

**Sentencia C-292/15**

Referencia: Expediente D-10484

Demanda de inconstitucionalidad contra el 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 1 de enero al 31 de diciembre de 2014”*

Demandante: Luisa Milena González Rojas.

Magistrado Ponente:  
LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA.

Bogotá, D.C., veinte (20) de mayo de dos mil quince (2015).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4°, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

**SENTENCIA**

**I. ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, la ciudadana Luisa Milena González Rojas presentó demanda de inconstitucionalidad contra la expresión *“incluidos sus intereses y sanciones”* contenida en el artículo 102 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 1 de enero al 31 de diciembre de 2014”*, por considerar que vulnera el artículo 346 de la Constitución Política.

Mediante providencia del 31 de octubre de 2014, el magistrado sustanciador dispuso admitir la demanda al constatar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

En la misma providencia, se corrió traslado al Procurador General de la Nación, a fin de que emitiera su concepto en los términos de los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución; se fijó en lista el proceso con el objeto de que cualquier ciudadano impugnara o defendiera la norma, y se comunicó de la iniciación del mismo al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, para los fines

previstos en el artículo 244 de la Carta, así como al Ministro del Interior, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Director del Departamento Nacional de Planeación, al Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, al Alcalde Mayor de Bogotá, al Secretario de Hacienda Distrital de Bogotá y al Director General del Instituto de Desarrollo Urbano IDU.

Se invitó a participar en el presente juicio a los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, Sergio Arboleda, Libre, de los Andes y del Rosario. Se cursó igualmente invitación a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y al Instituto de Derecho Tributario.

## II. LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, tal como fue publicado en el Diario Oficial 49.001 del 11 de diciembre de 2013:

### ***LEY 1687 DE 2013*** ***(Diciembre 11)***

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.

## III. LA DEMANDA

La demandante sostiene que la expresión subrayada contenida en el artículo 102 de la Ley 1687 de 2013 contraviene el artículo 346 de la Constitución Política. Solicita declarar su inexecutable, con efectos retroactivos al momento de entrada en vigencia de la norma acusada, esto es, desde el 1° de enero de 2014.

Indica que el aparte demandado, al establecer que los recursos producto de los **intereses o las sanciones** por el incumplimiento de las obligaciones tributarias deberán ser destinados a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca para el Programa de Saneamiento del Río Bogotá desconoce lo aprobado en el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1450 de 2011) que establece que 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 serán destinados para tal fin. En esa medida, a juicio de la actora, la expresión mencionada vulnera el artículo 346 de la Constitución según el cual el

presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones deberán presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y según lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

Resalta que la expresión acusada, crea un recargo adicional al expresamente autorizado por el artículo 131 del plan nacional de desarrollo contenido en la ley 1450 de 2011 *“al incluir en las transferencias de recursos a favor de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, las sumas que resulten del incumplimiento de obligaciones tributarias a cargo de los contribuyentes como en efecto lo son, intereses y sanciones, con lo cual se vulnera el artículo 346 de la Constitución Política, ya que el aparte de la norma acusada no corresponde a lo aprobado en el artículo 131 del Plan Nacional de Desarrollo”*.

Destaca que en el artículo 131 del plan nacional de desarrollo se contemplan las inversiones para el programa de saneamiento del río Bogotá, y en dicha norma no se ordena que la transferencia autorizada por el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 se realice incluyendo intereses y sanciones, *“ya que para efectos de establecer la participación de las Corporaciones Autónomas Regionales, debe entenderse como “total del recaudo”, la suma que se recaude por concepto del Impuesto Predial en todo el Distrito Capital, sin incluir de ninguna manera, las sumas que resulten del incumplimiento de obligaciones tributarias a cargo de los contribuyentes, como son multas, sanciones e intereses, los cuales se consideran ingresos no tributarios”*.

Para la demandante, *“la aprobación subrepticia de la expresión `incluidos sus intereses y sanciones` contenida en el artículo 102 de la Ley 1687 de 2013, crea una nueva norma que modifica la regla contenida en el artículo 131 del Plan Nacional de Desarrollo, al incluir en las transferencias de recursos a favor de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, las sumas que resulten del incumplimiento de obligaciones tributarias a cargo de los contribuyentes, rebasando así los límites de correspondencia que exige el artículo 346 de La Constitución Política”*.

#### **IV. INTERVENCIONES**

##### **1. De entidades públicas**

##### **1.1 Presidencia de la República**

Interviene a través de apoderado para solicitar a esta Corporación que declare exequible la expresión demandada. A juicio de este interviniente, los argumentos expuestos en la demanda son consecuencia de una interpretación incorrecta del artículo 346 de la Constitución.

Sostiene que si bien debe existir una coordinación entre los objetivos y las metas del plan nacional de desarrollo y las autorizaciones de presupuesto, esto *“no significa que éste esté sujeto, por gracia de una dependencia inamovible, a las previsiones del primero. Y ello fundamentalmente porque a pesar de que las leyes anuales de presupuesto son la materialización de los planes y metas de*

*planeación, también son, por sí mismas, instrumentos de planeación, aunque de corto plazo.”*

Resalta lo establecido por la jurisprudencia constitucional en relación con el Plan Nacional de Desarrollo, e indica que las directrices allí fijadas no son un impedimento para que las leyes anuales ajusten algunos detalles de recaudo y de inversión, toda vez que son una materialización de la función de planeación presupuestal del Estado.

Concluye que el análisis de lo establecido por la Corte en relación con el tema, (sentencia C-1065 de 2001) permite afirmar que *“contrario a lo sostenido por la demandante, las leyes anuales de presupuesto, en tanto también son herramientas de planeación, no se limitan a “contabilizar” los recursos del Plan, por lo que no puede hablarse de una sujeción estricta de unas respecto de la otra [...].”*

## **1.2. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca**

Esta entidad intervino a través del Director General (e), para solicitar a la Corte, en primer término, un pronunciamiento inhibitorio, y en subsidio, declarar la constitucionalidad de la norma acusada. A continuación se reseñan los argumentos que contienen la postura de esta institución:

Respecto de la pretensión de inhibición, sostuvo que la demanda se basa en apreciaciones subjetivas, infundadas, vagas y abstractas y no logra esbozar argumentos claros, certeros, específicos, pertinentes y suficientes. *“En el caso concreto, la demanda se erige sobre una interpretación infundada y subjetiva, deducida por el actor, según la cual existe diferencia entre el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 102 de la Ley 1687 de 2013, desconociendo que la primera de las normas se refiere al “total del recaudo”, lo que desde luego, incluye todos los factores sin excepción ni distinción, tales como “intereses y sanciones”, tal como se precisa en la segunda norma”.*

En relación con la petición subsidiaria, indicó que el artículo parcialmente impugnado se ajusta plenamente a la Constitución Política, en particular al artículo 346 toda vez que guarda correspondencia con el Plan Nacional de Desarrollo (PND). En esta línea de argumentación destaca que el PND (Ley 1450 de 2011) establece como uno de sus ejes transversales el relacionado con la sostenibilidad ambiental y la adaptación al cambio climático (art. 3º), por tratarse de una prioridad y un elemento esencial de bienestar y un principio de equidad con las futuras generaciones. En este orden de ideas, subraya, el capítulo II de la ley del plan relacionado con el “Crecimiento Sostenible” contempla expresamente las inversiones *“Programa de Saneamiento del Río Bogotá”*.

Agrega que el artículo 131 del referido PND guarda correspondencia con el artículo 102 de La Ley 1687 de 2013 por cuanto se refiere al mismo asunto, esto es a las *“Inversiones Programa de Saneamiento del Río Bogotá”*, por lo que no se presenta vulneración al artículo 346 constitucional, único cargo formulado por la actora.

### **1.3 Departamento Nacional de Planeación.**

El representante legal de esta entidad solicitó a la Corte Constitucional declarar exequible el artículo 102 de la Ley 1687 de 2013 o en su defecto inhibirse de pronunciarse de fondo sobre la demanda.

*Afirmó que la norma demandada guarda estrecha relación con el plan nacional de desarrollo “dado que existe una conexidad razonable con el objetivo de las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto, y se centra en el financiamiento para el cumplimiento de las políticas de estado en el citado plan. En ese orden, la norma acusada no se encuentra fuera de contexto, pues basta con leer el artículo 131 de la ley 1450 de 2011, para observar que ésta guarda una íntima relación con el artículo 102 de la ley 1687 de 2013.”*

*Considera importante recordar que “en la dinámica presupuestal se pueden observar situaciones en las cuales, si los ingresos autorizados por el Congreso no son suficientes para cubrir dichos gastos, el Gobierno debe proponer la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes, para financiar los faltantes en apropiación. En ese sentido, según mandato constitucional contenido en artículo 352, la ley Orgánica de Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.”*

*En ese sentido, concluye que “las disposiciones de la ley anual de presupuesto, son las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan. Contrario a la interpretación que el actor le dio a la citada norma, (su objetivo) es poder ejecutar de una forma correcta el Presupuesto General de la Nación, conforme lo ordena el artículo 352 citado supra. Bajo las consideraciones expuestas, el artículo en cuestión es propio de una ley anual de presupuesto debido a que su finalidad no es otra que la correcta ejecución del mismo.”*

### **1.4 Ministerio de Hacienda.**

Interviene a través de apoderado para solicitar a la Corte se declare inhibida para pronunciarse sobre la violación del artículo 346 de la Constitución, por ineptitud sustantiva de la demanda, o en subsidio que se declare la exequibilidad de la expresión acusada.

En relación con su solicitud de inhibición manifiesta que la demandante se limita a enunciar el cargo, pero no presenta argumentos para sustentar la manera en que la norma acusada entraría en contradicción con la Constitución. Su esquema, sostiene, es tan sencillo y superfluo que se reduce a transcribir los artículos 102 de la Ley 1687 de 2013 y 131 de la Ley 1450 de 2011, y luego de efectuar una

comparación entre sus contenidos, trata de evidenciar la inconsistencia constitucional, apoyándose en apreciaciones subjetivas. Aduce que el cargo no es cierto y por consiguiente la acusación no cuenta con razones suficientes que demuestren la oposición de la norma acusada con la Constitución.

Respecto de la petición subsidiaria, destaca que la planeación es un rasgo que imprime coherencia a la actuación del Estado, y fortalece la democracia participativa, comoquiera que permite al ciudadano participar en la formulación de políticas y en la evaluación de los proyectos y programas. Así mismo, subraya que el presupuesto constituye un instrumento de planificación en la ejecución de la política económica del Estado, en la medida que a través del mismo se ejecuta el plan nacional de desarrollo.

A pesar de que admite que la Constitución no establece el grado de correspondencia que debe existir entre el plan nacional de desarrollo y las leyes anuales de presupuesto, afirma que la concordancia que deben presentar tales instrumentos radica en que estas últimas no contradigan las metas trazadas en aquél, sino que por el contrario, las realicen plenamente.

Pone de presente que el artículo 341 de la Constitución prevé la posibilidad de que las apropiaciones y recursos contenidos en el Plan de Inversiones se puedan modificar por las leyes anuales de presupuesto. Por consiguiente *“esto indica que las apropiaciones encaminadas a sufragar los gastos en que se incurra en el desarrollo de los planes y programas allí contemplados, no sean exactos e inamovibles”*

Concluye que *“no existe ni puede existir, prima facie, dependencia alguna entre las normas del Plan y las normas presupuestales, ya que la misma Corte Constitucional reconoce la independencia que existe entre la una y la otra (...)”*, por lo que solicita a la Corte *“se declare inhibida para pronunciar sentencia de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda, o en subsidio de lo anterior, que se declare la inexecutable del artículo 102 de la Ley 1687 de 2013”*.

