



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

**CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

**Bogotá, D. C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)**

<b>Referencia</b>	Nulidad y restablecimiento del derecho
<b>Radicación</b>	25000-23-37-000-2021-00451-01 (28860)
<b>Demandante</b>	<b>ADC S.A. E.S.P.</b>
<b>Demandado</b>	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS SSPD
<b>Temas</b>	Contribución especial del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019. Efectos de las Sentencias C-484 de 2020 y C-147 de 2021. Reiteración jurisprudencial.

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia del 30 de noviembre de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, que decidió<sup>1</sup>:

«**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia (...).»

**ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (en adelante SSPD) expidió la Liquidación Oficial Nro. 20205340068776 del 21 de septiembre de 2020, que liquidó la contribución especial regulada en el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, a cargo de **ADC S.A. E.S.P.** (en adelante **ADC**) por el periodo 2020.

La sociedad interpuso los recursos de reposición y de apelación contra la anterior decisión, pero la entidad demandada la confirmó mediante las Resoluciones Nro. SSPD 20205300046085 del 19 de octubre de 2020, y Nro. SSPD 20215000218515 del 9 de junio de 2021, respectivamente.

**ANTECEDENTES PROCESALES**

**Demanda**

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contemplado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), la demandante formuló las siguientes pretensiones:

«**PRIMERA:** Que se declare la nulidad de:

- i) La Liquidación Oficial SSPD No. 20205340068776 del 21 de septiembre de 2020 mediante el cual se liquida la Contribución Especial de **ADC** para la vigencia del año 2020, por el servicio de gas combustible por redes, en su integridad;

<sup>1</sup> Samai del Tribunal, índice 39, página 21.



- ii) La Resolución No. SSPD 20205300046085 del 19 de octubre de 2020 “Por la cual se resuelve el recurso de reposición presentado por **ADC**, contra la Liquidación Oficial SSPD No. 20205340068776 del 21 de septiembre de 2020, Contribución Especial vigencia 2020, por el servicio de Gas combustible por redes”, en su integridad; y
- iii) La Resolución No. SSPD - 20215000218515 del 9 de junio de 2021, “por la cual se resuelve el recurso de apelación”, en su integridad, con base en los argumentos de hecho y de derecho que se exponen en la presente demanda.

La pretensión se funda en la infracción de las normas en las que la Liquidación Oficial Contribución 2020 con radicado No. 20205340068776 del 21 de septiembre de 2020 debía fundarse y en su expedición irregular.

Como anexos 4, 10 y 14 de este documento presento en copia simple el texto íntegro de la Liquidación Oficial Contribución 2020 con radicado No. 20205340068776 aludida, de la Resolución No. SSPD 20205300046085 de 2020 y de la Resolución No. SSPD 2021500218515 de 2021 que, por su extensión y economía procesal, no reproduzco aquí.

**PRIMERA SUBSIDIARIA:** Que, en subsidio de las **PRETENSIÓN PRIMERA**, se declare que el acto administrativo correspondiente a la Liquidación Oficial SSPD No. 20205340068776 del 21 de septiembre de 2020, mediante el cual se liquida la Contribución Especial de **ADC** para la vigencia del año 2020, perdió fuerza ejecutoria por haber desaparecido sus fundamentos de derecho, de conformidad con el artículo 91 del CPACA.

**SEGUNDA:** De manera complementaria a la pretensión **PRIMERA**, solicito que, en el caso concreto de la Liquidación Oficial SSPD No. 20205340068776 del 21 de septiembre de 2020 y las Resoluciones No. SSPD 20205300046085 de 2020 y No. SSPD 20215000218515 de 2021 a las que se refiere la pretensión anterior, y con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho que se exponen en la presente demanda:

- i) Se declare, solo con efectos inter partes, que la SSPD debió acceder a la petición que hizo **ADC** de que se cumpliera con el artículo 4° de la Constitución para que, vía excepción de inconstitucionalidad, se inaplicara el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, por ser contrario a la Constitución desde cuando fue expedido; y
- ii) En consecuencia, que también por este motivo se acceda a todas las pretensiones de condena que aparecen en la presente demanda.

