese sector deberá satisfacer la nueva demanda generada, con el consecuente incremento de su actividad comercial. Carecería de sentido que los generadores de energía eléctrica se desentiendan de las cargas implícitas en la energización de las zonas no interconectadas y que sólo se vinculen a la prestación del servicio público en el momento de atender la demanda que genera.

Además, no debe perderse de vista que es el constituyente el que ha dispuesto que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que por ello se encuentra en el deber de asegurar su prestación a todos los habitantes del territorio nacional (Artículo 365 de la Carta). En ese marco, la contribución consagrada en la norma demandada constituye un desarrollo legítimo que el legislador ha hecho del contenido social del Estado constitucional. Es esa faceta social la que legitima al legislador para que ejerza su capacidad de configuración normativa estableciendo, con los límites fijados en la Carta, los impuestos, tasas y contribuciones necesarios para su realización.

En suma, la Corte desestimó el cargo basado en la desnaturalización de la contribución parafiscal por el desconocimiento del elemento de destinación sectorial apoyándose en: (i) que las empresas generadoras de energía, en su condición de sujetos gravados con la contribución parafiscal del caso, hacen parte del grupo beneficiado con las rentas correspondientes. En ese sentido, la Corte entendió que el sector integrado por las empresas generadoras de energía incluía, dentro del mismo grupo de 'sector eléctrico', a las zonas no interconectadas en donde no se presta el servicio de energía eléctrica a través del sistema interconectado nacional; y (ii) que la destinación de las mentadas rentas parafiscales para la energización de las zonas no interconectadas constituye una manifestación del poder

interventor del Estado en desarrollo de su “deber de asegurar (la prestación de servicios públicos) a todos los habitantes del territorio nacional (Artículo 365 de la Carta).” (énfasis fuera de texto)

3.15. Finalmente, si (i) las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social son expresiones parafiscales; y si (ii) entre los principios fundamentales de dicho sistema están la universalidad y la solidaridad, la Corte verifica que el grupo socio-económico objeto del respectivo gravamen y correspondiente beneficio parafiscal es el conglomerado social en sí mismo. En este sentido, en Sentencia C-529 de 2010 la Corte manifestó:

“La seguridad social es (…) el conjunto de instituciones, normas y procedimientos de que dispone la persona “y la comunidad”, para que, en cumplimiento de los planes y programas que el Estado y “la sociedad” desarrollen, se pueda proporcionar la “cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica”, con el fin de lograr el bienestar individual y “la integración de la comunidad”: La seguridad social como esfuerzo mancomunado y colectivo, como propósito común en el que la protección de las contingencias individuales se logra de mejor manera con el aporte y la participación de todos los miembros de la comunidad. En un sistema de seguridad social, aquellos siniestros que generan un riesgo que amenaza el mínimo vital (la falta de ingresos en la vejez o en la invalidez, el súbito desempleo, la ausencia imprevista de un generador de ingresos en el hogar, una enfermedad catastrófica no anticipada), y que no pueden ser cubiertos o atenuados a través de un simple esfuerzo individual o familiar, se atienden o cubren por la vía de la suma de muchos esfuerzos individuales, esto es, de un esfuerzo colectivo. (…)” (énfasis fuera de texto)

3.16. Como conclusión de lo expuesto en el presente numeral para la Sala resulta claro que, aunque el vigor del principio de solidaridad en las rentas parafiscales es de menor intensidad frente de la fuerza que dicho principio despliega en tratándose de rentas que no tienen una destinación específica, dicho principio tiene el poder suficiente para, dependiendo del caso, extender la destinación sectorial del beneficio parafiscal al grupo socio-económico ligado con los respectivos contribuyentes por lazos jurídicos, económicos y/o sociales.