### **1.5. Ministerio del Medio Ambiente**

Interviene, a través de apoderado, en favor de la exequibilidad del precepto acusado. Para sustentar esta postura sostiene que el aparte demandado del artículo 102 de la Ley 1687 de 2013 es desarrollo de la Ley 1450 de 2011 (art. 131), por medio de la cual se aprueba el plan nacional de desarrollo para el cuatrienio 2011-2014.

Destaca que el artículo 102 establece que para efectos de las inversiones destinadas al saneamiento del río Bogotá se deben incluir los intereses y sanciones que se han generado por efecto del cobro del porcentaje o de la sobretasa ambiental al impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble de Bogotá. Agrega que *“si el impuesto ha generado intereses y sanciones, el porcentaje respectivo debe destinarse a las inversiones de saneamiento puesto que el origen del interés o la sanción es el impuesto predial como tal, debiendo no escindir esta situación e incluirse dentro del*

*porcentaje del predial respectivo el porcentaje de los intereses o sanciones que ha generado el cobro o pago del mismo.”*

Lo más lógico, sostiene el representante de este ministerio, es que si en el recaudo del tributo se generaron intereses y sanciones, estos pasen, en el porcentaje respectivo, a financiar las inversiones de saneamiento del río Bogotá, por cuanto la fuente del mismo es el predial, que tiene legalmente una destinación específica, cual es el saneamiento del río Bogotá.

Subraya la clara e inminente necesidad de recuperar la cuenca hidrográfica del río Bogotá, enfatizando en que los recursos económicos que motivan la demanda son tan solo un porcentaje establecido por ley para efectos de sumar fuentes de financiación en la labor urgente de sanear el río Bogotá, las cuales, sostiene, tienen soporte en el artículo 131 de la Ley 1450 de 2011.

### **1.6. Alcaldía Mayor de Bogotá**

El Secretario de Hacienda Distrital de Bogotá intervino para *“coadyuvar la solicitud de inexecutableidad”* de la expresión acusada, así como la solicitud complementaria de hacer retroactiva la declaratoria de inexecutableidad al momento de entrada en vigor de la norma acusada, esto es, al 1º de enero de 2014.

Sostuvo el interviniente que la expresión acusada vulnera los artículos 1, 2, 158, 294, 317 y 334 de la Constitución.

En relación con la presunta violación del artículo 158 de la Carta aduce que la *“aprobación sorpresiva”* de la expresión *“incluidos sus intereses y sanciones”* contenida en el artículo 102 de la Ley 1687 de 2013 crea una nueva norma que modifica la regla contenida en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, al incluir en las transferencias de recursos a favor de la CAR Cundinamarca, las sumas que resulten del incumplimiento de obligaciones tributarias a cargo de los contribuyentes como los intereses y sanciones, *“rebasando así los límites temporales de la ley anual de presupuesto al modificar una regla legal que hace parte de una ley de carácter permanente, con lo cual, se vulnera el principio de unidad de materia contenido en el artículo 158 superior”*.

Afirma que la expresión acusada vulnera el principio de autonomía de las entidades territoriales contemplado en los artículos 1º y 294 de la Constitución, en razón a que *“la Nación mediante la ley anual de presupuesto tomó una decisión que afecta las arcas y la autonomía patrimonial, en este caso del Distrito Capital, sin que existan razones que de manera razonada y proporcionada, justifiquen semejante determinación, ya que la ley únicamente puede intervenir en la autonomía de las entidades territoriales, cuando ello resulte necesario para proteger la estabilidad económica de la nación y, especialmente para conjurar amenazas ciertas sobre los recursos del presupuesto nacional, situación que no ocurre el presente asunto”*.

En cuanto al artículo 317 de la Constitución señala que esta norma reitera la soberanía de los municipios en materia tributaria sobre la propiedad inmueble, y autoriza la destinación de un porcentaje de estos tributos para las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y los recursos naturales renovables, pero debe entenderse que dicho porcentaje se aplica sobre el recaudo del impuesto predial y nunca sobre las sumas que resulten del incumplimiento de obligaciones tributarias a cargo de los contribuyentes, como son las multas, sanciones, intereses, los cuales se consideran ingresos no tributarios.

Agrega que la expresión acusada vulnera el principio de sostenibilidad fiscal contemplado en el artículo 334 de la Constitución que vela por el equilibrio financiero de las entidades públicas, y verifica la debida inversión del gasto público. La inclusión de los intereses y sanciones sobre los gravámenes al impuesto predial, dentro de los rubros sobre los cuales se calculan las transferencias que el Distrito efectúa a la CAR Cundinamarca, impone al Distrito Capital una carga económica que rompe el equilibrio financiero y económico del Distrito capital e impide la realización de proyectos prioritarios para la ciudad.

Afirma que los recursos estimados de intereses y sanciones de impuestos, los cuales son un ingreso corriente de la administración, sólo requiere de la gestión tributaria para su ingreso a las arcas del distrito y son una fuente de financiación permanente de las inversiones sociales del distrito previstas en el plan de desarrollo. Agrega que si se gira a la CAR los recursos recaudados por la gestión de la administración tributaria de Bogotá por concepto de intereses y sanciones del impuesto predial por un valor superior a \$62.892 millones, las inversiones sociales del plan de desarrollo se verían notablemente afectadas y se despojaría al distrito de este ingreso permanente para poder alcanzar a corto, mediano y largo plazo los costos de los servicios sociales prestados por la administración distrital.

La intervención no se pronuncia sobre el cargo formulado por la demandante, esto es, la presunta violación del artículo 346 superior.

## **2. De organizaciones sociales**

### **2.1. Academia Colombiana de Jurisprudencia.**

La Academia Colombiana de Jurisprudencia, en su escrito de intervención, solicitó a la Corte Constitucional declarar inexecutable la disposición acusada. A su juicio la expresión acusada va en contravía de lo establecido en el plan nacional de desarrollo que *“solo menciona lo relativo al porcentaje o a la sobretasa del impuesto predial y otros gravámenes sobre la propiedad inmueble, sin hacer referencia alguna a la transferencia de una parte de las sanciones y los intereses que se hubieren percibido relacionados con los dos mencionados gravámenes.”*

Resaltó que si bien los intereses que se causan por el incumplimiento son accesorios a la obligación principal, *“en el presente caso, es preciso tener en cuenta que, como se ha sostenido anteriormente, en esta materia existen dos*

*obligaciones diferentes, a saber: la obligación tributaria y la que se ha denominado obligación presupuestaria. La primera es una obligación entre el contribuyente y el Distrito Capital de Bogotá y la segunda es una obligación entre el Distrito y la CAR. Por consiguiente, no se puede decir que los intereses y sanciones relacionadas con el impuesto predial y demás gravámenes a la propiedad inmueble en el Distrito Capital constituyen un accesorio de la obligación presupuestaria existente a cargo del Distrito Capital y a favor de la CAR.”*

## **2.2. Instituto Colombiano de Derecho Tributario.**

El Instituto colombiano de Derecho Tributario, a través de su presidente ad-hoc, solicitó a la Corte Constitucional declarar inexecutable la expresión demandada.

A su juicio, el artículo acusado al reconocer la transferencia de los intereses y sanciones derivadas del incumplimiento de las obligaciones tributarias a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales contraviene lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo que dispuso que sólo se transferiría el 50% de los recursos recaudados en el Distrito Capital de Bogotá por concepto del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial y demás gravámenes sobre la propiedad inmueble.

*Sostiene que “el artículo 317 de la Constitución permite que a través de la ley se destine un porcentaje de los tributos de predial y de valorización a las entidades encargadas del manejo y conservación del medio ambiente, pero no dice nada respecto de los intereses y sanciones derivadas de su incumplimiento”*

*Finalmente, concluye que “[E]l artículo 317 de C.P. hace referencia exclusivamente a los tributos, en este caso, al impuesto predial y a la contribución de valorización, pero no dice nada en relación con los intereses y sanciones, por lo cual la ley no podría disponer de unos recursos propios de las entidades territoriales, los cuales han sido asignados en este caso por la misma Constitución Política, a los municipios, al establecer que “solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble”; en concordancia con el artículo 362 de la misma en donde se establece que “los bienes y rentas tributarias y no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su exclusiva propiedad y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares”*

## **3. De Instituciones Universitarias**

### **3.1. Universidad Externado de Colombia**

El Director del Departamento de Derecho Fiscal de esta universidad interviene respaldando la demanda. Solicita, por ende, la declaratoria de inconstitucionalidad de la expresión *“incluidos sus intereses y sanciones”* contenida en el artículo 102 de la Ley 1687 de 2014 por vulnerar los artículos 317 y 346 de la Constitución Política.

Sustenta su postura en los siguientes argumentos:

La sobretasa ambiental goza de soporte constitucional (Arts. 294 y 317 C.P.). En virtud de ella se permite a los municipios establecer sobretasas destinadas a financiar los proyectos de las entidades encargadas del manejo y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, dentro de la jurisdicción de los respectivos municipios.

De acuerdo con la ley 99 de 1993, que desarrolló el artículo 317 de la C.P., se prevén dos opciones para determinar el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble. La primera se establece a través de un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, el cual no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9%. Con base en la segunda opción, los municipios y distritos podrán optar por una sobretasa que no podrá ser inferior al 1.5 por mil, ni superior al 2.5 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.

El Decreto Reglamentario 1339 de 27 de junio de 1994 reguló la forma en que se ha de ejecutar cada una de las dos opciones que contempla la ley. Si se adopta la primera, los municipios totalizarán los recaudos del período y entregarán el porcentaje establecido a la Corporación respectiva, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la terminación de cada trimestre. Si en cambio se adopta la segunda opción, los recaudos del impuesto predial y sobretasa ambiental, deberán mantenerse en cuentas separadas, generándose la obligación para el municipio de girar los recursos a la corporación respectiva, dentro de los diez primeros días de cada período.

En el caso de Bogotá, se optó por el porcentaje del 15% sobre el total del recaudo del impuesto predial, siendo éste el único recargo que está autorizado para afectar el recudo del impuesto predial en el Distrito Capital de conformidad con los artículos 294 y 317 de la Constitución Política.

Los rubros correspondientes a “intereses y sanciones” no tienen naturaleza tributaria, luego no hacen parte de lo que se recuda por concepto de impuesto predial, conforme lo autoriza el artículo 317 de la Carta.

El legislador se excedió al establecer un incremento en la transferencia que debe hacer hacienda distrital a la CAR Cundinamarca, afectando dineros provenientes del rubro de los ingresos corrientes, no tributarios, lo que es a todas luces inconstitucional, generando así una falta de correspondencia entre la norma acusada y el plan nacional de desarrollo 2010-2014, lo cual vulnera el inciso 2° del artículo 346 superior.

## **V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las facultades previstas en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política emitió concepto en el que solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada. Como fundamento de su solicitud expone los siguientes argumentos:

1. 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, también puede aprobarlas cuando tales erogaciones estén destinadas a dar cumplimiento al plan nacional de desarrollo, en cuyo caso los gastos con cargo 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.

2. El plan nacional de desarrollo aparece como un mecanismo ordenador y aglutinador de la política estatal mientras que el presupuesto es un instrumento jurídico con que cuenta el Estado para poner en ejecución los programas y planes basados en esa política. De allí que, conforme lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corte, resulta apenas obvio que deba existir una identidad entre las metas y programas trazados en el plan, y las apropiaciones y recursos contemplados en la ley anual de presupuesto, con el objetivo de que exista una concordancia entre dichos elementos que permita la plena realización de los asuntos prioritarios del Estado (Cita la sentencia C-1065 de 2001).

3. Para la Procuraduría, 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 la 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 346 de la Carta.

4. Sostiene que aunque con la disposición acusada se está adicionando un factor de ingresos, consistente en los intereses y sanciones de los impuestos derivados 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 artículo 131 de la Ley 1450 de 2011, esta adición encuentra fundamento en el artículo 341 de la Constitución que expresamente permite que las leyes anuales de presupuesto podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en el plan nacional de desarrollo.

5. En criterio de la Procuraduría no existe una vulneración del artículo 346 de la Constitución pues dicha adición no implica 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 que establece las fuentes de financiación necesarias para la debida ejecución del programa de saneamiento del Río Bogotá, contenida en el plan nacional de desarrollo.

## **VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **Competencia**

1. En virtud de lo dispuesto por el artículo 241.4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de la referencia, por dirigirse contra un precepto contenido en una ley de la República, en este caso, de la Ley 1687 de 2013.

### **Cuestiones preliminares**

2. Antes de ingresar en el estudio de fondo, la Corte debe abordar varias cuestiones preliminares.

En primer lugar, debe determinar si la Corte puede emitir un pronunciamiento de mérito en el presenta caso, teniendo en cuenta que la norma acusada ya agotó su vigencia comoquiera que forma parte de las disposiciones generales de la Ley 1687 de 2013 *“Por la cual se decreta el presupuesto de Rentas y Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2014”*. Estas disposiciones, de acuerdo con el artículo 11 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto) regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan.

En segundo lugar, teniendo en cuenta que algunos de los intervinientes (Ministerio de Hacienda, Planeación Nacional y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca) solicitaron, como primera opción, una decisión inhibitoria, es preciso dilucidar previamente si la demanda presenta aptitud sustantiva para provocar un pronunciamiento de fondo.

De superarse este examen, debe precisarse en tercer lugar, el alcance del pronunciamiento de la Corte, toda vez que algunos intervinientes formularon cargos de inconstitucionalidad distintos al contenido en la demanda. En efecto, para la Alcaldía Mayor de Bogotá la expresión acusada es contraria a los artículos 1, 2, 158, 294, 317 y 334 de la Constitución, en tanto que para la Universidad Externado de Colombia, el precepto acusado vulnera los artículos 317 y 346 de la Carta.

**Primera cuestión preliminar. Es posible proferir fallo de mérito, en el caso concreto, pese a que la norma acusada ha agotado su vigencia.**

3. El artículo 102 de la Ley 1687 de 2013, está ubicado en la *“Parte Tercera”*, correspondiente a las *“Disposiciones Generales”*, específicamente en el capítulo V sobre *“Disposiciones varias”*, de la Ley de Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2014.

Advierte la Corte, de una parte, que de acuerdo con el artículo 11 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto) las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan. De otro lado, la jurisprudencia de esta corporación ha establecido que el control de constitucionalidad (Art. 241 C.P.) supone un juicio de contradicción entre una norma de inferior jerarquía y la Constitución, con el propósito de

expulsar del ordenamiento jurídico las disposiciones que desconozcan o sean contrarias a sus mandatos. Este juicio exige que las leyes deban estar vigentes, o al menos produciendo efecto jurídicos, toda vez que la acción pública de inconstitucionalidad debe dirigirse contra normas que integran el sistema jurídico, lo que conduce a la imposibilidad de que este Tribunal se pronuncie sobre la exequibilidad de disposiciones que han sido objeto de derogatoria o que no sean susceptibles de seguir produciendo efectos<sup>1</sup>.

Adicionalmente, ha señalado la jurisprudencia que ello ocurre no sólo cuando la norma ha sido derogada por otra posterior, sino también cuando se trata de una disposición cuyo contenido normativo se ha agotado, por haber sido realizadas las prescripciones que ella contenía. En tales casos, la Corte debe inhibirse de pronunciarse de fondo pues la decisión carece de todo objeto. Sobre el particular ha dicho esta Corporación:

“Cuando se demandan normas que contienen mandatos específicos ya ejecutados, es decir, cuando el precepto acusado ordena que se lleve a cabo un acto o se desarrolle una actividad y el cumplimiento de ésta o aquél ya ha tenido lugar, carece de todo objeto la decisión de la Corte y, por tanto, debe ella declararse inhibida.

En efecto, si hallara exequible la norma impugnada no haría otra cosa que dejar en firme su ejecutabilidad y, habiéndose dado ya la ejecución, la resolución judicial sería inútil y extemporánea. Y si la encontrara inexecutable, no podría ser observada la sentencia en razón de haberse alcanzado ya el fin propuesto por quien profirió la disposición; se encontraría la Corte con hechos cumplidos respecto de los cuales nada podría hacer la determinación que adoptase<sup>2</sup>”.

4. Sin embargo, lo anterior no implica que la Corte deba inhibirse de conocer de la constitucionalidad del artículo 102 de la Ley 1687 de 2013, pues si bien esta norma se aplica a la vigencia fiscal de 2014, la cual ya expiró, la Corte ha señalado que la conclusión antes reseñada no tiene carácter absoluto por cuanto, en precisas y particulares condiciones, es posible que la Corte se pronuncie de fondo, aun cuando las disposiciones acusadas hayan dejado de regir. Esta situación se presenta, por ejemplo, en aquellos eventos en los que las disposiciones acusadas estaban rigiendo para el momento de la admisión de la demanda, y dejaron de regir en el curso del juicio de constitucionalidad. En estas circunstancias la Corte conserva su competencia para pronunciarse sobre su constitucionalidad.

Sobre el particular en la sentencia C- 502 de 2012 M.P: Juan Carlos Henao Pérez, la Corte señaló:

---

<sup>1</sup> Al respecto, entre otras, se pueden consultar las Sentencias C-397 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández; C-540 de 2008 M.P. Humberto Sierra Porto; C-774 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-801 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-1067 de 2008 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-309 de 2009, M.P. Jorge Iván Palacio; C-714 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa; C-227 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-241 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo; C-668 de 2014, M.P. Luís Guillermo Guerrero Pérez; C-094 de 2015, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

<sup>2</sup>Sentencia C-350 de 1994. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 2.

“8.2. Pero no sólo la jurisprudencia en cita es la que señala a la Corte razones para pronunciarse en el asunto bajo estudio. También lo hace el principio de la *perpetuatio jurisdictionis*<sup>3</sup> conforme al cual, la pérdida de vigencia de la norma acusada no priva necesariamente al juez constitucional de la posibilidad de emitir un fallo de fondo<sup>4</sup>.

En efecto, la Corte ha sostenido de manera reiterada que cuando el precepto que se acusa tiene vigencia transitoria y durante el trámite del proceso de constitucionalidad ha perdido sus efectos, no sería *procedente, en principio, un pronunciamiento de fondo por parte del juez constitucional, ya que la decisión que se adoptase sería, en cualquier caso, inocua, “en la medida en que si el sentido del fallo de inexecutable es impedir que se mantenga en el ordenamiento una norma contraria a la Constitución, ello ya habría acontecido por el agotamiento del período de vigencia de las disposiciones acusadas y si el fallo fuese de executable, equivaldría a decir que debe mantenerse en el ordenamiento una norma, que por virtud del efecto temporal que le asignó el legislador, ya no está rigiendo”*<sup>5</sup>.

No obstante, también se ha considerado que la Corte puede pronunciarse sobre normas de dicha índole, conforme al mencionado principio de *perpetuatio jurisdictionis*, “cuando a pesar que al tiempo de adoptar la decisión los efectos de la norma ya se hubieren cumplido en su totalidad, la demanda ha sido formulada cuando el precepto estaba aún vigente. Esta posibilidad se sustenta en dos razones principales: En primer término, la necesidad de proteger el derecho de acceso a la administración de justicia del demandante, quien acusa la disposición transitoria cuando esta producía efectos, lo que implica que no pueda imponérsele la carga de asumir las consecuencias del paso del tiempo durante el trámite ante la Corte cuando su acusación fue oportuna. En segundo lugar, el estudio de fondo de normas de esta naturaleza permite que este Tribunal ejerza de forma cierta su función de guarda de la supremacía de la Constitución, potestad que se vería alterada si se aceptara la posibilidad de la existencia de normas jurídicas que, por sus particulares condiciones de vigencia, quedaran materialmente excluidas del control de constitucionalidad”<sup>6</sup>.”

<sup>3</sup> Sobre la aplicación de este principio ver, entre otras, las sentencias C-541 de 1993, C-992 de 2001, C-1115 de 2001, C-803 de 2003, C-070 de 2009.

<sup>4</sup> En esta decisión a su vez se cita la sentencia C-1115 de 2001, donde sobre el particular se dijo que “si no se entendiera que la Corte mantiene su competencia cuando las disposiciones transitorias han sido demandadas antes de la expiración de su término, de ordinario una serie de leyes y normas quedarían por fuera del control constitucional, pues todas aquellas cuya vigencia fuera menor al tiempo que dura el trámite del proceso en la Corte Constitucional, resultarían ajenas a revisión por tal razón. Posibilidad que repugna a la intención del constituyente y a la noción misma de Estado de Derecho que acoge nuestra Carta Fundamental”.

<sup>5</sup> Sentencia C-992 de 2001.

<sup>6</sup> Sentencia C-303 de 2010, que estudió y declaró executable por los cargos analizados el párrafo transitorio 1º del artículo 1º del Acto Legislativo 1º de 2009 “por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia”, no obstante el mismo, al momento de resolver la Corte, había perdido su vigencia.

Pues bien, tomando en cuenta los elementos de juicio que preceden, la Corte Constitucional observa que, en circunstancias como las que se aprecian en el presente asunto, la corporación mantiene su competencia para proferir un pronunciamiento de fondo, comoquiera que la disposición acusada se encontraba en vigor para el momento de la admisión de la demanda<sup>7</sup>. Así, estima la Corte que en este caso, para garantizar el acceso a la justicia constitucional, cabe hacer un pronunciamiento de fondo, en desarrollo del principio de la *perpetuatio jurisdictionis*, no obstante que la norma acusada ha perdido vigor, dada su vigencia limitada en el tiempo.

### **Segunda cuestión preliminar. Aptitud sustantiva de la demanda.**

5. El Ministerio de Hacienda, Planeación Nacional y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca formularon, como petición principal, una solicitud de inhibición, al estimar que la demanda no cumple con los presupuestos necesarios para provocar un pronunciamiento de fondo.

Sostienen que el cargo carece de certeza y de suficiencia toda vez que la demandante se limita a enunciarlo sin que ofrezca argumentos para sustentar la manera en que la norma acusada entraría en contradicción con la Constitución. Señalan que del simple hecho de contrastar los contenidos de los artículos 102 de la Ley 1687 de 2013 y 131 de la Ley 1450 de 2011, no se infiere la vulneración del artículo 346 superior. Agregan que la demanda se erige sobre una interpretación infundada y subjetiva, deducida por la actora, según la cual existe diferencia entre el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 102 de la Ley 1687 de 2013, desconociendo que la primera de las normas se refiere al “total del recaudo”, lo que desde luego, incluye todos los factores sin excepción ni distinción, entre ellos, los “intereses y sanciones”, tal como se precisa en la segunda norma.

6. En atención a ello procede la Sala a examinar si el cargo formulado en contra de la expresión “*incluidos sus intereses y sanciones*” cumple con los presupuestos mínimos para provocar un pronunciamiento de mérito, de conformidad con la normatividad y la jurisprudencia constitucional.

6.1. Al respecto recuerda la Corte que de acuerdo con el artículo 2º del Decreto 2067 de 1992, las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir unos mínimos requisitos formales, los cuales se concretan en: (i) señalar las normas acusadas y las que se consideren infringidas, (ii) referirse a la competencia de la Corte para conocer del acto demandado, (iii) explicar el trámite desconocido en la expedición del acto, de ser necesario, y (iv) presentar las razones de la violación.

El cuarto de los requisitos citados exige a los demandantes asumir unas cargas argumentativas mínimas, con el propósito de evitar, de una parte, que la Corporación establezca por su cuenta las razones de inconstitucionalidad,

---

<sup>7</sup> La demanda fue admitida mediante auto del 31 de octubre de 2014 (Expediente D-10484, Fol. 11).

convirtiéndose entonces en juez y parte del trámite, y generando una intromisión desproporcionada del Tribunal Constitucional en las funciones propias del Congreso de la República como constituyente derivado, o del legislador de excepción. Y de otra parte, que ante la ausencia de razones comprensibles, que cuestionen seriamente la presunción de validez de las decisiones adoptadas en el foro democrático, deba proferirse un fallo inhibitorio, que frustre el objetivo final de la acción pública de inconstitucionalidad.

Esas cargas se concretan en que las razones de inconstitucionalidad sean (i) *claras*, es decir, que la demanda siga un curso de exposición y presente un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) *ciertas*, lo que significa que no se basen en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino que expongan un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) *específicas*, esto es que permitan verificar una oposición objetiva entre las normas demandadas y la Constitución, desechándose por tanto los argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales que no se relacionan con la disposición que se acusa; (iv) *pertinentes*, en tanto planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) *suficientes*, lo que denota su capacidad para generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada<sup>8</sup>.

6.2. La Corte ha establecido, así mismo, que la apreciación sobre el cumplimiento de tales requisitos debe hacerse teniendo en cuenta el principio “*pro actione*” de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la establecida en la Constitución vigente. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede basarse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho de participación del actor. Las dudas, entonces, habrán de interpretarse en favor del demandante, admitiendo la demanda y emitiendo pronunciamiento de fondo.

6.3. Pues bien, la ciudadana Luisa Milena González Rojas sostiene que la expresión acusada, contenida en la ley anual de presupuesto, crea un recargo adicional al expresamente autorizado por el artículo 131 del Plan Nacional de Desarrollo contenido en la ley 1450 de 2011, al incluir en las transferencias de recursos a favor de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, las sumas que resulten del incumplimiento de obligaciones tributarias a cargo de los contribuyentes como son los **intereses y sanciones** sobre el impuesto predial y otros gravámenes sobre la propiedad inmueble, con lo cual se vulnera el artículo 346 de la Constitución Política, que exige correspondencia entre el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, y la ley del plan. A su juicio, el aparte demandado inserto en la ley de presupuesto, no guardaría la *correspondencia* con el artículo 131 de la ley del plan.

---

<sup>8</sup> Esta doctrina se estableció en la sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, y desde entonces se ha consolidado a través de múltiples pronunciamientos, hallándose en vigor.

6.4. Advierte la Sala que la demanda reúne los presupuestos mínimos para abordar un análisis de fondo del problema constitucional que se plantea. En efecto, el planteamiento de la demandante es *claro* toda vez que resulta comprensible que su censura se centra en señalar que las diferencias de contenido entre los artículos 102 de la Ley 1687 de 2013 (ley anual de presupuesto) y el artículo 131 de la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo), entrañan una falta de correspondencia entre estos dos instrumentos normativos que resulta contraria al artículo 346 superior.

Adicionalmente, la apreciación de la demandante está anclada a los textos legales que contrasta, los que, en efecto, plasman regulaciones con distinto alcance sobre las fuentes de las transferencias que se deben realizar a la CAR con destino al saneamiento del río Bogotá. En esta medida las razones que expone respetan la regla de *certeza*, independientemente de si esos diversos alcances normativos que evidencia configuran una falta de correspondencia de la norma presupuestal con la ley del plan, con idoneidad para sustentar una inexequibilidad a la luz del art. 346 C.P.

El argumento, aunque sencillo, como lo señalan los intervinientes que cuestionan su aptitud, goza del atributo de *especificidad* toda vez que plantea de manera objetiva una aparente oposición entre el segmento normativo acusado puesto en contraste con la norma pertinente de la ley del plan, y el precepto constitucional que exige correspondencia entre la ley de presupuesto en la que se inserta la norma parcialmente impugnada, y la ley del plan.

El cargo resulta así mismo *pertinente* toda vez que plantea un problema de constitucionalidad (correspondencia entre la ley anual de presupuesto y la ley del plan), el cual exige que previamente se realicen algunas valoraciones y análisis sobre contenidos normativos legales a efecto de sentar postura acerca de si se presenta el requisito constitucional de la correspondencia entre esos dos cuerpos normativos. Por consiguiente, es posible predicar la *suficiencia* del cargo en la medida que logra despertar al menos una duda preliminar sobre la constitucionalidad del precepto acusado, inserto en la ley anual de presupuesto frente a la exigencia de *correspondencia* con el Plan Nacional de Desarrollo (Art. 346 C.P.), asunto que será objeto del análisis de fondo.

### **Tercera cuestión preliminar. Delimitación del alcance del pronunciamiento**

7. Algunos intervinientes formulan nuevos cargos contra el segmento normativo acusado. Así por ejemplo, la Alcaldía Mayor de Bogotá aporta argumentos para señalar que la expresión impugnada, que forma parte del artículo 102 de la Ley 1687 de 2013, es contrario a los preceptos 1, 2, 158, 294, 317 y 334 de la Constitución. Igualmente, el Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia señala que la expresión acusada contraviene, además de lo previsto en el artículo 346 de la Carta, el canon 317 de la misma.

La Corte limitará su pronunciamiento a la acusación contenida en la demanda (cargo único: artículo 346 C.P.) toda vez que como lo ha señalado esta corporación en varias oportunidades “*El carácter público de la acción de*

*inconstitucionalidad y la naturaleza taxativa de las modalidades de control automático, impiden a la Corte pronunciarse sobre asuntos que no hayan sido formulados por los demandantes; restricción ésta que opera también frente a lo planteado por los intervinientes ciudadanos, debido a dos razones principales: en primer lugar, el debate democrático y participativo solo puede predicarse de aquellos argumentos contenidos en la demanda, respecto de los cuales los distintos intervinientes y el Ministerio Público pueden expresar sus diversas posturas; y en segundo término, aunque es evidente que las intervenciones ciudadanas son útiles para definir e ilustrar el asunto debatido, carecen de la virtualidad de configurar cargos autónomos y diferentes a los contenidos en la demanda”<sup>9</sup>.*

Por consiguiente el examen de constitucionalidad de la expresión “*incluidos sus intereses y sanciones*” contenido en el artículo 102 de la Ley 1687 de 2013 se efectuará frente al artículo 346 de la Constitución, respecto del cual la demandante formula su censura.

### **Planteamiento del problema jurídico, metodología y estructura de la decisión**

8. La norma en que se inserta la expresión acusada forma parte de la ley anual de presupuesto y apropiaciones 2014 y regula lo relativo a las fuentes de los recursos que se asignarán a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, con destino a los programas de saneamiento del río Bogotá, provenientes de gravámenes sobre la propiedad inmueble de Bogotá.

La demandante considera que la expresión “*incluidos sus intereses y sanciones*” contenida en el artículo 102 de la Ley 1687 de 2013 (ley anual de presupuesto y apropiaciones) vulnera el artículo 346 de la Constitución que establece que la ley anual de presupuesto debe *corresponder* al Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1450 de 2011). En su criterio, a partir de la expresión acusada se presentaría una falta de correspondencia entre estos dos instrumentos de planeación, comoquiera que la norma acusada prevé una regla distinta a la contemplada en la ley del plan respecto de los recursos que se destinarán a inversiones y programa de saneamiento del río Bogotá. Para la demandante la correspondencia entre la ley del plan nacional de desarrollo y la ley anual de presupuesto debe ser estricta, por lo que esta última no puede alejarse de lo dispuesto en la primera.

9. La mayoría de los intervinientes defienden la exequibilidad de la norma acusada al estimar que si bien debe existir una coordinación entre los objetivos y las metas del plan nacional de desarrollo y las autorizaciones de presupuesto, esto no equivale a una dependencia inamovible entre estos dos instrumentos de planeación. Y ello, fundamentalmente porque a pesar de que las leyes anuales de presupuesto son la materialización de los planes y metas de planeación, también son, por sí mismas, instrumentos de planeación, aunque de corto plazo.

---

<sup>9</sup> Sentencias C-094 de 2015 y C-194 de 2013, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva; y C-294 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa.

Otro bloque de intervinientes apoya la demanda con argumentos similares a los expuestos en esta, es decir la falta de correspondencia entre las previsiones del artículo 102 de la Ley 1687 de 2013 y el artículo 131 de la Ley 1450 de 2011 en lo que concierne a la determinación de la sobretasa ambiental que se habrá de destinar a la financiación de programas de saneamiento del río Bogotá.

10. En concepto del Procurador General de la Nación la expresión acusada, contenida en el artículo 102 de la Ley 1687 de 2013 es exequible toda vez que si bien adiciona un factor de ingresos a la financiación de las inversiones para el saneamiento del río Bogotá, esta adición encuentra fundamento en el artículo 341 de la Constitución que expresamente permite que las leyes anuales de presupuesto podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en el plan nacional de desarrollo.

11. De conformidad con el debate así planteado, corresponde a la Corte resolver si la modificación que la norma acusada introduce en el sentido de adicionar los “intereses y sanciones” al porcentaje ambiental sobre el impuesto predial y otros gravámenes a la propiedad inmueble, destinado al saneamiento del río Bogotá, vulnera el principio de *correspondencia* que conforme al artículo 346 de la Constitución debe existir entre el plan nacional de desarrollo y la ley anual de presupuesto de rentas y apropiaciones.

12. Para resolver el problema jurídico planteado, la Corte se referirá a: (i) la relevancia constitucional de la planeación en el orden jurídico colombiano; (ii) la importancia del plan nacional de desarrollo en el marco de esa función de planeación; (iii) la ley anual de presupuesto y apropiaciones, como instrumento de planificación; (iv) el grado de correspondencia que debe existir entre la ley anual de presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad con el artículo 346 superior; y (v) en ese marco, se pronunciará sobre el cargo de la demanda, haciendo una referencia previa a la evolución normativa del porcentaje ambiental.

### **La relevancia constitucional de la planeación en el orden jurídico colombiano**

13. La jurisprudencia de esta corporación<sup>10</sup> ha destacado la relevancia constitucional de la planeación en el orden jurídico colombiano. Ha indicado al respecto que implica un proceso de estudio y programación de las directrices macroeconómicas necesarias que permiten al Estado cumplir en forma oportuna y adecuada con las políticas básicas de todo Gobierno, como son entre otros, el empleo, la vivienda, el desarrollo agrícola, la industria, el servicio de la deuda y cambios internacionales, la conducción del sector financiero, y, en general, todos los aspectos que permiten el desarrollo de un país dentro de parámetros ciertos.

---

<sup>10</sup> Sentencias C-077 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo; C-1065 de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-577 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-015 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

La planeación cumple varios cometidos, entre ellos, permitir a los ciudadanos conocer de antemano los objetivos sociales del Estado, así como el rumbo de la economía; y de otra, que los funcionarios encargados de ejecutar las políticas gubernamentales cuenten con puntos de referencia claros que les permitan encajar su actividad dentro de los fines del Estado Social de Derecho<sup>11</sup>.

14. En relación con el concepto de planeación que acoge la Constitución de 1991, esta Corporación indicó en la sentencia C-015 de 1996 que *“constituye un ineludible esfuerzo del Estado por estructurar una política económica razonada y armónica durante un cierto período”*. Y es a su vez *“un presupuesto indispensable para el logro de los objetivos básicos del sistema constitucional”*.

*“Ya desde su Preámbulo, la Carta Política señala que los fines del Estado habrán de alcanzarse dentro de un marco jurídico, democrático y participativo, que garantice un orden político, económico y social justo, lo que supone la organización y racionalización de la actividad pública con miras a alcanzar los objetivos próximos y remotos de la sociedad que el ordenamiento jurídico estructura.*

*El crecimiento de la economía y el aumento de los ingresos públicos , así como las variables que pueden incidir en su decaimiento progresivo o en crisis coyunturales , no son fenómenos que puedan tener lugar en un contexto carente de la debida orientación por parte del Estado, que como director general de la economía debe conocer con antelación las metas básicas de su gestión en los distintos renglones que la integran y hallarse adecuada y oportunamente informado, previo un preciso diagnóstico, acerca de los sectores que requieren de modo más apremiante la atención de necesidades impostergables y el impulso de las inversiones necesarias para su incorporación al desarrollo global, no menos que sobre las mejores posibilidades de financiación y sostenimiento de los proyectos que se emprendan”*.<sup>12</sup>

15. El marco general para el ejercicio de la función de planeación se encuentra plasmado en los artículos 151, 342, 339, 300.2 y 313 numeral 2° de la Carta<sup>13</sup>. En tanto que las cuestiones específicas sobre los instrumentos de planificación se encuentran regulados en el Título XII, Capítulo 2 de la Constitución (De los planes de desarrollo, artículos 339 a 344), y en el Capítulo 3 ib. (Del presupuesto, artículos 345 a 355). Frente al régimen aplicable la Ley del Plan, esta Corporación indicó:

“De las normas constitucionales comentadas se concluye que el proceso de planificación económica involucra distintos niveles de decisión de la Administración Pública y al Congreso Nacional, y que está regido por

<sup>11</sup> Sentencia C-1065 de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>12</sup> Sentencia C-015 de 1.996 M.P. José Gregorio Hernández; reiterada en la sentencia C-1065 de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>13</sup> Sentencias C-557 de 2000, reiterada en C-077 de 2012...

principios que emanan de la propia Carta, entre los cuales cabe destacar los de prevalencia del interés por el gasto público social (orientador de todo el proceso de planeación y claramente consagrado por el artículo 366 de la Constitución<sup>14</sup>), el de participación ciudadana, que se hace efectivo a través de los órganos que conforman el Sistema nacional de planeación, y el de concertación entre las autoridades nacionales y territoriales, que busca garantizar la armonía de la planeación en todos los niveles de la Administración. Es, además, un proceso reglado, que debe llevarse a cabo fundamentalmente de conformidad con las prescripciones de la Constitución y de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, y busca definir, de una parte, las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental del Estado en el largo plazo, pero que, de otro lado, conduce a la formulación de un presupuesto concebido como una proyección de ingresos y formulación de un plan de gastos en un período plurianual<sup>15</sup>.

Adicionalmente, ha destacado la Corte a este respecto que “[e]l *arquetipo de Estado que propone la Constitución que nos rige, incluye como piedra angular de la función pública el concepto de planificación económica y social, concebida como el instrumento más importante para el manejo económico público*”<sup>16</sup>.

Comoquiera que la demanda acusa una presunta falta de correspondencia entre el plan nacional de desarrollo y la norma examinada contenida en la ley de presupuesto, rentas y recursos de capital, y ley de apropiaciones, procede la Sala a continuación a presentar una reseña jurisprudencial sobre la función que cumple el plan nacional de desarrollo en la actividad de planeación del Estado.

### **La importancia del Plan Nacional de Desarrollo en el marco de la función de planeación**

16. Como lo ha destacado la jurisprudencia de esta corporación<sup>17</sup>, la Ley del Plan constituye uno de los mecanismos más importantes para la realización de los fines propios del Estado Social de Derecho, en tanto en ella se contemplan los objetivos de mediano y largo plazo que se ha trazado el Estado y se propone adelantar con el concurso y para el beneficio de la sociedad<sup>18</sup>,

<sup>14</sup> De conformidad con esta norma en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

<sup>15</sup> Sentencia C-557 de 2000.

<sup>16</sup> Sentencia C-557 de 2000.

<sup>17</sup> Sentencias C-077 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo; C-524 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-557 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-191 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero; y C-015 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>18</sup> En la Sentencia C-524 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño, reiterada en C-077 de 2012, se manifestó al respecto: “En relación con el modelo de planeación adoptado en la Constitución, en el informe ponencia presentado en la Asamblea Nacional constituyente expresó que: “*El modelo de planeación que proponemos se basa, además, en una alta concepción moral de la misión del Estado cual es de servir al bien común de la sociedad y al desarrollo integral de la persona humana, para que pueda “llegar a ser” en libertad, conforme a su propia vocación. Esto, a su vez, implica un sistema de planeación de tipo integral, estratégico, permanente, concertado entre el Estado y el sector privado, respetuoso de los derechos adquiridos con justo título y que busque un sano equilibrio entre la libertad y el orden*”. Gaceta Constitucional No. 55 del 19 de

siempre teniendo presente que "[e]l bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado"<sup>19</sup>.

Por tal razón, los planes de desarrollo técnicamente estructurados contienen normas a cuya ejecución se compromete el Estado durante el período respectivo, al igual que disposiciones que trazan pautas e indicativos a los particulares, propiciando el cumplimiento de los deberes sociales, con arreglo a la ley y dirigidos a la vigencia y aplicación de la Carta Política<sup>20</sup>.

17. En la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo hay participación concurrente de las ramas ejecutiva y legislativa del poder público. Al Congreso de la República la Carta Política le atribuye la competencia para aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse “con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos” (Art. 150-3 C.P.), pero su iniciativa está reservada al Gobierno Nacional<sup>21</sup>, “por cuanto éste dispone de todos los elementos de juicio y de los instrumentos para elaborar los planes y programas respectivos”<sup>22</sup>. (Art. 200-3 C.P.).

La elaboración del Plan cuenta con la participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura, debe ser sometido al concepto previo del Consejo Nacional de Planeación y presentado al Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del respectivo período presidencial<sup>23</sup>.

---

abril de 1991, pág. 2. || Sobre el mismo tema, en el Informe Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley Orgánica del Plan de Desarrollo se afirmó lo siguiente: “La Carta Política de 1991, al regular el régimen económico y de la hacienda pública del Estado colombiano, estableció un nuevo modelo para la planeación, recogiendo las tendencias modernas que en este tema conducen a instrumentalizar la planeación estratégica, conforme a la cual es necesario contar con la presencia de todos los factores que pueden afectar el crecimiento económico o que pueden contribuir al avance de la economía en el mediano y largo plazo. Veníamos de un modelo acorde con una planeación dirigida y centralista en la Constitución de 1886 y ahora nos encontramos frente a un concepto de planeación participativa, concertada y de estirpe indiscutiblemente democrático”. Gaceta del Congreso No. 480 del 27 de diciembre de 1993, pág. 1”.

<sup>19</sup> Constitución Política, Art. 366.

<sup>20</sup> Sentencia C-015 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Así mismo, en la sentencia C-191 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero, dijo la Corte: “Una primera lectura de esta norma constitucional podría hacer pensar que el Plan de desarrollo es un instrumento puramente técnico, por medio del cual el Estado establece los objetivos económicos de largo y mediano plazo, así como los instrumentos financieros y presupuestales para alcanzar tales metas. Sin embargo, una tal interpretación reduce el alcance del Plan de desarrollo, pues se basa en una lectura unilateral del artículo 339 de la Carta. Por ello, la Corte considera que el contenido del Plan de desarrollo no puede ser establecido interpretando de manera aislada y con una óptica puramente económica esa disposición [...] sino que su alcance debe ser determinado a la luz de los principios y valores de la Carta, y en consonancia con todas las otras normas constitucionales relativas a la planeación”.

<sup>21</sup> Constitución Política, Art. 200: “Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso: [...] 3. Presentar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 150”.

<sup>22</sup> Sentencia C-557 de 2000.

<sup>23</sup> Esto de acuerdo a lo preceptuado en el Art. 341 de la Constitución Política. Debe tenerse en cuenta que este “trámite previo, fijado directamente por la Constitución, aunque no hace parte del que se surte en el seno mismo de las cámaras legislativas, es requisito indispensable, de obligatoria observancia, para la validez de la ley mediante la cual se adopte el Plan Nacional de Desarrollo, por lo cual los vicios que surjan en esa etapa repercuten necesariamente en la inconstitucionalidad de la ley que se apruebe sobre la base del proyecto irregularmente preparado” (Sentencia C-015 de 1996). Al respecto ver igualmente Ley 152 de 1994, Arts. 13-19.

18. Una vez culminada esta fase previa de elaboración del Plan de Desarrollo, se ingresa en el la fase legislativa<sup>24</sup>, en la que aplican los siguientes requisitos<sup>25</sup>:

“(i) [C]on fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada Cámara discutirá y evaluará el Plan en sesión plenaria; (ii) el Congreso podrá modificar el proyecto de ley. En primer lugar, los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el Gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia y, en segundo lugar, la modificación del Plan de Inversiones Públicas procede siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero y cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o cualquier inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional; y (iii) si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

Se consagran entonces ciertas restricciones para la aprobación del Plan de Desarrollo por parte del Congreso de la República, las cuales aluden tanto a la fijación de un término preciso para discutir y aprobar el proyecto de ley, como a la exigencia de obtener el visto bueno del Gobierno Nacional para incrementar las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o incluir proyectos de inversión no contemplados en él.

Igualmente, y dada la importancia que la Constitución otorga a la adopción del Plan de Desarrollo, como herramienta para el cumplimiento de la función gubernamental y la conducción político-económica del Estado, se fija un término perentorio para la aprobación del proyecto de ley por parte del Congreso de la República o, en caso de no cumplirse, se faculta al Ejecutivo para ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley<sup>26</sup>.

19. Para su aprobación, la ley del plan deberá igualmente cumplir con los requisitos consagrados en la Ley 152 de 1994, “*por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*”. Frente a esta norma, ha dicho la Corte que:

“Finalmente, la Carta Política señala el contenido de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. A ella corresponde: (i) reglamentar todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y establecer los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los

<sup>24</sup> Constitución Política, Art. 150: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: [...] 3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos”.

<sup>25</sup> Cfr. Ley 152 de 1994, Arts. 20-24.

<sup>26</sup> Sentencias C-524 de 2003 y C-077 de 2012.

presupuestos oficiales; (ii) determinar la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales; (iii) determinar los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y (iv) determinar los procedimientos para introducir las modificaciones correspondientes a los planes de desarrollo. Esta ley orgánica adquiere importancia en la medida en que sus postulados deben ser acatados en la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo<sup>27,28</sup>.

20. El plan nacional de desarrollo producto del procedimiento descrito comprende dos partes: una general y un plan de inversiones. En la primera, *“se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno”*<sup>29</sup>, mientras que en el plan de inversiones se incluirán *“los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución”*<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup>Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-015-96, C-191-96 y C.077 de 2012. En relación con el sometimiento a la Ley Orgánica como elemento esencial para determinar la constitucionalidad de la Ley del Plan, en la primera de las sentencias señaladas se dijo: *“Ello significa que, cuando la Rama Legislativa del Poder Público ejerce las funciones que le son propias, no solamente se halla obligada a cumplir lo que preceptúa la misma Constitución sino que, tratándose de aquellas materias que la Carta expresamente señala, está sometida a las disposiciones consagradas en la ley orgánica, que en tal sentido tiene un rango superior al de las leyes que se expidan sobre la respectiva materia. Cuando la Constitución supedita la expedición o el contenido de una norma legal a lo que disponga en el asunto la ley orgánica correspondiente y lo allí preceptuado se vulnera, no se tiene solamente una trasgresión de la ley sino una verdadera violación de la Carta Política, con todas las consecuencias que ella apareja”*.

<sup>28</sup> Sentencia C-524 de 2003.

<sup>29</sup> Constitución Política, Art. 339. Al respecto, la Ley 152 de 1994, en su artículo 5°, especifica el contenido de la parte general del Plan: *“La parte general del plan contendrá lo siguiente:*

- a. *Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales;*
- b. *Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismo generales para lograrlos;*
- c. *Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido;*
- d. *El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes”*.

<sup>30</sup> Cfr. Sentencia C-015 de 1996. Al respecto, la Ley 152 de 1994, en su artículo 6°, especifica el contenido del plan de inversiones: *“El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá principalmente:*

- a. *La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público;*
- b. *La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión;*
- c. *Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general;*
- d. *La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución*

Parágrafo (adicionado por la Ley 1473 de 2011). El Plan de Inversiones del Proyecto de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo deberá guardar consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

21. En relación con la prelación legislativa de la ley del plan nacional de desarrollo<sup>31</sup>, esta Corporación desde sus primeras decisiones manifestó que:

*“La Constitución de 1991 quiso hacer explícita la importancia de los planes de desarrollo al establecer la prelación que tendrán las leyes de planes sobre las demás leyes (C.P. art. 341). Estas leyes superiores tendrán además una cualidad muy especial: ‘constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin la necesidad de expedición de leyes posteriores’. Lo anterior se explica en razón de la naturaleza de los planes que no se presentan generalmente como mandatos sino más bien como descripciones y recomendaciones. De ahí la necesidad de darle a la ley del Plan una posibilidad de ser ejecutada inmediatamente, aunque su articulado no esté compuesto de normas en el sentido estricto de la palabra”<sup>32</sup>.*

22. En conclusión, la importancia del plan nacional de desarrollo en el marco de la función de planeación del Estado radica en que constituye la expresión suprema de la función de planeación. En efecto, como lo destaca la jurisprudencia, la actuación macroeconómica del Estado, ya sea que se adelante bajo la forma de intervención legal económica (Art. 334 C.P.), o como acción permanente del Ejecutivo en materias económicas de regulación, reglamentación e inspección o en la distribución y manejo de recursos, necesita de pautas generales, que tomen en consideración las necesidades y posibilidades de las regiones, departamentos y municipios así como de las exigencias sectoriales<sup>33</sup>. En esta medida la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, incorpora una propuesta política relativa a ciertas metas que, en un proceso participativo y de concertación, se ha estimado necesario alcanzar. Se trata de una propuesta que viene acompañada de estrategias concretas a través de las cuales pretende lograrse el cumplimiento de esos objetivos<sup>34</sup>.

### **La ley anual de presupuesto como instrumento de planificación**

23. Vinculado al tema de la planeación al que se hizo referencia en apartes anteriores, se encuentra el de presupuesto cuya trascendencia jurídica, económica y política es innegable, toda vez que se constituye en un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, a través del cual se cumplen las funciones redistributivas en la sociedad, se hacen efectivas las políticas macroeconómicas, la planificación del desarrollo, y se efectúa una estimación anticipada de los ingresos y una autorización de los gastos públicos que han de ejecutarse dentro del período fiscal respectivo (Arts. 342 a 346 C.P.)<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> Constitución Política, Art. 341. Sobre este particular conviene recordar lo dicho por esta Corte, en relación con la prelación de esta norma: *“Esta prelación legislativa no se deriva, como han pretendido entenderlo algunos, 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. Emanada, en cambio, como se explica adelante, de la naturaleza misma de la Ley del Plan, y de la voluntad del constituyente expresada en el inciso tercero del artículo 341, arriba citado”* (Sentencia C-557 de 2000).

<sup>32</sup> Sentencia C-478/92 MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>33</sup> Sentencia C-478 de 1992 MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>34</sup> Sentencia C-305 de 2004.

<sup>35</sup> Sentencia C-077 de 2012.

24. El presupuesto ha sido concebido como un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia de la sujeción del Gobierno a la ley, por lo cual, en materia de gastos, el Congreso debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario. Finalmente, esto explica la fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental<sup>36</sup>.

25. El artículo 151 de la Constitución atribuye al Congreso de la República la facultad de expedir leyes orgánicas a las cuales se sujetará el ejercicio de la actividad legislativa, autorización que incluye la expedición de normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. Así las cosas, como sucede en materia de planeación, en el ámbito presupuestal el órgano legislativo expidió la Ley Orgánica de Presupuesto<sup>37</sup>, estatuto que de conformidad con lo preceptuado por el artículo 352 de la Carta, desarrolla los preceptos constitucionales relativos a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales y los entes descentralizados.

26. El Decreto-ley 111 de 1994 en su artículo 11 establece que el Presupuesto General de la Nación se compone de tres partes, a saber: (i) el presupuesto de rentas; (ii) el de gastos o ley de apropiaciones; y (iii) las disposiciones generales.

(i) El *presupuesto de rentas* contiene la estimación de los ingresos corrientes de la Nación, compuestos como se sabe, de ingresos tributarios y no tributarios; así como las contribuciones parafiscales cuando su administración corresponda a órganos que hacen parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

(ii) Por su parte el *presupuesto de gastos o ley de apropiaciones* (art. 347 CP), se compone de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión, cada uno de los cuales se presentará clasificado en diferentes secciones, según lo dispone el artículo 36 del Estatuto Orgánico de Presupuesto. Adicionalmente, según lo dispuesto por el artículo 350 superior, la ley de apropiaciones deberá contener un componente denominado “*gasto público social*” que tendrá prioridad por mandato constitucional, sobre cualquier otra asignación, excepción hecha en casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional.

<sup>36</sup> Sentencia C-685 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero, reiterada en sentencia C-1065 de 2001.

<sup>37</sup> Leyes Orgánicas de Presupuesto 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, compiladas en el Decreto 111 de 1994.

En la *ley de apropiaciones* no puede ser incluida ninguna partida que no corresponda 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 destinarlo a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo (CP. Art. 346). Por su parte, el artículo 347 de la Carta, dispone que el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. De ahí que el artículo 345 *ibídem*, determine que en tiempos de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Finalmente, *(iii) las disposiciones generales* de la ley de presupuesto y apropiaciones, según la ley orgánica, son normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales solamente rigen para el período fiscal para el que hayan sido expedidas, y respecto de las cuales la jurisprudencia constitucional ha manifestado que “*estas disposiciones generales tienen un contenido puramente instrumental pues su finalidad no es otra que permitir una adecuada ejecución del presupuesto (Sentencia C-685 de 1996, Magistrado ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero), lo que quiere decir que esas ‘disposiciones generales’ tienen por objeto facilitar y agilizar la ejecución del presupuesto durante la respectiva vigencia fiscal, sin que al amparo de las mismas pueda el legislador expedir ‘mandatos en sentido material’ o ‘modificar o derogar normas de carácter sustantivo’ ni desconocer o modificar normas de superior jerarquía como lo son las del estatuto orgánico de presupuesto’ según lo precisó la Corte Constitucional en Sentencia C-201 de 13 de mayo de 1998...’*”.<sup>38</sup>

27. Ahora bien, según el artículo 346 de la Constitución, el Gobierno anualmente formulará el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones y lo presentará al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura, a quien corresponde discutirlo y aprobarlo durante los tres primeros meses de cada legislatura (CP art. 349), con estricta sujeción a las reglas de la Ley Orgánica, la cual a su vez establece en el artículo 47 que: “*Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este Presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de Presupuesto*”.

28. Corresponde pues al Congreso autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario (principio de legalidad del gasto), que como lo ha sostenido esta Corporación se constituye en uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. En efecto, ha sostenido la Corte lo siguiente:

“Según tal principio corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello

<sup>38</sup> Sentencia C-562 de 1998 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno (CP art. 1°). En el constitucionalismo colombiano la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley (CP. Art. 346) sino que, además, deben ser apropiadas por la ley de presupuesto (CP art. 345) para poder ser efectivamente realizadas”<sup>39</sup>.

29. En conclusión, la ley de presupuesto es un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, a través de la cual se cumplen las funciones redistributivas en la sociedad, se hacen efectivas las políticas macroeconómicas, la planificación del desarrollo, y se efectúa una estimación anticipada de los ingresos y una autorización de los gastos públicos que han de ejecutarse dentro del período fiscal respectivo. El presupuesto es también un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y del principio de legalidad del gasto, el cual se constituye en uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. De acuerdo con el estatuto orgánico respectivo, el presupuesto general de la nación se compone de tres partes, a saber: (i) el presupuesto de rentas; (ii) el de gastos o ley de apropiaciones; y (iii) las disposiciones generales. Estas últimas, tienen un contenido puramente instrumental pues su finalidad no es otra que permitir una adecuada ejecución del presupuesto, lo que quiere decir que su objeto es facilitar y agilizar la ejecución del presupuesto durante la respectiva vigencia fiscal, sin que al amparo de las mismas pueda el legislador expedir ‘mandatos en sentido material’ o ‘modificar o derogar normas de carácter sustantivo’ ni desconocer o modificar normas de superior jerarquía como lo son las del estatuto orgánico de presupuesto.

Enunciadas la naturaleza, características y finalidades de las leyes contenidas del plan nacional de desarrollo, y del presupuesto anual y apropiaciones, corresponde precisar cuál es el grado de *correspondencia* que debe existir entre una y otra, de conformidad con lo establecido en el artículo 346 de la Carta, conforme a la interpretación que sobre el particular ha hecho la jurisprudencia.

### **El principio de correspondencia entre ley del plan y la ley anual de presupuesto**

30. En la sentencia C-1065 de 2001, la Corte enfrentó un problema jurídico similar al que se plantea en este juicio, en cuanto le imponía pronunciarse sobre el contenido y alcance del principio de *correspondencia* que de acuerdo con la Constitución (art. 346) orienta las relaciones entre el plan nacional de desarrollo y la ley anual de presupuesto. La demanda se sustentó en aquella oportunidad en que las leyes acusadas, aprobatorias del presupuesto de rentas,

---

<sup>39</sup> Sentencia C-685 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

recursos de capital y ley de apropiaciones<sup>40</sup>, violaban el principio de correspondencia previsto en el artículo 346 C.P., toda vez que se habían proferido sin la necesaria preexistencia de una ley del plan<sup>41</sup>.

Resaltó la Corte en la mencionada providencia, la innegable importancia de la función que se asigna a la planeación en el contexto constitucional colombiano. Recordó, así mismo, que la Constitución Política consagró en su artículo 150-3 que al Congreso de la República le compete aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas; en tanto que el 346 dispone que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones “*deberá corresponder*” al plan nacional de desarrollo.

Precisó igualmente que, de conformidad con el artículo 352 C.P. a la Ley Orgánica de Presupuesto le corresponde regular lo atinente a la aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su *coordinación* con el plan nacional de desarrollo. Y observó que la intención del Constituyente de 1991, en esta materia, fue la de estructurar una política económica fundada en *la planeación* y en *la concertación*, de tal suerte que se pudiera cumplir en forma eficiente, adecuada y organizada con los fines esenciales del Estado Social de Derecho.

31. En este orden de ideas, subrayó que mientras que el artículo 346 de la Constitución establece que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones *deberá corresponder* al plan nacional de desarrollo, el artículo 352 *ibídem*, preceptúa que la ley Orgánica del Presupuesto regulará, entre otras materias, la *coordinación* de las leyes anuales de presupuesto con el mencionado plan.

Siguiendo con esta línea de análisis recordó que el artículo 13 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, al establecer el principio de planificación del sistema presupuestal señala que: “*El Presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los principios del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones*”. (Se destaca).

Teniendo en cuenta que, como lo ha reiterado la jurisprudencia de esta corporación<sup>42</sup>, el plan nacional de desarrollo es un mecanismo ordenador y aglutinador de la política estatal, en tanto que el presupuesto es un instrumento jurídico mediante el cual el Estado pone en ejecución los programas y planes que desarrollan esa política, indicó la Corte que resulta apenas comprensible que deba existir una relación de correspondencia entre las metas y programas

<sup>40</sup> La Ley 547 de 1999, por la cual se decretó 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 2000; y la Ley 628 de 2000, por la cual se decretó 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 2000.

<sup>41</sup> La Corte Constitucional había declarado inexecutable el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 508 de 1998) mediante sentencia C-577 de 2000. Así mismo, declaró inexecutable el Plan Nacional de Inversiones en la sentencia C-1403 de 2000.

<sup>42</sup> Sentencias C-077 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo; C-1065 de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-577 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-015 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

trazados en el plan nacional de desarrollo, y las apropiaciones y recursos contemplados en la ley anual de presupuesto, con el propósito de evitar contradicciones e incoherencias que obstruyan la realización de esas metas y programas a través de los cuales se define la política estatal en materia económica y social.

De otro lado, señaló que la correspondencia o concordancia entre los dos estatutos de que habla la Constitución Política en su artículo 346 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 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.

32. A partir de las disposiciones constitucionales y orgánicas citadas, y en particular de lo preceptuado en el inciso tercero del artículo 341 de la Constitución concluyó la Corte que *“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)”*<sup>43</sup>

33. De otra parte, cabe recordar que como lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte Constitucional la ley anual de Presupuesto, no es sólo un instrumento contable que contiene las cifras asignadas y apropiadas en cada rubro, sino que se trata de un documento necesario para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho.

## **Análisis de constitucionalidad**

### **La evolución normativa del porcentaje o la sobretasa ambiental**

34. La expresión acusada se inserta en el artículo 102 de la Ley 1687 de 2013 *“Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y Recursos de capital y Ley de*

---

<sup>43</sup> Sentencia C-1065 de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

*Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2014*". Dicha norma está ubicada en la Parte Tercera de la ley, correspondiente a las "Disposiciones Generales", específicamente en el capítulo V, sobre "Disposiciones varias".

El precepto examinado hace referencia a la destinación de una parte del porcentaje o de la sobretasa ambiental prevista en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 para obras de saneamiento del río Bogotá. Al respecto señala que el 50% de los recursos que conforme a lo previsto en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 sean producto del recaudo o de la sobretasa ambiental al impuesto predial y otros gravámenes sobre la propiedad inmueble de Bogotá, **incluidos sus intereses y sanciones**, serán transferidos a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca con destino a la financiación de los proyectos para el saneamiento del río Bogotá.

35. La denominada sobretasa o porcentaje ambiental cuenta con expreso respaldo constitucional, comoquiera que de conformidad con el artículo 294 de la Constitución *"La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317"* (Se destaca).

En concordancia con ello el artículo 317 de la Carta establece que *"Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización. La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes<sup>44</sup>, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción"*. (Se destaca).

36. En desarrollo de estos preceptos superiores el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 estableció:

**Artículo 44°.- Porcentaje Ambiental de los Gravámenes a la Propiedad Inmueble.** Establécese, en desarrollo de lo dispuesto por el inciso 2o. del artículo 317 de la Constitución Nacional, y con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, **un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto**

<sup>44</sup> La sobretasa ambiental ha tenido una tradición en el orden jurídico colombiano. Así, el **Artículo 24 de la Ley 3a. de 1961** "Por la cual se crea la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá" estableció: "A partir del 1o. de enero siguiente a la sanción de la presente Ley, establécese un impuesto nacional sobre las propiedades inmuebles situadas dentro del territorio de que trata el artículo 3o. de esta Ley, equivalente al dos por mil sobre el monto de los avalúos catastrales". El **Artículo 4o. de la Ley 62 de 1983** "Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 3 de 1961" previó: "A partir del 1o. de enero de 1984 el impuesto nacional sobre las propiedades inmuebles situadas dentro del área de jurisdicción de la Corporación será del dos y medio por mil sobre el monto de los avalúos catastrales". **Artículo 11, inciso 1o., de la Ley 44 de 1990** "Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias", estableció: "Los tesoreros municipales cobrarán y recaudarán el impuesto que se liquide con destino a las corporaciones regionales, simultáneamente con el impuesto predial unificado, en forma conjunta e inseparable, dentro de los plazos señalados por el municipio para el pago de dicho impuesto".

**predial, que no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9%.** El porcentaje de los aportes de cada municipio o distrito con cargo al recaudo del impuesto predial será fijado anualmente por el respectivo Concejo a iniciativa del alcalde municipal. Los municipios y distritos podrán optar en lugar de lo establecido en el inciso anterior por establecer, con destino al medio ambiente, una sobretasa que no podrá ser inferior al 1.5 por mil, ni superior al 2.5 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.

Los municipios y distritos podrán conservar las sobretasas actualmente vigentes, siempre y cuando éstas no excedan el 25.9% de los recaudos por concepto de impuesto predial.

Dichos recursos se ejecutarán conforme a los planes ambientales regionales y municipales, de conformidad con las reglas establecidas por la presente Ley.

Los recursos que transferirán los municipios y distritos a las Corporaciones Autónomas Regionales por concepto de dichos porcentajes ambientales y en los términos de que trata el numeral 1o. del artículo 46, deberán ser pagados a éstas por trimestres, a medida que la entidad territorial efectúe el recaudo y, excepcionalmente, por anualidades antes del 30 de marzo de cada año subsiguiente al período de recaudación.

Las Corporaciones Autónomas Regionales destinarán los recursos de que trata el presente artículo a la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Para la ejecución de las inversiones que afecten estos recursos se seguirán las reglas especiales sobre planificación ambiental que la presente ley establece. (Se destaca).

37. Al pronunciarse sobre una demanda contra el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, la Corte señaló que el porcentaje ambiental, tiene un amplio respaldo en la Constitución comoquiera que se inserta en la política estatal que considera la defensa del medio ambiente como una meta estratégica (Art. 339 C.P.). Es precisamente la Constitución la que establece este porcentaje (Art. 317 C.P.), lo cual, *“se compagina con el espíritu de la Constitución ecológica que tiene la Carta de 1991”*<sup>45</sup>. Y recordó que ya la Corte Constitucional, en sentencia C-013/94, con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, había señalado:

“Lo que es realmente importante es que la Constitución, sea cual fuere la denominación del tributo, legitimó el recaudo existente a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales, con lo cual por el Estatuto Superior hay expresa autorización para que se cobre el tributo en cuestión”.

<sup>45</sup> Sentencias C-305 de 1995, y C-058 de 1994.

38. En la referida sentencia, la Corte al pronunciarse sobre el alcance del inciso segundo del artículo 317 C.P., indicó:

"Este inciso permite, en forma amplia, que la ley destine recursos a las entidades encargadas del manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables. La destinación de esos porcentajes debe sujetarse a los planes de desarrollo de los municipios. De acuerdo con los artículos 294 y 317, lo que la Constitución permite excepcionalmente es la existencia de participaciones o recargos en favor de las participaciones mencionadas, pero no de un impuesto nuevo, porque ello iría contra la justicia tributaria".

"Resulta importante señalar que la ley a que se remite la norma no crea un nuevo impuesto, sino que la expresión que equivale a afirmar que el gravamen no se aumenta para el propietario del bien inmueble sino que un porcentaje de ese monto -que no puede exceder del promedio de las sobretasas existentes- se destina a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, bajo la orientación trazada por los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Con ello se evita la descoordinación fiscal, al someterla al principio de planeación municipal, consagrado en la Carta Política".

"Tampoco se trata de una disposición que viole el artículo 359 de la Carta, por cuanto no es una renta nacional de destinación específica, sino en estricto sentido, una sobretasa que favorece la protección del medio ambiente de los municipios" (Subrayas fuera de texto).

39. Para fijar el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble, los concejos municipales y distritales podrán optar por alguna de las siguientes alternativas: (i) Como sobretasa que no podrá ser inferior al 1.5 por mil, ni superior al 2.5 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial; y (ii) como porcentaje **sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial**, el cual no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9%. (Art. 44 Ley 99 de 1993, Artículo 1° del Decreto 1339 de 1994)<sup>46</sup>.

El Decreto Reglamentario 1339 de 27 de junio de 1994<sup>47</sup> reguló la forma en que se debe ejecutar cada una de las dos opciones que contempla la ley. Si se opta por la primera (la sobretasa), los recaudos correspondientes efectuados por los tesoreros municipales y distritales se mantendrán en cuenta separada y los saldos respectivos serán girados trimestralmente a las Corporaciones Autónomas Regionales, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la terminación de cada período (Art. 2°). En el caso de optar por el establecimiento de **un porcentaje del total del recaudo por concepto del impuesto predial**, los municipios y distritos, a través de sus respectivos tesoreros o del funcionario que

<sup>46</sup>En el caso de Bogotá, tal como lo informó en este proceso el Secretario de Hacienda del Distrito Capital se optó por la segunda alternativa, adoptándose, en consecuencia, el porcentaje ambiental del 15% sobre el total del recaudo del impuesto predial. (Intervención de Ricardo Bonilla González. Exp. D-10484, Fol. 100).

<sup>47</sup> Por el cual se reglamenta el porcentaje del impuesto predial a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales, en desarrollo de lo previsto en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993.

haga sus veces, deberán, al finalizar cada trimestre, totalizar los recaudos efectuados en el período por concepto de impuesto predial y girar el porcentaje establecido en la Corporación respectiva, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la terminación de cada trimestre (Art. 3°).

En atención a condiciones especiales de los municipios, calificadas por el CONPES, y mediando concepto del Ministerio de Ambiente, excepcionalmente los municipios podrán realizar los giros del porcentaje ambiental a las CAR, a más tardar el 30 de marzo del año siguiente a la respectiva vigencia fiscal (Parágrafo, art. 3° del Decreto 1339 de 1994).

40. El artículo 131 de la Ley 1450 de 2011 (Ley del Plan), estableció, para el caso de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, una destinación específica del 50% del recaudo a que se refiere el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 a la financiación de las inversiones y programas de saneamiento del Río Bogotá. Al respecto dispuso la norma en mención:

**“Artículo 131. 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, 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, cualquiera sea el área de la cuenca media del río Bogotá en la cual se realicen las inversiones” (Se destaca).

Como se observa, esta disposición remite al artículo 44 de la Ley 99 de 1993 que como se recordará, al regular el porcentaje ambiental hace referencia a un rubro que no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9% **sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial**. Esta redacción dio lugar a diversas interpretaciones y a controversias jurídicas derivadas de los disímiles sentidos que se le atribuían al precepto. En algunos ámbitos se consideró que el porcentaje ambiental sobre *“el total del recaudo por concepto de impuesto predial”* y de otros gravámenes a la propiedad inmueble de Bogotá, que debía ser transferido a las CAR, resultaba de la aplicación del porcentaje respectivo sobre lo que se recaudaba únicamente por concepto del impuesto predial y los otros gravámenes a la propiedad inmueble, sin tener en cuenta las demás cargas que surgen del incumplimiento de obligaciones formales y sustanciales de los contribuyentes<sup>48</sup>. Contrariamente, bajo otros criterios de interpretación, se

<sup>48</sup>En esta dirección se emitió el concepto No. 2009IE33476, de octubre 19 de 2009, de la Secretaría Jurídica de la Alcaldía Mayor de Bogotá en el cual se consignó: *“Por esos motivos, los recursos a transferir por el Distrito deben resultar de la aplicación del porcentaje al cual se encuentra obligado, sobre lo que se recauda únicamente por concepto del impuesto, y no por las demás cargas que surgen del incumplimiento de obligaciones formales y sustanciales”*. Este sentido de la interpretación fue acogido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección 4, Subsección B, Expediente 2012-0045601, órgano que en sentencia de febrero 27 de 2013, declaró: *“(E)n el caso del porcentaje ambiental si bien la CAR es titular (en el porcentaje señalado por el concejo municipal) de parte de los recursos que efectivamente se recauden por el impuesto predial, esta situación, por si*

entendió que dicho porcentaje se aplicaba no solamente sobre el tributo (el impuesto predial), sino también sobre los intereses, multas y sanciones derivados del incumplimiento de los contribuyentes<sup>49</sup>.

El legislador hizo explícita esta última interpretación en la norma que hoy es objeto de censura al señalar que:

“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.

41. Esta misma concepción sobre el alcance del porcentaje ambiental fue reproducida en el artículo 118 de la Ley 1737 de 2014 *“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 2015”*<sup>50</sup>

41. El anterior recuento normativo demuestra que el artículo 102 de la Ley 1687 de 2013, introdujo de manera explícita una de las interpretaciones que ya subsistían en relación con la base respecto de la cual debería aplicarse el porcentaje ambiental previsto en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993. No corresponde a la Corte en esta oportunidad entrar a examinar la corrección de dichas interpretaciones, o si, desde el punto de vista de su contenido material, la acogida por el legislador de 2013 (Art. 102 Ley 1687/13) se aviene o no a la Constitución. De acuerdo con el cargo único formulado en la demanda que se examina, el objeto de este pronunciamiento será el de determinar si la inserción de la cláusula cuestionada *“incluidos sus intereses y sanciones”* quebranta la

---

*sola, no le da derecho a percibir de forma concurrente con el municipio los ingresos no tributarios que se causen en el incumplimiento de los contribuyentes de sus obligaciones formales y sustanciales tributarias (...)*”.

<sup>49</sup> La Contraloría General de la Nación en concepto No. 2010EE53982 del 6 de agosto de 2010 sostuvo lo siguiente: “Los intereses que se causen por mora en el pago del impuesto predial se causarán en el mismo porcentaje por la mora en el pago de la sobretasa y serán transferidos a las Corporaciones, en los mismos términos y periodos señalados anteriormente. (...) Se encuentra establecido en el art. 3 inciso 2 del Decreto 1339 de 1994 (“El porcentaje del total del recaudo”), que el giro del porcentaje ambiental se realizará **sobre el total de los recaudos efectuados por cada trimestre por concepto de impuesto predial**, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la terminación de cada periodo, toda vez que **la norma constitucional ni la disposición legal hacen distinción si se trata solamente del impuesto o de sus sanciones, multas e interés**”.(Se destaca).

<sup>50</sup>ARTÍCULO 118o. 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.

correspondencia que de conformidad con el artículo 346 de la Carta debe existir entre la ley del plan y la ley anual de presupuesto y apropiaciones. Para un pronunciamiento de esta naturaleza no se requiere un análisis sobre la naturaleza de los recursos provenientes de “intereses y sanciones” sobre el impuesto predial, planteada por algunos intervinientes, comoquiera que como se advirtió en el fundamento jurídico No. 7 de esta providencia, el ámbito del pronunciamiento se contrae a la presunta violación del artículo 346 de la Carta.

**El Artículo 102 de la Ley 1687 de 2013 (ley anual de presupuesto y apropiaciones-2014) no vulnera el principio de correspondencia con la ley del plan.**

42. Conviene recordar que la demandante considera que la expresión “*incluidos sus intereses y sanciones*” contenida en el artículo 102 de la Ley 1687 de 2013 (ley anual de presupuesto y apropiaciones) vulnera el artículo 346 de la Constitución que establece que la ley anual de presupuesto debe *corresponder* al plan nacional de desarrollo (Ley 1450 de 2011). En su criterio, a partir de la expresión acusada se presentaría una falta de correspondencia entre estos dos instrumentos de planeación, comoquiera que la norma acusada prevé una regla distinta a la contemplada en la ley del plan respecto de los recursos que se destinarán a inversiones y programa de saneamiento del río Bogotá.

43. Como se puede advertir la demandante parte de una concepción rígida, basada en una especie de simetría normativa, sobre la manera en que debe entenderse la *correspondencia* entre la ley del plan nacional de desarrollo y la ley anual de presupuesto. Según el planteamiento de la actora, con la adición del segmento normativo acusado, el legislador “*crea una nueva norma que modifica la regla contenida en el artículo 131 del Plan Nacional de Desarrollo, al incluir en las transferencias de recursos a favor de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, las sumas que resulten del incumplimiento de obligaciones tributarias a cargo de los contribuyentes, rebasando así los límites de correspondencia que exige el artículo 346 de La Constitución Política*”.

44. Como lo ha señalado la jurisprudencia de esta corporación, la relación exigida entre estos dos instrumentos de planeación (ley del plan y ley de presupuesto) no es de *identidad* normativa como lo pretende la actora, sino de *concertación, coordinación y concordancia* a fin de que se garantice el cumplimiento oportuno y adecuado de las políticas gubernamentales trazadas en el plan nacional de desarrollo. Dicha concordancia, según lo contempla el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Art. 13), debe estar presente entre el presupuesto general de la nación y los **principios** que orientan el plan nacional de desarrollo.

En este sentido, cabe destacar que la ley del plan (Ley 1450 de 2011) contempla como uno de los ejes transversales de la política estatal allí plasmada el avanzar hacia “*una sociedad para la cual la sostenibilidad ambiental, la adaptación al cambio climático (...) sean una prioridad y una práctica como elemento esencial del bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones*” (Art. 3°). Esta aspiración transversal del PND se concreta en el Capítulo II relativo al

“*Crecimiento sostenible y competitividad*” del cual forma parte el artículo 131 en el que se incluye como uno de los mecanismos para la ejecución del plan nacional de inversiones, los programas de saneamiento del Río Bogotá para lo cual se destinaría, en el caso de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, el 50% de los recursos previstos en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993.

El hecho de que en la ley de presupuesto (Art. 102) se contemple una cláusula similar que adiciona de manera explícita **los intereses y sanciones** derivados de los recursos que conforme a lo señalado en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, sean producto del recaudo del porcentaje o de la sobretasa ambiental al impuesto predial, no desconoce la concordancia que ha de existir entre la ley del plan y la de presupuesto, toda vez que ello no implica la identidad de estos dos estatutos o el carácter inamovible del presupuesto, puesto que como lo dispone el inciso tercero del artículo 341 de la Constitución “*en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan*”.

45. La finalidad que subyace en la exigencia de concordancia o de correspondencia entre el plan nacional de desarrollo y la ley anual de presupuesto es la de garantizar que en éste se incluyan las apropiaciones necesarias para la ejecución de los programas contemplados en el plan nacional de inversiones. Por consiguiente, si como lo admite la Constitución en el artículo 341 citado, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas o recursos aprobados en la ley del plan, éste 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.

46. Bajo estas consideraciones, la inclusión explícita en la norma examinada de los **intereses y sanciones** (no contemplados expresamente en la ley del plan) para la determinación del 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, no quebrantan la concordancia o correspondencia que debe existir entre el plan nacional de desarrollo y la ley de presupuesto, toda vez que se encuentra avalada por el inciso tercero del artículo 341 de la Carta, y se constituye en un instrumento de planeación orientado a hacer efectivas las metas y objetivos trazados en el plan nacional de desarrollo.

47. La Corte reitera en esta oportunidad su jurisprudencia en el sentido que la coordinación o concordancia que debe existir entre los objetivos y metas del plan, y las autorizaciones contenidas en el presupuesto, no implican que éste esté sometido a una dependencia inamovible respecto del primero. Como lo ha indicado la jurisprudencia constitucional<sup>51</sup> el plan nacional fija las directrices que el presupuesto anual debe materializar, lo cual no impide que las leyes anuales de presupuesto afinen los detalles del recaudo y de las inversiones, pues ello también plasma la función de planeación presupuestal del Estado.

---

<sup>51</sup> Sentencia C-1065 de 2001.

48. Contrario a lo sostenido por la demandante, no existe una sujeción estricta entre la ley del plan y las leyes anuales de presupuesto, por cuanto estas también constituyen herramientas de planeación, y en esa medida no se limitan a “contabilizar” los recursos previstos en el plan como parece entenderlo la actora.

Comoquiera que la presunta violación de la correspondencia que debe regir la relación entre la ley del plan y la ley anual de presupuesto (Art. 346 C.P.), fue el único cargo formulado por la actora, y que de la descripción de la naturaleza y las finalidades de uno y otro instrumento de planeación se descarta la existencia de un principio de sujeción rigurosa entre sí, la Corte declarará la constitucionalidad de la expresión “*incluidos sus intereses y sanciones*”, contenida en el artículo 102 de la Ley 1687 de 2013.

## VII. DECISIÓN

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

### RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado, la expresión “*incluidos sus intereses y sanciones*” contenida en el artículo 102 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 1 de enero al 31 de diciembre de 2014*”

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Presidenta (e)

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
Magistrado

LUÍS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO  
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB  
Magistrado  
*Ausente con excusa*

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado

LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General