**TERCERA:** Que, como consecuencia de la prosperidad de la **PRETENSIÓN PRIMERA**, **PRIMERA SUBSIDIARIA** y/o **SEGUNDA**, una o cualquiera de ellas, y para restablecer el derecho lesionado de **ADC** y reparar el daño, se ordene a la SSPD:

- i) Liquidar la Contribución Especial del año 2020 de conformidad con lo dispuesto en el texto del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 que se encontraba vigente previo a la modificación realizada por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019.
- ii) Imputar el pago del anticipo realizado por **ADC** en la suma de \$274.325.000 a la liquidación de la Contribución Especial de la SSPD para el año 2020 que se haga de conformidad con el numeral anterior.

**CUARTA:** Que se condene a **LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS** al pago de todas las costas y agencias en derecho del proceso, si se llega a oponer a esta demanda.»

Para estos efectos, invocó como normas violadas los artículos 4, 29, 122, 338, 365 y 367 de la Constitución Política; 87 de la Ley 142 de 1994; y 80, 91 (numeral 2), 137 y 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

El concepto de violación de estas disposiciones se resume así:

Señaló que los actos demandados y las normas en que se fundan **violan la Constitución Política** puesto que, desde una perspectiva formal, el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 se declaró inexecutable mediante las sentencias C-484 y C464 de 2020, y C-147 de 2021.



Aseguró que, bajo una óptica material, los elementos estructurales del tributo no atendieron los lineamientos constitucionales debido a que la tarifa y la base gravable no se fijaron en función de los costos incurridos por la autoridad, ni en los beneficios prestados a los contribuyentes, sino en el presupuesto neto de la SSPD, pues la norma se expidió «con el fin de financiar los gastos de funcionamiento e inversión»<sup>2,3</sup>. Agregó que no todos los gastos de funcionamiento benefician a los contribuyentes, y por tanto establecer tal dimensión sobre el elemento material del tributo resulta contrario a la Constitución<sup>4</sup>.

Manifestó que el hecho generador es diferente al autorizado por la Constitución y que el sujeto pasivo determinado vulneró los principios de reserva de ley, certeza y legalidad. El artículo 18 de la Ley 1955 dejó un vacío porque el legislador delegó sus funciones al ejecutivo.

Sostuvo que, al examinarse el total de las apropiaciones presupuestales<sup>5</sup> que constan en los actos demandados, se evidencia que la SSPD las estableció de manera arbitraria, pues no cumplió con la carga de **motivar el acto**. Así, las apropiaciones financian una función estatal en abstracto, y no los costos para prestar un determinado servicio a los sujetos pasivos<sup>6</sup>.

Afirmó que la declaratoria de inexecutable del artículo 18 *ibidem* afectó los actos demandados porque, aunque la Corte Constitucional señaló que los efectos de la decisión no cubren las **situaciones jurídicas consolidadas** en el año 2020, en el caso de **ADC** se ejercieron los recursos de ley, por lo que la liquidación de la contribución no quedó en firme. No hay ninguna afirmación en la Sentencia C-464 de 2020 que soporte la generación de efectos hacía futuro a partir del año 2021.

La demandante aseguró que se **vulneró el debido proceso** por la falta de motivación de la actuación administrativa, y por haberse omitido la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad<sup>7</sup>.

Adujo que, en el trámite de discusión ante la SSPD, puso de presente los motivos por los cuales los actos violaron la Constitución; pero dichos argumentos fueron desestimados sin mayor explicación. Consideró que es violatorio del debido proceso pretender mantener los efectos jurídicos de un acto administrativo aun teniendo en cuenta que las normas en que se funda son inconstitucionales.

Indicó que otra dimensión de violación al debido proceso, y en concreto del derecho de defensa<sup>8</sup>, corresponde a la omisión de decidir todos los argumentos expuestos en los recursos de reposición y apelación. Sobre este punto el artículo 80 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ordena que en sede administrativa se resuelvan las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas. Así, destacó que la SSPD omitió pronunciarse frente a la excepción de

<sup>2</sup> Definió los gastos de inversión en los términos del literal c), del artículo 38 del Decreto 2467 de 2018.

<sup>3</sup> Adicionalmente comparó el contenido del inciso segundo del artículo 338 constitucional con los numerales 1 y 2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, modificada por el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, para destacar la contradicción, y, por lo tanto, la inobservancia del mandato constitucional.