4. Solución de los cargos contra el inciso 2º del artículo 293 de la Ley 1955 de 2019

4.1. La Sala advierte que la argumentación dirigida a sustentar la violación del artículo 29 del Decreto 111 de 1996 y de los artículos 13 y 363 superiores, posee un mismo denominador: la desnaturalización de las contribuciones parafiscales por cuanto el parágrafo legal demandado permite que sus rentas puedan beneficiar a un sector distinto del correspondientemente gravado y contribuyente. Según la demanda, las rentas del FECFGN solo podrían beneficiar a los integrantes del grupo que la aporta -esto es a los remitentes del Sistema Nacional de Transporte del GN por virtud de lo previsto en el artículo 15 de la Ley 401 de 2007-, sin que necesariamente exista una correlatividad entre los aportes que hiciera un sujeto de tal grupo y el beneficio individual que este percibiera por sus aportes.

4.2. Con fundamento en expuesto hasta ahora, la Corte hace las siguientes consideraciones:

1. %1.%2.1. La Sala no comparte la opinión del actor en torno a que el GN y el GLP

pertenezcan a sectores diferentes pues ambos gases pertenecen al mismo sector de gases susceptibles de utilización para la prestación del servicio público domiciliario de gas combustible. En apoyo de esta percepción la Corte encuentra que ambos tipos de gases se encuentran indudablemente ligados jurídica y socialmente dentro de un mismo sector socio-económico pues, es a través de uno u otro que se presta un mismo tipo de servicio público domiciliario; servicios estos que "son inherentes a la finalidad social del Estado", por lo cual a este le resulta imperativo "asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional" (CP, artículo 365) y, por ende, a este le compete asegurar "su cobertura, calidad y financiación" (CP, artículo 367).

3.1.2. Para la Corte la justicia de la anterior percepción es clara si, por ejemplo, se considera que, según la lógica de la Sentencia C-528 de 2013 (3.14.2 supra), dentro del sector de gestión integral del riesgo se incluyeron servicios tan aparentemente disimiles como los prestados por las compañías aseguradoras frente de los prestados por los cuerpos de bomberos. Más aún, involucrar dentro de un mismo sector al GN y al GPL resulta acorde con lo previsto en la Sentencia C-1179 de 2001 (3.14.3 supra), en donde las empresas generadoras de energía gravadas en parafiscalidad resultaron pertenecer al mismo sector de las zonas no interconectadas.

3.1.3. Así las cosas, si el GN y el GLP pertenecen a un mismo sector, el cargo por la presunta violación del artículo 29 del Decreto 111 de 1996 resulta evidentemente infundado pues la destinación sectorial de que trata dicha norma orgánica no implica una identidad entre los sujetos gravados con la contribución parafiscal y los sujetos beneficiados con sus rentas. Además, por si fuera poco, de todos modos y en los términos del primer inciso del artículo 293 a que pertenece el parágrafo demandado, la ampliación de la cobertura del GLP a "municipios con niveles altos e intermedios de Necesidades Básicas Insatisfechas, municipios rurales y zonas de difícil acceso", terminaría por redundar en beneficio de los remitentes del Sistema de Transporte del GN pues, ante la eficiente suplencia del servicio público por parte del GLP, no tendrían que incurrir en una ineficiente inversión que el mismo presidente del gremio del GN rechaza (2.10 supra).

3.1.4. La Corte también repara en que el hecho de que el transporte del GN y del GLP estén regulados distinta y especialmente es un asunto meramente tangencial e irrelevante a efectos de demostrar su pertenencia a distintos sectores. Ciertamente, los reglamentos a que alude el actor en su demanda, no tienen el efecto de variar o distinguir la naturaleza y propósito constitucional de cada uno de estos gases.

3.1.5. Las anteriores explicaciones sirven para que la Corte despache negativamente el cargo por violación de los principios de igualdad y de equidad tributaria que prevén los artículos 13 y 363 superiores. En este sentido se reitera que el GN y el GLP pertenecen a un mismo grupo socio-económico, permitiéndose que los remitentes del sistema de transporte del primero contribuyan a un fondo que puede, entre otros, destinarse a la ampliación de la cobertura del segundo.

