ARCHIVO OFICIAL

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION
Procurador General

Bogotá, D.C. 18 DIC 2014

Señores
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

Ref.: Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 102 (parcial) de la Ley 1687 de 2013, *"Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2014"*.
Accionante: Luisa Milena González Rojas.
Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.
Expediente D-10484.
Concepto 5866

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política, procedo a rendir concepto en relación con la demanda que, en ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40, numeral 6°, y 242, numeral 1° superiores, presentó la ciudadana Luisa Milena González Rojas contra el artículo 102 (parcial) de la Ley 1687 de 2013, cuyo texto se transcribe a continuación, resaltando la expresión demandada:

"LEY 1687 DE 2013
(diciembre 11)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2014
EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:
ARTÍCULO 102. INVERSIONES PROGRAMA DE SANEAMIENTO DEL RÍO BOGOTÁ. Para el caso de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, el 50% de los recursos que, conforme a lo señalado por el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, sean producto del recaudo del porcentaje o de la sobretasa ambiental al impuesto predial y de otros gravámenes sobre la

propiedad inmueble de Bogotá, D. C., incluidos sus intereses y sanciones se destinarán para la financiación de los proyectos de adecuación hidráulica, ampliación de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de Salitre y construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de Canoas u otros proyectos a desarrollar sobre el área o áreas ubicadas en cualquiera de las cuencas integrantes del río Bogotá, en jurisdicción de la CAR Cundinamarca".

1. Planteamientos de la demanda

La ciudadana presentó acción pública de inconstitucionalidad contra la expresión "*incluidos sus intereses y sanciones*", contenida en el artículo 102 de la Ley 1687 de 2013, por considerar que con aquella se desconoce el artículo 346 de la Constitución Política, en donde se establece que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.

A juicio de la accionante, la destinación de los intereses y sanciones de la sobre tasa ambiental al impuesto predial, y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble en Bogotá D.C., para la financiación de los proyectos de adecuación hidráulica, la ampliación de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de Salitre y la construcción de la Planta de tratamiento de Aguas Residuales de Canoas u otros proyectos a desarrollar sobre el área o áreas ubicadas en cualquiera de las cuencas integrantes del río Bogotá, en jurisdicción de la CAR, no corresponde a lo aprobado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011). Lo anterior, pues allí sólo se aprobó que el 50% de los recursos que sean producto del recaudo del porcentaje o de la sobretasa ambiental al impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble de Bogotá D.C., sin hacer mención a las sanciones e intereses, por lo que se está

desconociendo el artículo 346 de la Constitución Política, al no existir concordancia entre las dos leyes en cuestión.

Adicionalmente, señala que el impuesto predial es un tributo que corresponde a las entidades territoriales por mandato de la Constitución, de allí que la ley no pueda conceder exenciones ni imponer recargos adicionales a los contenidos en el artículo 387 superior, y al incluir los intereses y Sanciones la ley "*crea un nuevo recargo adicional al expresamente autorizado por el artículo 131 del Plan Nacional,*" vulnerando así el artículo 346 superior.

Así, en la demanda se pone de presente que el artículo 131 de la Ley 1450 de 2011 establece las inversiones para el programa de saneamiento del Río Bogotá pero no ordena que la transferencia de recursos a la que se refiere el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 se realice incluyendo intereses y sanciones, porque para establecer la participación de las Corporaciones Autónomas Regionales, debe entenderse que la expresión "*total del recaudo*" (contenida en el mencionado artículo 44 de la Ley 99 de 1993) se refiere al dinero que se recaude por concepto del impuesto predial en todo el Distrito Capital, pero no incluye las sumas que resulten del incumplimiento de obligaciones tributarias a cargo de los contribuyentes, que son en realidad ingresos no tributarios.

En este orden de ideas, la ciudadana entiende que con la expresión censurada el legislador, al incluir los intereses y sanciones, afecta sustancialmente la sostenibilidad fiscal del Distrito Capital, pues la aplicación de la norma demandada le costaría a Bogotá más de 20.000 millones de pesos al año.

También afirma la accionante que hay una modificación del artículo 44 de la Ley 99 de 1993, pues en esta disposición normativa se establece que, en desarrollo del artículo 317 constitucional, se destine a la protección del medio ambiente un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto del impuesto predial que no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9%, límite que no es respetado por la disposición demandada.

2. Problema jurídico

Al revisar la demanda puede concluirse la existencia de un único cargo de inconstitucionalidad referido a la presunta violación del el artículo 346 de la Constitución Política como consecuencia del desconocimiento del artículo 102 de la Ley 1687 de 2013 en tanto resulta la norma demandada no sería concordante con el Plan Nacional de Desarrollo.

Lo anterior, toda vez que en el presente concepto en todo caso no se tendrá en cuenta la acusación de la accionante fundada en la modificación del artículo 44 de la Ley 99 de 1993, toda vez que este sería un parámetro de rango legal en lugar de un parámetro de constitucionalidad.

3. Inexistencia de cargo por desconocimiento del criterio de sostenibilidad fiscal

Antes de entrar a resolver el problema jurídico planteado esta vista fiscal considera pertinente hacer una aclaración previa con relación al cargo por el presunto desconocimiento de la sostenibilidad fiscal, pues advierte que éste no reúne los requisitos mínimos para que la Corte Constitucional pueda proferir un pronunciamiento de fondo.

Como se mencionó en el planteamiento de la demanda, la ciudadana afirma que la disposición censurada, además de violar el artículo 346 constitucional, también desconoce la sostenibilidad fiscal del Distrito Capital porque supuestamente la aplicación de la norma demandada le costaría a Bogotá más de 20.000 millones de pesos en el año.

Así las cosas, esta vista fiscal encuentra que sobre el referido punto no existe un verdadero cargo de inconstitucionalidad y, por ende, solicitará a la Corte Constitucional que se declare inhibida sobre la acusación de desconocimiento de la sostenibilidad fiscal.

En efecto, contrario a lo que pareciera entender la accionante, el criterio de sostenibilidad fiscal elevado a rango constitucional mediante el Acto Legislativo 3 de 2011 no se desconoce o afecta por el solo hecho de que el legislador establezca una erogación presupuestal. Esto es así por cuanto el criterio de sostenibilidad fiscal está dirigido a disciplinar las finanzas públicas, de manera tal que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal a través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos, y esto a partir de la evaluación de esa diferencia entre los distintos presupuestos sucesivos y de los factores endógenos y exógenos que la aumentan o reducen[1].

Así las cosas, para que la Corte Constitucional pueda analizar de fondo un cargo de inconstitucionalidad por el presunto desconocimiento del criterio de sostenibilidad fiscal se requiere un análisis más completo que la sola afirmación de la existencia de una erogación de una alta suma de dinero.

[1] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-288 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Más específicamente, se requiere que además del gasto se tenga en consideración también el ingreso, en este caso del Distrito Capital, para con estos dos criterios si poder afirmar o evaluar si se está afectando o no la sostenibilidad fiscal.

En consecuencia, como petición principal este despacho solicitará a la Corte Constitucional declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre el cargo relativo a una supuesta afectación de la sostenibilidad fiscal del Distrito Capital.

4. Análisis constitucional

Con relación al problema jurídico formulado en la demanda *sub examine* referente a la presunta vulneración del artículo 346 constitucional, en donde se establece el deber de correspondencia entre la ley de apropiaciones y la ley del plan nacional de desarrollo, esta jefatura considera que la expresión censurada del artículo 102 de la Ley 1687 de 2013 es respetuosa de la Carta Política por las razones que pasan a exponerse.

En primer lugar es necesario delimitar el alcance del deber de correspondencia entre la Ley de Apropiaciones y el Plan Nacional de Desarrollo al que hace mención el artículo 346 constitucional. Y, en este sentido, tal y como se desprende del tenor literal de esta disposición y como ha sido reiterado por la jurisprudencia constitucional, debe señalarse que "*conforme al artículo 346 superior, el Gobierno incluye dentro del proyecto de presupuesto las partidas que considera que deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo, partidas que deben corresponder a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado*

conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo"[2].

Así, se concluye que en el artículo constitucional bajo análisis coinciden el principio de planeación y el de legalidad del gasto, toda vez que allí se establece que el gobierno debe formular anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones que debe ser presentado al Congreso de la República dentro de los primeros diez días de cada legislatura y, a su vez, que dicha ley debe ser elaborada, presentada y aprobada dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al plan nacional de desarrollo.

De otra parte, no está de más recordar que el principio de planeación permite al Estado cumplir en forma oportuna y adecuada las políticas básicas del gobierno, de tal forma que los ciudadanos puedan conocer de antemano los objetivos sociales del Estado y el rumbo de la economía, así como que los funcionarios encargados de ejecutar dichas políticas cuenten con puntos de referencia claros que les permitan ejercer sus funciones de conformidad con los fines del Estado social de Derecho[3]. Mientras que, por su parte, el principio de legalidad del gasto "*señala la imposibilidad de hacer erogación alguna con cargo al tesoro, que no se halle incluida en el presupuesto de gastos; esto es,* [que] *sólo pueden ser efectuados los gastos apropiados en la ley anual del presupuesto*"[4] y, adicionalmente:

---

[2] Corte Constitucional, Sentencia C-1168 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
[3] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1065 de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
[4] Corte Constitucional, Sentencia C-507 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

"[S]*upone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación; de tal suerte que el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a la voluntad del Gobierno, en la medida en que éste tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la Ley*"[5].

Así las cosas, esta jefatura concluye que si bien el Congreso de la República, en cumplimiento de los principios de planeación y legalidad del gasto, puede aprobar partidas presupuestales que estén previamente decretadas por la ley, éste también puede aprobarlas cuando tales erogaciones estén destinadas a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo, en cuyo caso loa gastos con cargos a esas partidas deben corresponder a proyectos o programas registrados en el Banco Nacional de Proyectos con anterioridad a la expedición de la ley de presupuesto, pues de no ser así se estarían desconociendo los principios de planeación y legalidad del gasto[6].

En efecto, fue voluntad de constituyente establecer una íntima relación entre el Plan Nacional de Desarrollo y la Ley de Apropiaciones, lo que tiene total sentido a la luz de diferentes preceptos y principios constitucionales como es el caso de la colaboración armónica entre las ramas del poder público (artículo 113 superior) y la cláusula del Estado Social de Derecho (artículo 1° superior).

En otras palabras, el Plan Nacional de Desarrollo aparece como un mecanismo ordenador y aglutinador de la política estatal, mientras el

[5] Ibídem.
[6] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1168 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

presupuesto es un instrumento jurídico con que cuenta el Estado para poner en ejecución los programas y planes basados en esa política[7]. De allí que, en criterio de la Corte Constitucional, "*resulta apenas obvio que deba existir una identidad entre las metas y programas trazados en el Plan, con las apropiaciones y recursos contemplados en la Ley Anual de Presupuesto, con el objetivo claro de que no exista contradicción sino por el contrario, una concordancia tal que permita la plena realización del desarrollo de los asuntos prioritarios del país*"[8].

Ahora bien, la pregunta que resta por resolver y que resulta ser la verdaderamente determinante para dar respuesta al problema jurídico planteado en la demanda *sub examine* es cuál es el grado de correspondencia que la Constitución exige entre la ley de apropiaciones y el plan nacional de desarrollo. En otras palabras, dado que en el diseño constitucional las referidas normas están estrechamente relacionadas, tienen un rol de especial importancia en el funcionamiento del Estado y son articuladas por los principios de planeación y legalidad del gasto, tal y como se ha explicado, lo que debe determinarse es si dicha correspondencia, exigida constitucionalmente, implica que la ley del Plan Nacional de Desarrollo sea un límite constitucional inamovible para la ley anual de presupuesto, como lo entiende la accionante, o si, por el contrario, constituye únicamente un título de gasto que orienta las apropiaciones cuya inclusión se requiere en el presupuesto anual.

Al respecto, esta vista fiscal encuentra que la correspondencia —a la que se refiere el artículo 346 constitucional— entre la Ley Anual de Presupuesto, Rentas y Recursos de capital vigente y la Ley de

[7] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1065 de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
[8] Ibídem.

Apropiaciones (Ley 1687 de 2013) y el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1450 de 2011) se da, al menos, de tres formas: (1°) porque el Plan Nacional de Desarrollo constituye un título de gasto en los términos del inciso segundo del artículo 346 superior; (ii) porque la Ley Anual de Presupuesto representa una herramienta para asegurar la adecuada implementación de las metas y objetivos trazados en la ley del plan que fueron consideradas determinantes para el desarrollo del país; y (iii) porque la propia constitución previó la posibilidad de que mediante la Ley Anual de Presupuesto se aumenten o disminuyan las partidas y recursos aprobados en la Ley del Plan (artículo 341 superior).

Tan es así que, en desarrollo de las anteriores consideraciones derivadas las disposiciones de la propia Carta Política, en su momento la Corte Constitucional consideró que:

> *"[L]**a concordancia entre los dos estatutos de** que habla la **Constitución Política y el Estatuto Orgánico de Presupuesto, se refiere a la inclusión en el presupuesto de las apropiaciones necesarias para la ejecución de los programas incluidos en el Plan Nacional de Inversiones. Como es sabido, de conformidad con el artículo 346 de la Carta y con el 38 del Decreto-ley 111 de 1994**, en el presupuesto de gastos solamente se podrán incluir apropiaciones que correspondan a: i) créditos legalmente reconocidos; ii) a gastos decretados conforme a la ley; iii) las que tienen por objeto atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público; iv) las destinadas al servicio de la deuda; y, v) las apropiaciones destinadas a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.*
>
> *Ahora bien, de las disposiciones citadas, y de conformidad con lo preceptuado por el inciso tercero del artículo 341 de la Constitución, se desprende, como lo resalta el interviniente, que el Plan Nacional de Inversiones, resulta por sí sólo título idóneo y suficiente para la inclusión de las correspondientes apropiaciones en las leyes anuales de presupuesto, sin necesidad de la expedición de leyes posteriores que decreten el respectivo gasto. **Con todo, la concordancia que ha de existir en este evento entre los dos estatutos, esto es, el plan nacional de inversiones y la ley anual de presupuesto, no significa que deba ser inmodificable pues, como lo dispone el inciso tercero del artículo superior citado, en***

las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas o recursos aprobados en la ley del plan. Ello indica, a juicio de la Corte, que si las leyes anuales de presupuesto pueden modificar el plan de inversiones como quedo visto, el Plan Nacional de Desarrollo se configura como una pauta o directriz para el manejo de los asuntos económicos y sociales, pero en ningún caso como un estatuto que petrifique el sistema presupuestal colombiano, pues en nuestro régimen constitucional, en tiempos de paz solamente se pueden percibir ingresos y realizar erogaciones que se encuentren contenidas en la ley de presupuesto, previamente aprobada por el órgano legislativo (CP art. 345)"[9] (negrillas fuera del texto).

Por otra parte, la vigente ley anual de presupuesto (Ley 1687 de 2013) sí tiene correspondencia con el actual plan nacional de desarrollo (Ley 1450 de 2011) puesto que, por un lado contiene las apropiaciones presupuestales necesarias para garantizar la ejecución de "*los proyectos de adecuación hidráulica, ampliación de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de Salitre y construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de Canoas, cualquiera sea el área de la cuenca media del río Bogotá en la cual se realicen las inversiones*"[10]. Y, por otro, si bien esta norma agrega un ingreso adicional a los inicialmente previstos en el artículo 131 del plan nacional de desarrollo al incluir los intereses y sanciones —lo que justamente corresponde a la expresión demandada—, estos guardan conexidad con la fuente de ingresos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Lo anterior, toda vez que efectivamente los intereses y sanciones a los que se refiere el artículo 102 de la Lee 1687 de 2013 corresponden al "*porcentaje o de la sobretasa ambiental al impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble de Bogotá, D.C.*", que son los mismos impuestos y gravámenes a los que se refiere el artículo 131 de la Ley 1450 de 2011.

[9] Corte Constitucional, Sentencia C-1065 de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
[10] Ley 1450 de 2011, artículo 131.

En conclusión, si bien le asiste razón a la accionante cuando sostiene que constitucionalmente se exige una correspondencia entre la Ley 1687 de 2013 (Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2014) y la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014), no resulta acertado concluir, como se hace en la demanda, que dicha correspondencia implica que la ley de presupuesto no puede hacer modificaciones a las partidas y recursos aprobados en la ley del plan, pues hacerlo supuestamente conlleva el desconocimiento del artículo 341 constitucional.

Por lo tanto, esta jefatura solicitará a la Corte Constitucional declarar exequible la expresión demandada del artículo 102 de la Ley 1687 de 2014 toda vez que advierte que, si bien con dicha disposición se está adicionando un factor de ingresos (intereses y sanciones de los impuestos derivados de del impuesto predial y demás gravámenes sobre la propiedad inmueble) destinados a la financiación de los proyectos de adecuación hidráulica, distintos a los señalados en el el artículo 131 de la Ley 1450 de 2011, esta adición encuentra fundamento en el artículo 341 constitucional que expresamente permite que las leyes anuales de presupuesto podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en el plan nacional de desarrollo. Y, en segundo lugar, porque encuentra que allí no existe una vulneración del artículo 346 constitucional pues esa adición no implica en forma alguna un desconocimiento de la correspondencia exigida por esta disposición entre la ley anual de presupuesto y el plan nacional de desarrollo, porque la modificación incorporada por el artículo 102 de la Ley 1687 de 2013 guarda correspondencia con lo dispuesto en el artículo 131 de la Ley 1450 de 2011 al establecer las fuentes de financiación necesarias para la debida

ejecución del programa de saneamiento del río Bogotá contenido en el plan nacional de desarrollo.

5. Solicitud

Por las razones expuestas, el Procurador General de la Nación le solicita a la Corte Constitucional declare EXEQUIBLE el artículo 102 de la Ley 1687 de 2013, con fundamento en los argumentos constitucionales aquí señalados.

De los Señores Magistrados,

ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación

ABG/ISO