<sup>4</sup> Citó las sentencias C-260 de 2015 y C-155 de 2016 de la Corte Constitucional en relación con la noción de las contribuciones retributivas.

<sup>5</sup> Se citó el aparte de la liquidación oficial en el que se indican apropiaciones por valor de \$620.248.483.343, de los cuales \$146.332.304.997 se recaudarían mediante el mecanismo de la contribución especial.

<sup>6</sup> Indicó que mediante la Resolución Nro. SSPD 20201000033335 del 20 de agosto de 2020, se pretendió recaudar la totalidad del presupuesto de la entidad para el año 2020.

<sup>7</sup> Citó la sentencia T-681 de 2016 de la Corte Constitucional.

<sup>8</sup> Citó la sentencia C-248 de 2013 de la Corte Constitucional.



inconstitucionalidad, y al señalamiento de los yerros en que incurrió la Dirección Financiera al resolver el recurso de reposición.

Añadió que se desconoció el **principio de eficiencia económica** y el deber del Estado de asegurar la prestación eficiente de los servicios. En primer lugar, el régimen de tarifas debe aproximarse a los precios que se cobrarían en un mercado competitivo, mientras que la exigencia de suficiencia financiera se enfoca a que las fórmulas tarifarias garanticen la recuperación de los costos y gastos en los que incurra la empresa prestadora de los servicios. Lo anterior tiene como finalidad garantizar que la prestación de los servicios sea sostenible a largo plazo.

Indicó que, al no cumplirse estos lineamientos se impide la adecuada prestación de los servicios públicos. Esto implicaría que el Estado tuviese que asumir la prestación directa de los servicios, situación que superaría ampliamente sus capacidades. Con la imposición y cobro de la contribución especial se presenta un crecimiento exponencial y desproporcionado para el año 2020, atentando contra los principios mencionados.

Como sustento de la primera petición subsidiaria señaló que es necesario que se declare la **pérdida de fuerza ejecutoria** del acto administrativo de liquidación de la contribución especial<sup>9</sup> por haber desaparecido los fundamentos de derecho que le dieron lugar, lo que se puede constatar con la declaratoria de inexecuibilidad del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019<sup>10</sup>.

Frente a la segunda petición subsidiaria sostuvo que hay lugar a aplicar la **excepción de inconstitucionalidad** con efectos *inter partes*, pues como se desarrolló previamente el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 es contrario a la Constitución.

### **Oposición a la demanda**

La SSPD controversió las pretensiones de la demanda señalando que el fundamento principal de la demanda radica en la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo, lo que implica la necesidad de resolver si la SSPD estaba en la obligación de aplicar el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019.

Expuso que las decisiones de la Corte Constitucional, mediante las que se declaró la inexecuibilidad de la norma (artículo 18 *ibidem*), se dieron a conocer inicialmente mediante boletines de prensa, pero ello no suplió el deber de notificar las sentencias<sup>11</sup>. De modo que no fue sino hasta el momento de la notificación de las providencias que se surtieron sus efectos.

Indicó que, al analizarse el contenido de las sentencias, se encuentra que, pese a que la norma demandada se declaró inexecutable, los efectos se difirieron inicialmente al 1 de enero de 2023<sup>12</sup>, y luego a partir del año 2021<sup>13</sup>. Destacó que la Corte decidió expresamente preservar la aplicación de la norma garantizando que produjera efectos durante el 2020, para lo cual señaló que se reconocía la generación de efectos de las situaciones jurídicas consolidadas<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Citó el numeral 2 del artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>10</sup> Citó la sentencia del 05 de marzo de 2019, Exp. 2403, C.P. German Alberto Bula Escobar.

<sup>11</sup> Citó el artículo 16 del Decreto 2067 de 1991.

<sup>12</sup> Citó la sentencia C-464 de 2020.

<sup>13</sup> Citó la sentencia C-484 de 2020.

<sup>14</sup> Citó la sentencia C-147 de 2021.



Aseguró que la SSPD estaba facultada para liquidar y cobrar la contribución especial del año 2020 con fundamento en el artículo 18 *ibidem* y defendió el contenido del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 en el sentido de que la norma le permite al Estado garantizar la prestación de los servicios públicos.

### **Sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, negó las pretensiones, para lo cual explicó el contexto normativo bajo el cual se genera la obligación de la contribución especial que tiene por objeto recuperar los costos del servicio de control y vigilancia que presta la SSPD, la cual toma como base los gastos de funcionamiento del año inmediatamente anterior.

Indicó que la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-464 de 2020, declaró inexecutable el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, con efectos a partir del 1 de enero de 2023, por lo que para el año gravable 2020 era procedente la liquidación y cobro de la contribución especial. Sin embargo, mediante la Sentencia C-484 de 2020, la declaratoria tuvo efectos a partir del año 2021, lo cual se confirmó en la Sentencia C-147 de 2021.

Consideró que, por lo anterior, el cargo de la demanda sobre la improcedencia de la liquidación de la obligación por el año 2020, no tenía sustento, pues la norma surtió efectos respecto del año 2020, pese a su declaratoria de inexecutable.

Destacó que la Corte Constitucional dispuso que los tributos causados para el año 2020 constituían una situación jurídica consolidada, lo cual hace referencia al momento de causación del tributo, y no al inicio o fin del trámite administrativo o judicial en el que se discute la legalidad de los actos.

Precisó que el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 dispuso la base gravable de la contribución especial para el año 2020 estaba conformada por la información financiera y contable del 2019, lo cual no implica la retroactividad de la norma.

Concluyó que la SSPD no podía liquidar la base gravable conforme al texto del artículo 85 de la Ley 142 de 1994 para el año 2020, debido a que la disposición había sido modificada mediante el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, norma que estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2020.

Del contenido de los actos demandados, encontró que la SSPD tuvo en cuenta los elementos dispuestos por el legislador para la determinación de la base gravable a partir de la información del año 2019. De lo cual infirió que, dada la vigencia de la norma, el cálculo de la base gravable para el año 2020, se ajustó a derecho.

El *a quo* no se pronunció frente a las costas y agencias en derecho.

### **Recurso de apelación**

La parte demandante sustentó su impugnación en que la sentencia de primera instancia fue **incongruente**, pues hizo referencia a la contribución adicional, cuando el objeto de debate giró en torno a la contribución especial. Aseguró que lo anterior denota un desconocimiento de los elementos fácticos del caso y del régimen legal aplicable, pues la naturaleza de las dos obligaciones es distinta, y violó su derecho al debido proceso.



Señaló que el *a quo* **no estudió los cargos** de violación a los principios de legalidad, certeza, reserva de ley, equidad y justicia tributaria. Destacó que los actos administrativos entendidos como manifestaciones de la voluntad de la administración deben expedirse en observancia de las normas que integran el ordenamiento jurídico, incluyendo la Constitución. Y en los eventos en que se desconoce el texto superior se genera un vicio del acto por no atender a las normas en que debía fundarse.

Sostuvo que la inexecutableidad de artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 se declaró con efectos inmediatos por la Sentencia C-484 de 2020. Sin embargo, el Tribunal incurrió en una indebida interpretación de la sentencia, y entendió que los efectos se difirieron hasta el año 2021. Pero lo que señaló la Corte fue que los efectos de inexecutableidad aplican para las situaciones jurídicas consolidadas en el año 2020.

Aseguró que **ADC** no se encuentra en una **situación jurídica consolidada** respecto del asunto objeto de debate, y el presente litigio es reflejo de ello, toda vez que no se han agotado las etapas para discutir el contenido de los actos<sup>15</sup>.

De otro lado, adujo que la liquidación de la contribución especial por parte de la SSPD desconoció la decisión de inconstitucionalidad, por lo que se afectó la confianza legítima, situación que se agravó con la decisión de instancia, pues esta avaló la actuación de la demandada.

Bajo el régimen de los servicios públicos destacan los principios de **eficiencia económica** y **suficiencia financiera**, los cuales apuntan a que las tarifas se aproximen a los precios que se impondrían en un mercado competitivo; y que con el cobro de las tarifas se recuperen los costos y gastos propios de la operación, lo cual prevé además la percepción de una utilidad.

Pero la contribución por el año 2020 aumentó significativamente, sin que el aumento se viera remunerado vía tarifa por parte de los usuarios del servicio público, lo cual impide que los prestadores reciban una remuneración adecuada. Al respecto el *a quo* omitió pronunciarse sobre el cargo de violación al artículo 87 de la Ley 142 de 1994, bajo el cual se indicaba la expedición de los actos con infracción de las normas en que debía fundarse.

Señaló que el Tribunal tampoco se pronunció sobre la pretensión conforme la cual la SSPD debió aplicar la **excepción de inconstitucionalidad** que formuló **ADC** en el curso de la vía administrativa<sup>16</sup>. La petición se basó en que la liquidación oficial se expidió al amparo del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, norma que para ese momento aún no se había declarado inexecutable; sin embargo, se plantearon los reparos, y la SSPD tenía conocimiento de la interpretación que indicaba que el texto normativo era inconstitucional.

Consideró que era deber del Tribunal declarar la nulidad de los actos, aun si no se hubiere presentado un cargo en la demanda, pues es una de las excepciones al principio de la justicia rogada la identificación de la violación a un derecho fundamental o que se presente incompatibilidad entre la norma demandada y la Constitución<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Citó como antecedente jurisprudencial la sentencia de constitucionalidad del 12 de diciembre de 1974 dictada por la Corte Suprema de Justicia. También citó la sentencia C-604 de 1991 de la Corte Constitucional

<sup>16</sup> Señaló que la pretensión se planteó en el numeral 7 de la demanda.

<sup>17</sup> Al respecto citó la sentencia C-197 de 1999. Y la sentencia del 10 de febrero de 2011, Exp. 0448-01, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.



Finalmente, aseguró que se vulneró el **principio de irretroactividad** previsto en el artículo 338 de la Constitución Política, ya que el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 entró a regir el 25 de mayo de ese mismo año. De manera que los hechos económicos que se afectaron con la disposición referida son aquellos que ocurrieron durante el año siguiente a la entrada en vigencia de la ley.

### **Pronunciamientos frente al recurso de apelación**

La demandada no presentó oposición.

De otro lado, se observa que la demandante presentó memorial pronunciándose sobre su propio recurso. No obstante, esta intervención no está prevista por la ley, pues el artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que «*los sujetos procesales podrán pronunciarse en relación con el recurso de apelación formulado por los demás intervinientes*». Entonces, comoquiera que la entidad demandada no interpuso recurso alguno, no procede la intervención presentada por la actora sobre su propia apelación, por lo que no será analizada.

Se destaca que una interpretación en contrario amenaza el derecho al debido proceso de la parte que no interpuso recurso de apelación, pues se daría una oportunidad adicional al recurrente para pronunciarse del objeto de la litis que no fue prevista por el legislador<sup>18</sup>.

### **Concepto del Ministerio Público**

El Ministerio Público no se pronunció.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Corresponde a la Sala decidir sobre la legalidad de la Liquidación Oficial Nro. 20205340068776 del 21 de septiembre de 2020, así como de las Resoluciones Nro. SSPD 20205300046085 del 19 de octubre de 2020, y Nro. SSPD 20215000218515 del 9 de junio de 2021, actos expedidos por la SSPD para determinar la contribución especial del artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 a cargo de **ADC** por el periodo 2020.

Antes de analizar de fondo los motivos de la apelación, la Sala no puede pasar por alto que la sentencia del 26 de junio de 2024, exp. 27733, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, declaró la nulidad del artículo 2 de la Resolución Nro. SSPD-20201000033335 de 2020, que sirvió de fundamento para los actos objeto del litigio.

En efecto, la sentencia referida explicó que la SSPD fijó la base gravable de la contribución especial por el año 2020 con fundamento en el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019, de tal modo que utilizó la información del año gravable anterior (2019). Así las cosas, siguiendo el precedente de casos análogos<sup>19</sup>, y concluyó que la demandada «*liquidó la contribución cuestionada (2020) con base en información (hechos) del*

<sup>18</sup> En este sentido: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, exp. 26856, sentencia del 16 de febrero de 2023, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello y exp. 27058, sentencia del 26 de octubre de 2023, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

<sup>19</sup> La providencia citó los fallos del 16 de marzo de 2023, exp. 25531, y del 18 de abril de 2024, exp. 26656, C.P. Milton Chaves García; y del 31 de marzo de 2022, exp. 23729 del 2 de mayo de 2024, exp. 28345, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



mismo año en el cual se expidió la citada Ley 1955 (2019)», por lo que «se vulneró el principio de irretroactividad tributaria».

En este orden, declaró la nulidad del artículo 2 de la Resolución Nro. SSPD-20201000033335 de 2020, acto proferido por la SSPD, «por ser contrario al inciso final del artículo 338 y al artículo 363 de la Carta, este último que proscribe la aplicación retroactiva de las leyes tributarias».

Ahora, como lo ha explicado esta Sección<sup>20</sup>, las sentencias que declaran la nulidad de un acto administrativo de carácter general surten efectos inmediatos frente a las situaciones jurídicas no consolidadas, que corresponden a aquellas susceptibles de debate en sede administrativa o judicial, supuesto que se cumple en el asunto.

Por esto es que, en un litigio similar, la Sala afirmó que «en los casos en que se anula el acto administrativo de carácter general que reglamenta la base gravable de la Contribución Especial del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, se afectan las situaciones jurídicas no consolidadas»<sup>21</sup>. Y, de igual modo, concluyó que, como «la sentencia del 12 de noviembre de 2020 (que anuló el artículo 2 de la resolución que la SSPD que fijó la base gravable para 2018) tiene efectos inmediatos en este caso, como se indicó en la providencia que se reitera, no es procedente la liquidación del tributo a cargo de la demandante adicionando los gastos operativos»<sup>22</sup>

Así pues, conforme la citada sentencia del 26 de junio de 2024, para este caso los actos acusados desconocieron las garantías constitucionales, pues determinaron la contribución especial a cargo de la actora por el 2020 con fundamento en una resolución que, a su vez, desconoció el principio de irretroactividad. Y, como se señaló en otra ocasión, «la consecuencia ineludible de aplicar una norma contraria a la Constitución y la ley (...) como fundamento de un acto administrativo es su nulidad»<sup>23</sup>.

Por lo expuesto, la Sala revocará la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declarará la nulidad de los actos acusados. A título de restablecimiento del derecho, se ordenará lo solicitado por la parte demandante, en el sentido que la SSPD reliquide la contribución especial para el año 2020, con base en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, sin las modificaciones que introdujo el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019<sup>24</sup>.

Finalmente, no se impondrá condena en cosas porque no se acreditó su causación, conforme lo exige el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso, norma aplicable por la remisión del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En mérito de lo expuesto, **el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## FALLA

1. **Revocar** la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, del 30 de noviembre de 2023.

<sup>20</sup> Sobre este punto ver, entre otros, las sentencias del 8 de febrero de 2018, Exp. 21803, C.P. Milton Chaves García; y del 25 de febrero de 2021, exp. 23397, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

<sup>21</sup> Sentencia del 9 de septiembre de 2021, exp. 25197, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Sentencia del 7 de marzo de 2024, exp. 25666, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

<sup>24</sup> En este sentido ver la sentencia del 3 de octubre de 2024, exp. 28386, C.P. Milton Chaves García.





2. **Declarar** la nulidad de la Liquidación Oficial Nro. 20205340068776 del 21 de septiembre de 2020, de la Resolución Nro. 20205300046085 del 19 de octubre de 2020, y de la Resolución Nro. 20215000218515 del 9 de junio de 2021, actos proferidos por la SSPD para determinar la contribución especial de que trata el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019 a cargo de **ADC** de Colombia S.A.S. E.S.P. por el año gravable 2020.
3. A título de restablecimiento del derecho, **ordenar** a la SSPD reliquidar la contribución especial a cargo de **ADC** de Colombia S.A.S. E.S.P. para el año 2020, con base en lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, sin las modificaciones que introdujo el artículo 18 de la Ley 1955 de 2019.
4. Sin condena en costas.

**Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase** el expediente al tribunal de origen. **Cúmplase**.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)  
**WILSON RAMOS GIRÓN**  
Presidente

(Firmado electrónicamente)  
**MILTON CHAVES GARCÍA**

(Firmado electrónicamente)  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**  
Aclara Voto

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>