En otras palabras, los cargos basados en la transgresión de los artículos 13 y 363 estarían llamados al fracaso pues su eventual éxito tendría el efecto de negar un sistema de tributación que también tiene fundamento constitucional. Así, siendo clara la pertenencia del

GN y del GLP a un mismo grupo socio-económico para efectos de la parafiscalidad, el fundamento del segundo grupo de cargos contra el parágrafo legal demandado impediría cualquier interpretación sistemática de la Carta.

3.1.6. No obstante lo anterior si en gracia de discusión se pudiera abordar el cargo por violación al derecho de igualdad sin que con ello se negara la tributación parafiscal, habría que decir que el trato desigual entre el GN y el GLP encontraría soporte en que, como se expuso en el numeral 2 supra, la ampliación de la cobertura de este último tipo de gas luce como indispensable para que el servicio público de gas combustible llegue a las zonas rurales de difícil acceso del país, de modo tal que el Estado brinde a todos los habitantes del territorio nacional unos mismos servicios públicos que coadyuven a lograr el principio de igualdad material porque propende el Estado Social de Derecho.

3.1.7. Finalmente, abundando en razones, la Corte encuentra que, de todos modos, de la Resolución 011 de 2003 de la CREG se desprende que la contribución demandada integra la tarifa del servicio de GN y, por lo tanto, al final, su costo termina siendo trasladado a los usuarios. En efecto la Fórmula Tarifaria General aplicable a los Usuarios Regulados del servicio público domiciliario de GN por redes de tubería tiene, como uno de sus componentes, el costo Tm que, de acuerdo con el artículo 36 de la mencionada resolución, contiene el factor CTTm-1 o "(c)osto total de transporte de gas en el mes m-1, causados por el volumen efectivamente transportado incluyendo los cargos por capacidad y los cargos por volumen, en USD, destinado a Usuarios Regulados, sin incluir penalizaciones, compensaciones o intereses de mora", de acuerdo con el cual, para determinar dicho costo "(s)e deben incluir los pagos por concepto de impuesto de transporte y otras contribuciones relativas al mismo. (…)"

X. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO: Estarse a lo resuelto en Sentencia C-415 de 2020 que declaró la exequibilidad de la Ley 1955 de 2019, por violación al principio de publicidad, para los efectos del cargo elevado en el expediente de la referencia por violación a los principios de publicidad y transparencia.

SEGUNDO: Declarar EXEQUIBLE el parágrafo 2º del artículo 293 de la Ley 1955 de 2019 por las razones expuestas en esta providencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

(Con salvamento de voto)

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

(Con salvamento de voto)

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

A LA SENTENCIA C-485/20

Expediente: D-13.452

M.P.: CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Con absoluto respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, procedo a presentar las razones que me llevan a apartarme parcialmente de la posición adoptada por la mayoría de la Sala Plena en la Sentencia C-485 de 2020.

Comparto la decisión, contenida en el ordinal primero de la sentencia, de declarar estarse a lo resuelto en la Sentencia C-415 de 2020, en la cual se declaró la exequibilidad de la Ley 1955 de 2019, por violación del principio de publicidad. Sin embargo, disiento de la decisión, contenida en el ordinal segundo de la sentencia, de declarar exequible la norma enunciada en el parágrafo 2º del artículo 293 de la Ley 1955 de 2019.

Al estudiar si esta última norma era o no compatible con lo previsto en los artículos 13, 150.12, 338 y 363 de la Constitución y en el artículo 12 de la Ley 179 de 1994, orgánica del presupuesto, la Sala hace dos aproximaciones relevantes, cuya exposición sintética es necesaria para contextualizar mi discrepancia.

La primera aproximación se hace al fenómeno de la parafiscalidad, con el propósito de caracterizarlo, definirlo y mostrar que él no es ajeno al principio de solidaridad, que es propio de un Estado Social y Democrático de Derecho. Por esta vía, propone una distinción, a la postre de la mayor relevancia, entre los sujetos gravados con la contribución y los sujetos que se benefician de ella, para afirmar que: "(s)e trata de que los recursos parafiscales se reviertan en beneficio del sector al que pertenecen los sujetos gravados, sin que estos últimos sean los únicos acreedores de tal restitución."

