



**EL DESCONOCIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE UNIDAD DE MATERIA (ART. 158 C.Po.), LEGALIDAD Y TIPICIDAD DE LAS SANCIONES (ART. 29 C.Po.), ADEMÁS DEL POSTULADO DE LA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL CONSAGRADO EN EL ART. 243 DE LA CARTA POLÍTICA, CONDUJO A LA DECLARACIÓN DE INEXEQUIBILIDAD DE LA NORMA INCLUIDA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO QUE INCREMENTABA LAS MULTAS QUE PUEDE IMPONER LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

**EXPEDIENTE D-11729 - SENTENCIA C-092/18 (octubre 3)**  
M.P. Alberto Rojas Ríos

## 1. Norma acusada

**LEY 1753 DE 2015**  
(Junio 9)

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

ARTÍCULO 208. SANCIONES DE LA SUPERSERVICIOS. Modifíquese el numeral 81.2 y adiciónense dos párrafos al artículo 81 de la Ley 142 de 1994, los cuales quedarán así:

"81.2. Multas hasta por el equivalente a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales para personas naturales y hasta por el equivalente a cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales para personas jurídicas. Si el infractor no proporciona información suficiente para determinar el monto, dentro de los treinta días siguientes al requerimiento que se le formule, se le aplicarán las otras sanciones que aquí se prevén. Los recursos producto de las multas que imponga esta Superintendencia ingresarán al Fondo Empresarial creado por la Ley 812 de 2003. Las empresas a las que se multe podrán repetir contra quienes hubieran realizado los actos u omisiones que dieron lugar a la sanción. La repetición será obligatoria cuando se trate de servidores públicos, de conformidad con el artículo 90 de la Constitución".

"PARÁGRAFO 1o. Sobre las multas a las que hace referencia el numeral 81.2 del presente artículo, el Gobierno Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley reglamentará los criterios y la metodología para graduar y calcular las multas. En todo caso la reglamentación del Gobierno Nacional tendrá en cuenta criterios como el impacto de la infracción sobre la prestación del servicio público, el tiempo durante el cual se presentó la infracción, el número de usuarios afectados, el beneficio obtenido por el infractor, la cuota del mercado o el beneficio económico que se hubiere obtenido producto de la infracción.

La reglamentación también incorporará circunstancias de agravación y atenuación como el factor de reincidencia, la existencia de antecedentes en relación con incumplimiento de compromisos adquiridos o de órdenes de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la colaboración con las autoridades en el conocimiento o en la investigación de la conducta.

PARÁGRAFO 2o. La facultad que tiene la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para imponer una sanción por la violación del régimen de prestación de los servicios públicos caducará transcurridos cinco (5) años de haberse ejecutado la conducta violatoria o del último hecho constitutivo de la misma en los casos de conductas de tracto sucesivo, sin que el acto administrativo sancionatorio haya sido notificado".

## 2. Decisión

**Primero.** - **LEVANTAR** la suspensión de términos ordenada por la Sala Plena de la Corte Constitucional mediante Auto 305 del 21 de junio de 2017, en relación con el expediente radicado bajo el número D-11729.

**Segundo.** - Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 208 de la Ley 1753 de 2015 *"por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo "Todos por un nuevo país"*.

### 3. Síntesis de los fundamentos

En primer término, la Corte Constitucional reiteró que la prohibición prevista en el artículo 359 de la Constitución para el establecimiento de rentas de destinación específica, solo se predica de ingresos tributarios del orden nacional, de manera que no incluye multas o ingresos parafiscales. Por consiguiente, la determinación por el legislador del uso de los recursos derivados del cobro de las multas que puede imponer la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no configura un desconocimiento del artículo 359 de la Carta.

En segundo lugar, la Corte analizó el cargo por vulneración del principio de unidad de materia, aplicando un criterio estricto, en aras de que no se utilicen las leyes del Plan Nacional de Desarrollo, para introducir disposiciones normativas con vocación de permanencia que llenen vacíos legislativos o impliquen reformas que no tengan como propósito verificable el de cumplir con los objetivos y metas generales del Plan.

Tras analizar el documento de bases del Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Gobierno Nacional al Congreso de la República, la Corporación encontró que la norma demandada tiene el único propósito de elevar las sanciones de 2.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes a 100.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin establecer: (i) los bienes jurídicos protegidos, (ii) los elementos del tipo disciplinario, (iii) el procedimiento administrativo sancionatorio, y (iv) la graduación de las sanciones. Así mismo, el PND tampoco hace referencia expresa al objetivo específico de estas sanciones, ni precisa su relación o conexidad con los objetivos o presupuestos generales del Plan desde sus pilares básicos. Al respecto, la Corte señaló que si bien los servicios públicos domiciliarios están directamente relacionados con varias esferas de los derechos fundamentales y, por ende, la facultad administrativa sancionadora en dicho ámbito es particularmente relevante, incrementar las sanciones que se le pueden imponer a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios no guarda relación material con ninguno de los objetivos señalados en la Ley del Plan de Desarrollo. En ese sentido, el artículo 208 acusado carece de conexidad directa e inmediata con los programas, metas y estrategias señalados en la Ley 1753 de 2015, ninguno de los cuales hace referencia a los vínculos entre las empresas prestadoras de servicios y los usuarios, razón por la cual se vulneró el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Carta Política.

Adicionalmente, la Corte señaló que las normas con contenidos sancionatorios requieren de una deliberación democrática con un grado de transparencia mayor que su nuda inserción aislada y coyuntural en el Plan Nacional de Desarrollo, pues la relación entre estas y el Plan es precaria e imperceptible. Las normas sancionatorias, por su naturaleza de *ultima ratio* e inmediata injerencia en el ámbito de la libre determinación humana -con mayor o menor rigor invasivo-, no pueden ser configuradas sin un estudio en el que se incluya la determinación de los elementos del tipo (sujetos, objetos de protección, conducta, etc.), ya que estos se erigen en exigencias estrictas, que en este caso no fueron previstas por el legislador y se delegaron en el ejecutivo.

En tales términos, la Sala Plena reiteró la jurisprudencia (sentencias C-016 de 2016 y C-008 de 2018) relativa al estándar de análisis constitucional de cumplimiento del principio de unidad de materia, al determinar que cuando se estudian normas incorporadas en la Ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, una medida de naturaleza permanente, como lo son las sanciones a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en principio es ajena a un ley cuya vocación es transitoria, como en efecto lo es la ley del plan de desarrollo. Más aún, cuando tales disposiciones de tipo sancionatorio son por su propia naturaleza completamente ajenas a una norma general de planificación económica. De acuerdo con lo anterior, prosperaron los cargos relativos a la violación de los principios de unidad de materia y debido proceso (legalidad y tipicidad).

En lo concerniente al párrafo 1º del artículo 208 demandado, la Corte encontró que incorpora una delegación al Gobierno Nacional para que reglamente las modalidades de graduación de las sanciones que impone la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Dicha delegación, es absoluta y permite que la potestad reglamentaria se ejerza de manera discrecional. Es decir, la norma demandada en este caso no estableció un

marco general de graduación de las sanciones, limitándose a facultar en el Gobierno Nacional la emisión de una norma reglamentaria que estableciera las características puntuales de la graduación de tales sanciones.

Por último, la Corte recordó que en sentencia C-957 de 2014, la Corte Constitucional declaró inexecutable la expresión "*La repetición será obligatoria cuando se trate de servidores públicos, de conformidad con el artículo 90 de la Constitución*", prevista en el artículo 81 de la Ley 142 de 1994. Dicha expresión fue replicada de manera idéntica por el Congreso en el artículo 208 de la Ley 1753 de 2015, sin que mediara ninguna explicación para restablecer un texto que ya había sido hallado contrario a la Constitución. El fundamento de la inexecutableidad no fue un vicio de procedimiento en la formación de la ley, sino su incompatibilidad con el artículo 90 de la Constitución. De esta manera, la Sala Plena encontró que el Congreso revivió un texto que había sido declarado inexecutable previamente, volviendo a dotar de efectos jurídicos una norma cuya incompatibilidad con la Constitución había sido declarada, lo cual infringe el principio de cosa juzgada constitucional y la prohibición establecida en el artículo 243 de la Carta Política.

Con fundamento en lo anterior, la Corte procedió a declarar la inexecutableidad del artículo 208 de la Ley 1753 de 2015, "*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 'Todos por un nuevo país'*", por transgredir los artículos 29, 158 y 243 de la Constitución.

**GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO**

Vicepresidente