La anterior comprensión de la parafiscalidad se plantea con fundamento en su condición excepcional, en tanto renta, pues según lo previsto en el artículo 359 de la Constitución estos recursos tienen una destinación específica, de lo que se sigue, como acertadamente advierte la sentencia, que frente a su destinación el principio de solidaridad es limitado.

Para precisar la distinción entre quienes están gravados por la contribución parafiscal y quienes se benefician de ella, la mayoría destaca que la nociones de sector, gremio o grupo no son las únicas relevantes, pues, además, puede haber otras personas que, sin pertenecer a ellos se beneficien con los recursos parafiscales. Esto ocurriría, según los ejemplos que trae la sentencia, cuando dicho beneficio es tangencial o inevitable.

El anterior aserto se ilustra con varios ejemplos. De entre tales ejemplos, el más relevante es el de la Sentencia C-1179 de 2001, en la cual se controvertía sobre la constitucionalidad de destinar los recursos de una contribución parafiscal para el fondo de apoyo financiero para la energización de las zonas no interconectadas. En este caso, era obvio que los beneficiarios de los recursos de la contribución no eran los mismos que estaban gravados por ella. En efecto, los gravados eran las empresas generadoras de energía y los beneficiarios eran las personas que no tenían cobertura del servicio de energía. En este caso, como lo advirtió la Sala en la sentencia, sí había un beneficio para dichas empresas, pues al aumentar la cobertura aumentará la demanda y, por tanto, la actividad comercial de las mismas.

La segunda aproximación, que es de la cual disiento, se hace en torno al sector de la energía y, particularmente, al sector del gas. Para la mayoría no es cierto que el GN y el GLP, pese a sus evidentes diferencias, pertenezcan a sectores diferentes. De ahí que los agrupe, a partir de su utilización, dentro de un mismo sector, que sería el de los "gases susceptibles de utilización para la prestación del servicio público de gas combustible."

Sobre esta base, desde luego, la mayoría encontrará que no es incompatible con la Constitución el que la norma demandada destine los recursos del fondo especial cuota de

fomento de gas natural a ampliar la cobertura del servicio público domiciliario de gas combustible, valga decir, que se usen recursos destinados al GN en el GLP.

Para afianzar su equiparación, la mayoría usa dos argumentos adicionales. El primero es el de que, en todo caso, la destinación de los recursos hecha en la norma demandada acaba por beneficiar a los remitentes del sistema de transporte del GN, "pues, ante la eficiente suplencia del servicio público por parte del GLP, no tendrían que incurrir en una ineficiente inversión que el mismo presidente del gremio del GN rechaza." El segundo es el de que las circunstancias de que el transporte del GN y del GLP tengan una regulación diferente "es un asunto meramente tangencial e irrelevante a efectos de demostrar su pertenencia a distintos sectores."

Con todo, la Sala presenta, además de su argumento principal y de los dos argumentos auxiliares, un argumento adicional, planteado en los siguientes términos:

"4.2.6. No obstante lo anterior si en gracia de discusión se pudiera abordar el cargo por violación al derecho de igualdad sin que con ello se negara la tributación parafiscal, habría que decir que el trato desigual entre el GN y el GLP encontraría soporte en que, como se expuso en el numeral 2 supra, la ampliación de la cobertura de este último tipo de gas luce como indispensable para que el servicio público de gas combustible llegue a las zonas rurales de difícil acceso del país, de modo tal que el Estado brinde a todos los habitantes del territorio nacional unos mismos servicios públicos que coadyuven a lograr el principio de igualdad material porque propende el Estado Social de Derecho."

Fijado así el contexto del caso, mi discrepancia se centra en la segunda aproximación y en los argumentos que la soportan. A mi juicio, lo que correspondía era declarar la inexequibilidad de la norma enunciada en el parágrafo

2º del artículo 293 de la Ley 1955 de 2019.

Antes de controvertir los antedichos argumentos, considero necesario precisar los elementos relevantes de la contribución parafiscal en comento, que fueron regulados en el artículo 15 de la Ley 401 de 1997.

En segundo lugar, es importante señalar que la contribución, que en la ley en comento se denomina "cuota de fomento", será "del uno y medio por ciento (1.5%) <3%> sobre el valor de la tarifa que se cobre por el gas objeto del transporte, efectivamente realizado."

En tercer lugar, en lo que es más relevante para este caso, los recursos de la contribución están destinados al "objeto de promover y cofinanciar proyectos dirigidos al desarrollo de infraestructura para el uso de gas natural en los municipios y el sector rural, prioritariamente dentro del área de influencia de los gasoductos troncales, y que tengan el mayor índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)".

A partir del antedicho diseño de la contribución parafiscal, es evidente que el grupo de sus beneficiarios: personas respecto de las cuales se desarrolle infraestructura para el uso de gas natural, es diferente al grupo de las personas gravadas por ella: remitentes del Sistema Nacional de Transporte de Gas Natural. Nótese como en ambos eventos la contribución se

refiere, de manera expresa y clara, al sector del gas natural. En efecto, son los remitentes del sistema de transporte de este gas los que están obligados a pagar la contribución y son los futuros usuarios de este gas, merced al desarrollo de la infraestructura, los que se benefician de los recursos de la contribución.

Las contribuciones parafiscales no pueden destinarse a sectores cuyos agentes no tributan. Al proceder de ese modo, la norma demandada resulta incompatible con las normas previstas en los artículos 150.12 y 338 de la Constitución.

En el presente caso, es evidente que ninguno de los agentes del servicio de GLP está gravado por la contribución. Del mismo modo, debe destacarse que los usuarios que no sean grandes consumidores de GLP están gravados por la contribución. Por tanto, para efectos de esta contribución, los agentes y usuarios del sector GLP no tributan. Los que sí tributan son los remitentes del Sistema Nacional de Transporte de Gas Natural.

En el diseño de la contribución, como se ha mostrado, los beneficiarios de los recursos son diferentes a quienes son gravados. Sin embargo, unos y otros hacen parte del mismo sector, esto es, del GN. En este sentido, el caso estudiado en la Sentencia C-1179 de 2001, en lugar de servir para fundar la decisión mayoritaria, sirve para ilustrar lo contrario. En dicho caso se trataba de la energización de zonas no interconectadas, valga decir, de propiciar el acceso al servicio de energía eléctrica a personas que no lo tenían, con recursos de las empresas generadoras de energía eléctrica. Esto, como puede verse, se enmarca en el mismo sector y, como lo dijo la Corte en tal oportunidad, incluso beneficia a las empresas gravadas.

La norma demandada establece que un grupo de personas diferentes al sector del GN, los usuarios futuros del GLP, que lleguen a serlo en razón de la ampliación de la infraestructura, se beneficien de los recursos de la cuota de fomento prevista en el artículo 15 de la Ley 401 de 1997. Cuota que, debo destacar, no fue pagada por ninguno de los agentes del sector del GLP.

Al ser el transporte y distribución de GN y GLP diferentes, por razones técnicas, no es posible que los usuarios de GLP puedan beneficiarse de manera tangencial o inevitable de la ampliación o desarrollo de la infraestructura para el uso de gas natural.

Ante lo anterior, la mayoría propone una reconsideración de sectores, para destacar que el de GN y el de GLP tienen en común el estar relacionados con gases susceptibles de utilización para la prestación del servicio público de gas combustible. Sin embargo, esta reconsideración no cambia el hecho de que ningún agente del sector GLP está gravado por la contribución y que, por lo tanto, este sector se acabaría beneficiando con unos recursos respecto de los cuales sus agentes no tributan.

En realidad, la norma demandada no sólo cambia la destinación de las contribuciones parafiscales, fijada en el artículo 15 de la Ley 401 de 1997, para beneficiar un sector diferente al que tributó, sino que, además, acaba por afectar a los beneficiarios del sector que sí tributó, al afectar los recursos existentes para promover y cofinanciar proyectos dirigidos al desarrollo de infraestructura para el uso de gas natural en los municipios y el sector rural. No puede pasarse por alto que, entre estos beneficiarios, que serían directamente afectados por el cambio de destinación previsto en la norma demandada,

también hay, como se reconoce expresamente en el artículo 15 de la Ley 401 de 1997, personas con necesidades básicas insatisfechas.

No se trata entonces de una controversia en torno a que grupo humano con necesidades insatisfechas es necesario atender, pues tanto las personas a las que se posibilitaría acceder al uso del GN como aquellas a las que se les posibilitaría acceder al uso del GLP, deben ser consideradas y tomadas en serio por el Estado. Se trata de si para este propósito la ley puede disponer de los recursos recaudados en el sector del GN y usarlos para beneficiar a personas que llegarán a ser usuarias del GLP, pese a que este último sector no ha sido gravado por la contribución.

A mi juicio, no está claro de qué modo el sector del GN se beneficia con el cambio de destinación de los recursos, previsto en la norma demandada. Es evidente que no se benefician sus futuros usuarios, que son los beneficiarios previstos en la Ley 401 de 1997, pues la promoción y cofinanciación de proyectos dirigidos al desarrollo de infraestructura para el uso de gas natural, se afectará, dado que los recursos se destinarán a otra cosa. Tampoco parece que se beneficien los agentes gravados por la contribución. Esto es incontrastable cuando se trata de los usuarios finales clasificados como gran consumidor, a quienes el cambio de destinación de los recursos no les reporta ningún beneficio; cuando se trata de los distribuidores de GN, que en todo caso no se benefician de la distribución de otro gas, como el GLP; cuando se trata de los comercializadores, cuyas ventas no se incrementan por ampliar la infraestructura del GLP; e incluso a los productores, pues la demanda de su producto, el GN, no aumenta por desarrollar la infraestructura del GLP. El potencial beneficio de no incurrir en una inversión ineficiente, no resulta ser tangible para el sector del GN, sobre todo si se tiene en cuenta que uno de los criterios de priorización para el destino de los recursos parafiscales es el de ampliar la infraestructura dentro del área de influencia de los gasoductos troncales.

Tampoco considero que las diferencias existentes entre el sector del GN y el del GLP, que son especialmente visibles cuando se trata del transporte de uno y otro, puedan tenerse como un asunto tangencial o irrelevante. De hecho son tan relevantes, que de tales diferencias depende el estar o no gravado por la contribución parafiscal. Y, obviamente, de tales diferencias depende el que el respectivo sector se beneficie o no del desarrollo de la infraestructura.

De la circunstancia de que la ampliación de la infraestructura y, por tanto, de las capacidades de prestación del servicio de GLP en zonas de difícil acceso y con altos índices de necesidades básicas insatisfechas sea una responsabilidad importante en un Estado Social y Democrático de Derecho, lo que reconozco y comparto, no se sigue que la ley pueda disponer, para una destinación diferente, de recursos pagados por los agentes de un sector, de modo tal que afecte a sus beneficiarios del mismo sector, entre los cuales, valga destacarlo, también hay personas que viven en zonas rurales y que tienen altos índices de necesidades básicas insatisfechas.

Por último, debo señalar que la norma demandada, que la sentencia declara exequible, ni siquiera es clara en la destinación precisa de los recursos de la contribución parafiscal, pues, en lugar de establecerla directamente, como lo había hecho la Ley 401 de 1997, faculta al

Ministerio de Minas y Energía para definir “los términos y condiciones para la asignación de los recursos del Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural”, con lo cual, en realidad, la destinación de los recursos se deja en manos de una autoridad administrativa y se sale del marco de la definición legal, lo cual vulnera de manera flagrante lo previsto en los artículos 150.12 y 338 de la Constitución Política, que consagran el principio de legalidad del tributo y, de contera, el principio democrático, al tiempo que vulneran indirectamente el Estatuto Orgánico del Presupuesto contenido en las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 que define la parafiscalidad y los elementos integrantes de ella.

En estos términos, dejo consignado mi salvamento parcial de voto.

Fecha ut supra.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado