Sentencia C-077/12

(Febrero 15)

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Aplicación del principio de unidad de materia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Conexidad de materias que regula

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Inhibición para pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva en relación con el cargo de reserva de ley orgánica

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Naturaleza/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Coherencia entre ley y contenido/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Reglas aplicables/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Aplicación/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Diversidad de contenidos temáticos con relación de conexidad/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No significa simplicidad temática/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad teleológica, sistemática y material

La regla de unidad de materia tiene entidad constitucional, estando consagrada en el artículo 158 de la Carta, que indica: “Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”. La Ley Orgánica del Reglamento del Congreso de la República también se refiere ella. Consiste en que, una una vez iniciado el procedimiento de aprobación de una ley, el tema a desarrollar deberá mantenerse presente en todo el proyecto. Se trata una restricción relativa del ejercicio del poder de configuración normativa del Congreso de la República en un contexto temático determinado, al punto que las autoridades legislativas -presidentes de comisiones de las cámaras- tienen el deber de rechazar las iniciativas que la contravengan la regla. No es un límite competencial al poder legislativo de las cámaras respecto de un contenido material determinado: es una restricción a la iniciativa de hacerlo en un contexto temático predeterminado. La finalidad primera de la regla de unidad de materiales la coherencia legislativa: esto es, la ordenación temática de las leyes expedidas y la sistematicidad del derecho legislado, como una contribución a la seguridad jurídica, para evitar que el cuerpo normativo -frecuentemente prolijo- se convierta en un caos de contenidos dispersos de difícil consulta y compleja aplicación. Tiene también un propósito de

transparencia del proceso legislativo, buscando además “impedir la introducción de iniciativas sorpresivas, inopinadas o subrepticias en el curso del trámite parlamentario, que dificulten la participación democrática de la representación plural de la voluntad popular y oscurezcan el marco legal de interpretación y aplicación de las normas”. Con todo, esta regla no puede ser interpretada de manera rígida, pues exigir de manera irrevocable el desarrollo de un solo y único tema por cada ley implicaría, en general, un entendimiento que “terminaría por obstaculizar y hacer inoperante la labor legislativa que, como lo ha expresado esta Corporación, comporta el principio democrático de mayor entidad en el campo de los valores fundantes de nuestro Estado Social de Derecho”. Así, la aplicación de la regla de unidad de materia exige tener en cuenta las relaciones sustanciales entre los dispositivos normativos, pues temas que “en apariencia, se refieren a materias diversas pero cuyos contenidos se hallan ligados, en el ámbito de la función legislativa, por las finalidades perseguidas, por las repercusiones de unas decisiones en otras, o, en fin, por razones de orden fáctico que, evaluadas y ponderadas por el propio legislador, lo obligan a incluir en un mismo cuerpo normativo disposiciones alusivas a cuestiones que en teoría pueden parecer disímiles”; y no pueden ser consideradas como contrarios a la regla contenida en el artículo 158 Constitucional. La regla de unidad de materia “no significa simplicidad temática” de la ley analizada, pues un proyecto de ley puede contener diversos contenidos, siempre y cuando los mismos se relacionen entre sí y éstos, a su vez con la materia de la ley. Así, lo que se exige es “la conexidad que debe existir entre la parte y el todo, esto es, entre una disposición demandada y la ley continente, de modo que del contenido particular de la primera se pueda extraer un vínculo causal, teleológico o sistemático con el “tema general” o la “materia dominante” de la segunda”. De esta manera, el Congreso de la República puede ejercer la potestad legislativa sobre un asunto mediante disposiciones diferentes que regulen aspectos concurrentes del mismo, estableciendo asociaciones lógicas entre supuestos fácticos y consecuencias jurídicas relacionables, y reconociendo relaciones sustanciales de tipo causal, teleológico, temático o sistemático entre normas diversas. A partir de esta consideración es que la jurisprudencia ha determinado que “[s]olamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley”.

PRINCIPIO DE IDENTIDAD TEMATICA O UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE

DESARROLLO-Connotaciones particulares

UNIDAD DE MATERIA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Aplicación del principio de coherencia/PRINCIPIO DE COHERENCIA EN LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Concepto

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Naturaleza y contenido/PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Principios que inspiran la función de planeación

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Método y procedimiento para su adopción

SISTEMA DE MONITOREO DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES PARA AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO-Regulación

POLITICAS PARA GESTION EN AGUA Y SANEAMIENTO BASICO-Lineamientos

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Mecanismos de financiación

CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURIDICA-Normas e interpretaciones en el Plan Nacional de Desarrollo/INVERSIONES NUEVAS-Definición

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Recursos para el financiamiento del patrimonio cultural

PRINCIPIO DE AUTONOMIA TERRITORIAL-Aplicación en el Plan Nacional de Desarrollo

AUTONOMIA TERRITORIAL-Contenido y alcance/AUTONOMIA TERRITORIAL Y UNIDAD NACIONAL-Compatibilidad

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Implicaciones

AUTORIDADES TERRITORIALES-Principios que orientan su ejercicio

RECURSOS DE RESGUARDOS INDIGENAS-Administración y distribución

ENTIDADES TERRITORIALES-Destinación de recursos de propósito general

ENTIDADES TERRITORIALES-Criterios para determinar el ámbito de autonomía/REGALIAS Y COMPENSACIONES-Destinación y distribución/ENTIDADES TERRITORIALES-Concepto de

fuentes endógenas y exógenas de financiación

La Corte Constitucional ha establecido que uno de los criterios para determinar el ámbito de autonomía fiscal y administrativa de las entidades territoriales consiste en la naturaleza de la fuente de financiación a la que se refiera la controversia, variando dependiendo de si se trata de una fuente exógena o endógena de financiación. En el caso de las fuentes exógenas, ha precisado la jurisprudencia que constituyen recursos que, en principio, no les pertenecen a las entidades territoriales. “En consecuencia, la propia Constitución autoriza al poder central para fijar su destinación, siempre que tal destinación se adecue a las prioridades definidas en Carta, las que se refieren, fundamentalmente, a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de cada jurisdicción”. Por esta razón, se ha admitido incluso que sea el Legislador el que fije la destinación de las llamadas transferencias, siempre respetando lo dispuesto en los artículos 288 y 357 superiores. La jurisprudencia ha sido pues pacífica y constante al señalar que los recursos provenientes de fuentes exógenas de financiación “admiten un mayor grado de injerencia por parte del nivel central de gobierno”, y aun más, “[h]a sido criterio constante de esta Corporación, considerar ajustada a la Constitución, la intervención del legislador al momento de definir las áreas a las cuales las entidades territoriales deben destinar los recursos provenientes de rentas de propiedad de la nación, siempre que se trate de aquellas áreas que, constitucionalmente, merecen especial atención”. Al respecto ha dicho la jurisprudencia que:“Si las regalías-y naturalmente, las compensaciones-, como ya se ha anotado, no son de propiedad de las entidades territoriales sino del Estado, y aquéllas sólo tienen sobre dichos recursos un derecho de participación en los términos que fije la ley (arts. 360 y 361 C.P.), bien puede el legislador distribuirlas y señalar su destinación, por tratarse de fuentes exógenas de financiación, con la única limitante de respetar los preceptos constitucionales que rigen la materia.[…] la jurisprudencia constitucional ha fijado una posición según la cual las participaciones que se reconocen a los departamentos y municipios no pueden considerarse como rentas propias de las entidades territoriales sino como rentas exógenas que el Estado les transfiere”.

AUTONOMIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN MATERIA TRIBUTARIA-Límites constitucionales

ENTIDADES TERRITORIALES-No son titulares de una autonomía absoluta en materia fiscal

POTESTAD IMPOSITIVA DE LOS MUNICIPIOS-Límites/AUTONOMIA TRIBUTARIA DE MUNICIPIO Y DEPARTAMENTO-Límites

Tratándose de asuntos tributarios las relaciones entre la autonomía de las entidades territoriales y el principio unitario suelen ser presentadas ante la Corte de manera conflictiva o excluyente y ello le ha dado a la Corporación oportunidad para poner de manifiesto que, aún cuando las entidades territoriales son titulares de poderes jurídicos o de competencias "que no devienen propiamente del traslado que se les haga desde otros órganos estatales" y necesitan recursos para la gestión de sus intereses, no son titulares de una autonomía absoluta en materia fiscal. Y es que, como reiteradamente lo ha señalado la Corte, "dentro del reconocimiento de autonomía que la Constitución les otorga a los municipios en diferentes campos, en materia impositiva éstos no cuentan con una soberanía tributaria para efectos de creación de impuestos", lo cual "tiene su explicación en que las competencias asignadas a dichas entidades, en materia tributaria, deben armonizar con los condicionantes que imponen las normas superiores de la Constitución, los cuales se derivan de la organización política del Estado como república unitaria". Y ha desarrollado lo anterior al manifestar que: La ley, entonces, autoriza la creación del tributo y, una vez creada la contribución mediante ley previa, los municipios adquieren el derecho a su administración, manejo y utilización en las obras y programas que consideren necesarios y convenientes, lo cual "constituye una garantía para el manejo autónomo de los recursos propios".[…] La Corte ha puntualizado que en las condiciones anotadas no es aceptable que cada municipio pueda "ejercer su competencia dentro de los límites que él quiera trazarse", pues " sostener semejante tesis implicaría la consagración del desorden y el caos" en lo que tiene que ver con los tributos municipales, ya que "los municipios podrían establecer tributos y contribuciones sin otro límite que el inexistente de la imaginación".

IMPUESTO PREDIAL-Regulación de los elementos por el legislador sin quebrantar el principio de autonomía o los derechos de las entidades territoriales

RESERVA ORGANICA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Contenido y alcance

LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Distribución de competencias y reglas de formación de entidades territoriales

LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Interpretación sistemática y finalística

Referencia: expediente D- 8599

Demanda de inconstitucionalidad: contra los artículos 11, 12, 13, 14, 20, 22, 23,24,49, 175 y 274 de la ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

I. ANTECEDENTES

El ciudadanoAndrés de Zubiría Samper,en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40.6, 241 y 242 de la Constitución Política, presentó demanda de inconstitucionalidad contralos artículos 11, 12, 13, 14, 20, 22, 23, 24, 49, 175 y 274 de la ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”.

1. Texto normativo demandado

Los textos normativos demandados, son los siguientes:

“LEY 1450 DE 20111

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(…)

ARTÍCULO 11. PROYECTOS DE GASTO PÚBLICO TERRITORIAL. Las entidades Territoriales podrán utilizar el mecanismo de vigencias futuras excepcionales para la asunción de obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias posteriores, para aquellos proyectos de gasto público en los que exista cofinanciación nacional. Las vigencias futuras excepcionales serán autorizadas y aprobadas de acuerdo con las normas orgánicas que rigen la materia, de forma que en la ejecución de los proyectos contemplados en este Plan, se garantice la sujeción territorial a la disciplina fiscal, en los términos del Capítulo II de la Ley 819 de 2003.

Para garantizar el cumplimiento de las metas de cobertura previstas en el presente Plan, las vigencias futuras ordinarias o excepcionales podrán autorizarse para proyectos de cofinanciación durante el año 2011.

Los proyectos que requieran de la utilización de esquemas de financiamiento deberán sujetarse a lo dispuesto en las normas que regulan el endeudamiento público, en especial los trámites previstos en la Ley 358 de 1997.

ARTÍCULO 12. REQUISITOS PARA GIRO DIRECTO DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES. En adición a lo previsto en la Ley 1176 de 2007 para la autorización del giro directo de recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones, a patrimonios autónomos diferentes a los esquemas fiduciarios constituidos en el marco de los Planes Departamentales para el manejo empresarial de los servicios públicos de Agua y Saneamiento, el representante legal de la entidad territorial deberá acreditar ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Plan de obras, gastos e inversiones y las metas de cobertura, calidad y continuidad que se alcanzarán con dicho plan, en los términos de los artículos 10 y 11 de la Ley 1176 de 2007.

2. La destinación de los recursos para financiar subsidios a la demanda de los estratos subsidiables.

3. Que los recursos no amparan otros compromisos o gastos del ente territorial.

ARTÍCULO 13. ORIENTACIÓN DE LOS RECURSOS POR CONCEPTO DE LA ASIGNACIÓN ESPECIAL PARA RESGUARDOS INDÍGENAS, DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES. El inciso 4o del artículo 83 de la Ley 715 de 2001 quedará así:

“Los recursos de la participación asignados a los resguardos indígenas serán de libre destinación para la financiación de proyectos de inversión debidamente formulados, e incluidos en los planes de vida o de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos indígenas. Los proyectos de inversión deberán estar incluidos en el contrato de administración celebrado con el respectivo municipio o departamento, en concordancia con la clasificación de gastos definida por el Decreto-Ley 111 de 1996.

Con relación a los bienes y servicios adquiridos con cargo a los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para los resguardos indígenas, los alcaldes deberán establecer los debidos registros administrativos especiales e independientes para oficializar su entrega a las autoridades indígenas.

Con el objeto de mejorar el control a los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para los resguardos indígenas, el Gobierno Nacional fortalecerá la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al SGP, establecida por el Decreto 28 de 2008”.

ARTÍCULO 14. DESTINO DE LOS RECURSOS DE LA PARTICIPACIÓN DE PROPÓSITO GENERAL PARA DEPORTE Y CULTURA. A partir del 2012 la destinación porcentual de que trata el inciso 2o del artículo 78 de la Ley 715 de 2001, modificada por el artículo 21 de la Ley 1176 de 2007, para los sectores de deporte y recreación y cultura será la siguiente:

El ocho por ciento (8%) para deporte y recreación y el seis por ciento (6%) para cultura.

(…)

ARTÍCULO 20. MONITOREO, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES PARA AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO. La actividad de monitoreo de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico, a que se refiere el Decreto 028 de 2008, seguirá a cargo del Ministerio

de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o de la entidad o dependencia que asuma las funciones en relación con el mencionado sector.

Las actividades de seguimiento y control integral de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico, en adelante y de manera permanente, estarán a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

(…)

ARTÍCULO 22. INVERSIONES DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES EN EL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO. Las obras de infraestructura del sector de agua potable y saneamiento básico financiadas con recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales, podrán ser entregadas como aportes a municipios o a las Empresas de Servicios Públicos que operen estos servicios en el municipio, de acuerdo con lo que este determine, bajo la condición de que trata el numeral 87.9 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994 o las normas que la modifiquen o sustituyan.

En ningún caso la entrega de aportes bajo condición por las Corporaciones Autónomas Regionales se constituye como detrimento patrimonial del Estado. Las Corporaciones Autónomas Regionales no podrán exigir contraprestaciones por la entrega de las obras de las que trata este artículo.

La ejecución de los recursos de destinación específica para el sector de agua potable y saneamiento básico por las Corporaciones Autónomas Regionales, deberá efectuarse en el marco de los PDA, lo anterior sin perjuicio de las inversiones que puedan realizar las mismas en los municipios de su jurisdicción no vinculados al PDA.

PARÁGRAFO. Las Corporaciones Autónomas Regionales no podrán participar en la composición accionaria, propiedad, administración y operación de un prestador de servicios públicos domiciliarios. El presente parágrafo no se aplicará a las Corporaciones Autónomas Regionales que sean accionistas o hayan efectuado sus inversiones con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1151 de 2007.

ARTÍCULO 23. INCREMENTO DE LA TARIFA MÍNIMA DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO. El artículo 4o de la Ley 44 de 1990 quedará así:

“Artículo 4o. La tarifa del impuesto predial unificado, a que se refiere la presente ley, será fijada por los respectivos Concejos municipales y distritales y oscilará entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo.

Las tarifas deberán establecerse en cada municipio o distrito de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta factores tales como:

1. Los estratos socioeconómicos.

2. Los usos del suelo en el sector urbano.

3. La antigüedad de la formación o actualización del Catastro.

4. El rango de área.

5. Avalúo Catastral.

A la propiedad inmueble urbana con destino económico habitacional o rural con destino económico agropecuario estrato 1, 2 y 3 y cuyo precio sea inferior a ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smlmv), se le aplicará las tarifas que establezca el respectivo Concejo Municipal o Distrital a partir del 2012 entre el 1 por mil y el 16 por mil.

El incremento de la tarifa se aplicará a partir del año 2012 de la siguiente manera: Para el 2012 el mínimo será el 3 por mil, en el 2013 el 4 por mil y en el 2014 el 5 por mil. Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior para los estratos 1, 2 y 3.

A partir del año en el cual entren en aplicación las modificaciones de las tarifas, el cobro total del impuesto predial unificado resultante con base en ellas, no podrá exceder del 25% del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, excepto en los casos que corresponda a cambios de los elementos físicos o económicos que se identifique en los procesos de actualización del catastro.

Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados teniendo en cuenta lo estatuido por la ley 09 de 1989, y a los urbanizados no edificados, podrán ser superiores al límite señalado en el primer inciso de este artículo, sin que excedan del 33 por mil.

PARÁGRAFO 1o. Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995, la tarifa aplicable para resguardos indígenas será la resultante del promedio ponderado de las tarifas definidas para los demás predios del respectivo municipio o distrito, según la metodología que expida el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC.

PARÁGRAFO 2o. Todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente gravados por la Ley".

ARTÍCULO 24. FORMACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LOS CATASTROS. Las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de períodos máximos de cinco (5) años, con el fin de revisar los elementos físicos o jurídicos del catastro originados en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario. Las entidades territoriales y demás entidades que se beneficien de este proceso, lo cofinanciarán de acuerdo a sus competencias y al reglamento que expida el Gobierno Nacional.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi formulará, con el apoyo de los catastros descentralizados, una metodología que permita desarrollar la actualización permanente, para la aplicación por parte de estas entidades. De igual forma, establecerá para la actualización modelos que permitan estimar valores integrales de los predios acordes con la dinámica del mercado inmobiliario.

PARÁGRAFO. El avalúo catastral de los bienes inmuebles fijado para los procesos de formación y actualización catastral a que se refiere este artículo, no podrá ser inferior al sesenta por ciento (60%) de su valor comercial.

(…)

ARTÍCULO 49. INVERSIONES NUEVAS EN CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA.El parágrafo del artículo 3 de La Ley 963 de 2005, quedará así:

"Para los efectos de esta ley se entienden como inversiones nuevas, aquellas que se realicen en proyectos que entren en operación con posterioridad a la suscripción del contrato de estabilidad jurídica".

(…)

ARTÍCULO 175. FINANCIAMIENTO PATRIMONIO CULTURAL. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 470 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 37 de la Ley 1111 de 2006, así:

“Parágrafo 2o. Los recursos girados para cultura al Distrito Capital y a los Departamentos, que no hayan sido ejecutados al final de la vigencia siguiente a la cual fueron girados, serán reintegrados por el Distrito Capital y los Departamentos al Tesoro Nacional, junto con los rendimientos financieros generados.

Los recursos reintegrados al Tesoro Nacional serán destinados a la ejecución de proyectos de inversión a cargo del Ministerio de Cultura relacionados con la apropiación social del patrimonio cultural.

Los recursos de las vigencias comprendidas desde 2003 a 2010 que no hayan sido ejecutados antes del 31 de diciembre de 2011, deberán reintegrarse junto con los rendimientos generados al Tesoro Nacional, a más tardar el día 15 de febrero de 2012. En las siguientes vigencias, incluido el 2011, el reintegro de los recursos no ejecutados deberá hacerse al Tesoro Nacional a más tardar el 15 de febrero de cada año, y se seguirá el mismo procedimiento.

Cuando la entidad territorial no adelante el reintegro de recursos en los montos y plazos a que se refiere el presente artículo, el Ministerio de Cultura podrá descontarlos del giro que en las siguientes vigencias deba adelantar al Distrito Capital o al respectivo Departamento por el mismo concepto”.

(…)

ARTÍCULO 274. CONTRATACIÓN MÍNIMA CUANTÍA.Adiciónese al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el siguiente numeral:

“5) Contratación mínima cuantía. La contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto, se efectuará de conformidad con las siguientes reglas:

a) Se publicará una invitación, por un término no inferior a un día hábil, en la cual se señalará el objeto a contratar, el presupuesto destinado para tal fin, así como las condiciones técnicas exigidas.

b) El término previsto en la invitación para presentar la oferta no podrá ser inferior a un día hábil.

c) La entidad seleccionará, mediante comunicación de aceptación de la oferta, la propuesta con el menor precio, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas.

d) La comunicación de aceptación junto con la oferta constituyen para todos los efectos el contrato celebrado, con base en lo cual se efectuará el respectivo registro presupuestal.

Las particularidades del procedimiento previsto en este numeral, así como la posibilidad que tengan las entidades de realizar estas adquisiciones en establecimientos que correspondan a la definición de "gran almacén" señalada por la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinarán en el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

La contratación a que se refiere el presente numeral se realizará exclusivamente con las reglas en él contempladas y en su reglamentación. En particular no se aplicará lo previsto en la Ley 816 de 2003, y en el artículo 12 de la presente ley".

2. Demanda: pretensión y cargos

El actor solicita se declare la inexequibilidad de los contenidos normativos demandados, por considerar que vulneran los artículos 1, 158, 287, 313 338, 356 y 357 de la Constitución Política, con fundamento en los siguientes cargos:

2.1. Desconocimiento de la regla de unidad de materia (art. 158)

2.1.1. Tres ejes sustentan el PND 2010-2014: (1) una estrategia de crecimiento sostenido, para una economía más competitiva, más productiva y más innovadora y con sectores dinámicos que jalonen el crecimiento; (2) una estrategia de igualdad de oportunidades, que garantice que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social o lugar de origen; y (3) una estrategia para consolidar la paz en todo el territorio, con el

fortalecimiento de la seguridad, la plena vigencia de los derecho humanos y el funcionamiento eficaz de la justicia.

2.1.2. El artículo 20 modifica el sistema de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del sistema general de participaciones de agua potable y saneamiento básico, materia que no guarda ningún tipo de relación, ni con la parte general, ni con el plan de inversiones públicas del Plan Nacional de Desarrollo -en adelante PND o Plan-. En otras palabras, sus disposiciones sobre el sistema de monitoreo de los recursos del Sistema General de Participaciones -en adelante SGP- de agua potable y saneamiento básico, carecen de relación de causalidad con alguno de los ejes del Plan; tampoco presentan vínculo con el plan de inversiones públicas -del periodo 2010-2014 por un monto de $564 billones de pesos- y los programas del citado PND.

2.1.3. El artículo 22 de la ley 1450 de 2011 no guarda relación de causalidad alguna con el PND, ni con su parte general, ni con el plan de inversiones públicas, razón por la cual debe ser declarado inexequible.

2.1.4. Al confrontar el artículo 23 con el PND 2010-2011, no se encuentra relación alguna entre esta disposición y los contenidos del Plan, ya que mientras en el PND se esbozan tanto los objetivos y las metas, por ninguna parte aparece nexo alguno con la modificación del impuesto predial unificado. Además, tal reforma sólo procede en el marco de una ley tributaria territorial, no en el PND.

2.1.5. El artículo 24 de la referida ley, al regular la formación y actualización catastral -que sería del resorte de los entes locales- vulnera las normas superiores ya que dicha modificación es ajena a la Ley 1450, siendo sólo posible hacerlo en la ley de régimen municipal o la del sistema tributario local, pero nunca a través del PND.

2.1.6. El artículo 49 de la expresada ley, al modificar otra norma legal -la ley 963 de 2005- sin existir relación causal entre las dos, atenta directamente contra el postulado constitucional de la unidad de materia.

2.1.7. El artículo 175 de la ley 1450 de 2011contraviene la unidad de materia en razón a que tampoco existe relación alguna de causalidad entre el plan nacional de desarrollo y los recursos para el financiamiento del patrimonio cultural. En esta oportunidad, la norma

modifica el artículo 470 del Estatuto Tributario sin existir nexo causal entre el PND y dicha normatividad fiscal.

2.1.8. El artículo 274 de la Ley vulnera también la unidad de materia al modificar el Estatuto de Contratación de la Administración, contenido en la ley 80 de 1993 y modificado por la ley 1150 de 2007. ¿Qué relación existe entre la contratación de mínima cuantía y el plan nacional de desarrollo 2010-2014? No se observa ninguna relación de conexidad, entre el PND y la contratación pública.

2.2. Violación de los Principios de Autonomía y Descentralización territorial (artículos 1 y 287)

2.2.1. El artículo 11 limita la posibilidad de utilizar el mecanismo de las vigencias futuras para financiar inversiones, sujetando su viabilidad a la existencia de recursos de cofinanciación nacional. Mientras que la norma superior garantiza la autonomía de los entes territoriales, la norma inferior indicada la desconoce al condicionarlas. Si la entidad tiene la necesidad de realizar operaciones de vigencia futura, ¿por qué impedirle utilizarlas con sus propios recursos y esfuerzo fiscal, supeditándolas a la concurrencia de recursos nacionales de cofinanciación?

2.2.2. El artículo 12, además de vulnerar los artículos 1 y 287, lesiona los artículos 356 y 357y así los principios constitucionales de autonomía y la descentralización de los entes territoriales, al intervenir la Nación una competencia del nivel territorial para acceder a los recursos para agua potable y saneamiento básico del SGP, exigiendo que las entidades territoriales reciban los recursos del Sistema General de Participaciones a través de patrimonios autónomos diferentes a los esquemas fiduciarios de los planes departamentales de agua.

2.2.3. El artículo 13 de la ley 1450 de 2011, si bien en forma aparente refiere que “los recursos de la participación asignados a los resguardos indígenas serán de libre destinación para la financiación de proyectos de inversión debidamente formulados”, en la práctica está condicionando la entrega de los recursos del SGP a la suscripción de un contrato de administración celebrado con el municipio o el departamento donde se encuentre ubicado resguardo, de acuerdo con las reglas establecidas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, constituyéndose en otra injerencia de nivel nacional en la autonomía fiscal de la entidad

territorial indígena.

2.2.4. El artículo 14 de la mencionada ley vulnera los referidos principios por direccionar y distribuir los recursos para el deporte, la recreación y la cultura – 8% a recreación y deporte, y el 6% a cultura-.

2.2.5. Los artículos 23 y 24 de la ley 1450 de 2011 realizan una modificación inconstitucional, al modificar las tarifas y la forma de determinar la base imponible de uno de los principales ingresos tributarios municipales y distritales,como el impuesto predial unificado. De esta manera se viola directamente el artículo 287 constitucional y los artículos 313 y 338 de la Constitución, por cuanto se desconoce la competencia de los consejos municipales y las asambleas departamentales para imponer contribuciones fiscales en desarrollo de su autonomía.

2.3. Vulneración de la reserva de ley orgánica

La ley 1450 de 2011, en su artículo 14 modifica una norma que contiene normas orgánicas, que son de superior jerarquía (en concreto la Ley 715 de 2001), llevándose por delante la elaboración gradual del ordenamiento jurídico y de paso desconociendo el artículo 4 superior.

3. Intervenciones

3.1. Sobre el desconocimiento de la regla de unidad de materia

3.1.1. Ministerio del Interior y de Justicia.

El cargo formulado por el demandante no está llamado a prosperar ya que, si bien cumple con (i) señalar el contenido material o temático de la ley concernida e (ii) indicar cuales son las disposiciones de dicha ley que no guardan relación de conexidad con dicha materia, no presenta argumentación sólida sobre (iii) las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley, y por lo mismo lesionan el art. 158 de la Carta.

3.1.2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La Corte debe declararse inhibida por ineptitud sustantiva de la demanda, al no cumplir con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Sin embargo, en el evento que la Corte decidiera pronunciarse de fondo, habría de tener en cuenta las siguientes consideraciones:

– Frente al Art. 20 de la ley 1450 de 2011.El PND 2010-2014 definió sectores estratégicos denominados 'locomotoras para el crecimiento económico', en las que se incluye la de generación de empleo, que contempla la política de 'Vivienda y Ciudades Amables'. Uno de los ejes de esta política es precisamente la búsqueda del 'Buen gobierno para la gestión en agua y saneamiento', lo que conduce necesariamente a el establecimiento de un único ente de monitoreo y control de los recursos del SGP para agua y saneamiento, de modo que el artículo 20 establece una medida que tiene una relación de causalidad directa con los objetivos del PND, en tanto se presenta como una herramienta necesaria para llevar a cabo dicho objetivo. Y siendo que de los 564 billones de pesos a los que asciende el PND, casi 100 billones corresponden al SGP, se hace necesario y constitucional el establecimiento de un sistema de monitoreo y control de los recursos del mismo, para mejor velar por la correcta ejecución de los presupuestos destinados a financiar los rubros de agua potable y saneamiento básico.

– Frente al Art. 22 de la ley 1450 de 2011.El contenido de este artículo representa una estrategia de aplicación de la política de 'Buen gobierno para la gestión en agua y saneamiento', al evitar el cobro por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales de cánones de arrendamiento por la utilización de infraestructura construida por ellas a los municipios. Es una medida encaminada hacia la realización de la estrategia 2 del Plan, ya que busca mejorar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico mediante la realización de obras de infraestructura.

– Frente al Arts. 23 de la ley 1450 de 2011.No se está imponiendo a los municipios la obligación de manejar determinada tarifa para el impuesto de renta, sino que se dan lineamientos para que, dentro de ese marco, se ejerza la autonomía de las entidades territoriales, siendo un mecanismo apto para la realización de los objetivos contemplados en el PND, pues dota a los municipios de los recursos necesarios para asegurar el adelantamiento de proyectos, lo que la ubica en el marco de las políticas de "Crecimiento Sostenible y Competitividad".

– Frente al Art. 49 de la ley 1450 de 2011.Lo que pretende el parágrafo es poner un término cierto a las inversiones nuevas ya que, en vigencia de la ley 963, se tenían como tales todas aquellas que se realizaban a partir del 8 de julio de 2005. Simplemente se trata de una actualización de la norma, ya que a partir de la vigencia del Plan los beneficios, serán obtenidos para los proyectos que se edifiquen en virtud de ella y para su modificación está legitimada la ley, que es la categoría de instrumento que creó esta figura. La modificación que realiza la ley del PND es simplemente para hacer más concordante la figura del contrato de estabilidad jurídica con la normatividad vigente. Debe resaltarse la cercana relación que hay entre los contratos de estabilidad jurídica y el propósito consignado en el Plan de proponer "Una estrategia de crecimiento sostenido, basado en una economía más competitiva, más productiva, más innovadora, y con sectores dinámicos que jalonen el crecimiento" (Art. 3 de la Ley del PND), por lo que existe conexidad entre el tema de los contratos de estabilidad jurídica y el PND, pues son mecanismos para su ejecución y realización.

– Frente al Art. 175 de la ley 1450 de 2011.La norma incorpora mecanismos para asegurar el adecuado ejercicio de los derechos culturales, dotando al Ministerio de Cultura de los recursos que no han sido utilizados por las entidades territoriales, para el fortalecimiento del patrimonio cultural de las comunidades étnicas. De esta manera se encuentra plenamente probada la conexidad con los objetivos propuestos en la parte general del Plan, pues este artículo busca fortalecer el cumplimiento de los programas asignados por la ley del PND a este Ministerio, encaminados a fortalecer el patrimonio cultural de los grupos étnicos, reiterando las facultades que ya están incluidas en las normas que integran el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

– Frente al Art. 274 de la ley 1450 de 2011.Si se compara el art. 94 de la ley 1474 con el art. 274 de la ley 1450 del presente año, existe una sustitución total de la norma, por lo que se solicita a la Corte declararse inhibida al fallar el presente artículo toda vez que ha sido derogado tácitamente.

3.1.3. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

A pesar de que los cargos presentados por el demandante carecen de los requisitos necesarios para posibilitar el ejercicio de la competencia de la Corte Constitucional, cabe

exponer los siguientes argumentos:

– Frente al Art. 20 de la ley 1450 de 2011: Debe advertirse que en las bases del plan nacional de desarrollo se describen varios ejes, algunos de los cuales impactan directamente el esquema de manejo del sistema general de participaciones y su incidencia en la entidad territorial. En el acápite de buen gobierno, se hace referencia a la necesidad de una planificación en el mediano y largo plazo para garantizar la estabilidad de los servicios y el aumento de la cobertura y la calidad; y se plantea, dentro de las estrategias, revisar las competencias en el monitoreo, seguimiento y control de los recursos del sistema general de participaciones. Así las cosas, la disposición demandada unifica las actividades de seguimiento y control de la ejecución del SGP de todos los sectores, con lo cual desarrolló las bases del plan de "Buen Gobierno para la Gestión en Agua y Saneamiento", enmarcándose en los objetivos del PND y ofreciendo un instrumento esencial para su cumplimiento a cabalidad.

3.1.4. El Departamento Nacional de Planeación.

Debe la Corte inhibirse por inepta demanda, por cuanto el demandante no aporta argumentos para demostrar que las normas señaladas no obedecen al principio de unidad de materia ni expone el contenido material o temático de la ley concernida que permita hacer un juicio de unidad. En subsidio, existen razones de defensa de las normas demandadas:

– Frente al Art. 20 de la ley 1450 de 2011.Existe coherencia al interior del plan de inversiones entre esta norma instrumental y el monto del plan, pues claramente se advierte en el art. 4 de la ley 1450 de 2011, casi 100 billones de los cerca del 563 billones a los que asciende el monto del Plan, corresponden al sistema general de participaciones. Lo anterior, hace que esta norma instrumental del Plan no solo tenga unidad de materia y una conexión estrecha y específica con la parte general, sino que es coherente con los diferentes componentes del plan de inversiones.

– Frente al Art. 22 de la ley 1450 de 2011.Este artículo guarda unidad de materia con la parte general, pues en esta última se trata en extenso el tema de los gastos en agua potable y saneamiento básico por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales. En efecto, en la base del plan, que se describe en la parte general, se puede encontrar la referencia que sustenta este texto instrumental tratado en el acápite de vivienda y ciudades amables, c)

lineamientos y acciones estratégicas, planes departamentales de agua y saneamiento de segunda generación con visión regional.

– Frente a los Arts. 23 y 24 de la ley 1450 de 2011.La labor administrativa de determinar el valor de la base gravable de cada predio en cada municipio, es una función primordialmente a cargo del instituto Agustín Codazzi y de algunas entidades territoriales, y ella no se está afectando con el artículo 23 del PND. La idea de que este tipo de artículos tenga que hacer parte de unas leyes especiales de régimen municipal o de un sistema tributario local, no tiene sustento en ningún artículo constitucional. Lo que exige la Constitución es que sea la ley, sin calificativo alguno, la que afecte los elementos de la relación jurídica tributaria. Más aún, en este caso, no estamos ante la fijación de un elemento de la relación jurídica tributaria, pues solo se establecen unos lineamientos para la administración del tributo, con lo cual resulta ser más irrelevante el cuestionamiento.

– Frente al Art. 49 de la ley 1450 de 2011.En las bases del actual PND se hace expresa alusión a la inversión privada como un aliado necesario del desarrollo, y a los contratos de estabilidad jurídica como uno de los mecanismos para estimular la inversión privada en los diferentes sectores productivos; igual en el artículo 4 de la Ley 1450 se consagra al sector privado como un actor determinante en la política de desarrollo del gobierno nacional. Consagrar que los contratos de estabilidad jurídica sean un incentivo a la inversión innovadora y no solo un mecanismo de eficiencia tributaria, fue el objetivo del plan que se trasluce en el texto instrumental. Por lo tanto, esgrimir que no existe ninguna relación entre los contratos de estabilidad jurídica y el PND es contraevidente.

– Frente al Art. 175 de la ley 1450 de 2011.En cuanto a la financiación de la cultura, la recreación y el deporte en el PND, debemos indicar que en la cuantificación del Plan de inversión -art 4-,al hacerse la división sectorial de la financiación del PND, encontramos la cultura, el deporte y la recreación como uno de sus componentes, lo que indica que la cultura no solo tiene una relación con el Plan sino que hace parte integrante de él.

– Frente al Art. 274 de la ley 1450 de 2011.El texto demandado de la ley 1450 fue derogado tácitamente y sustituido por el de la ley 1474; por ende la demanda carece de objeto ya que la misma recae sobre un texto inexistente actualmente en el ordenamiento jurídico; muestra de ello es que se reglamentó la ley 1474 y no la 1450, ambas de 2011, a través del decreto

2516 de 2011.

3.1.5. El Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

– La Ley del Plan Nacional de Desarrollo, por disposición de la Ley 152 de 1994, debe regirse por el principio de coherencia, según el cual “los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste”. Así, la elaboración del Plan está sujeta a la existencia de una conexidad con las normas encargadas de establecer los programas y proyectos contemplados en la parte general del mismo, así como también con aquellas otras que especifican los recursos para su ejecución. De este modo, la unidad de materia sólo se rompe cuando existe una ausencia directa y absoluta de conexión entre los aspectos que regula la Ley y la materia que fundamenta el contenido de la misma.

– Una redacción como la de los artículos 23, 24, y 175, ubica estas disposiciones más allá del alcance de los núcleos temáticos tratados por el PND, ya que la modificación de la tarifa mínima del impuesto predial y la formación y actualización de los catastros, no se relaciona con las propuestas de financiación desarrolladas por el Plan.

– Finalmente, los artículos 20 y 22 se ajustan a la Carta Política ya que guardan estrecha relación de causalidad con las políticas económicas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, específicamente en lo tocante al crecimiento económico sostenible como eje estratégico incluido en el PND. De esta forma, la actividad de monitoreo sobre los recursos del sistema general de participaciones, no vulneraría la autonomía propia de las entidades territoriales consagrada en la Constitución Política; ambas disposiciones son medios adecuados para resguardar los contenidos económicos incluidos en el PND y el adecuado manejo de los ingresos que cada entidad obtiene por cuenta del SGP.

3.1.6. La Universidad del Rosario.

– La demanda presentada en el presente caso en contra de las disposiciones de la Ley 1450 de 2011 por vulneración de la regla de unidad de materia, es inepta. La demanda no trasciende de la mera acusación de inconstitucionalidad de los artículos demandados, por lo que el demandante no cumplió con la carga mínima procesal establecida en el Decreto 2067 de 1991 para que la Corte Constitucional proceda a examinar la situación formulada.

– El principio de unidad de materia referido al plan nacional de desarrollo está vinculado a los objetivos normativos fijados en el art. 339 de la Carta, según el cual en la parte general del plan “se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno” y en el plan de inversiones pública se indicarán “los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución”. Así mismo, se reconoce la necesidad de normas instrumentales que permitan la realización de tales propósitos y objetivos o de los programas y proyectos “de inversión pública nacional” y que tales normas instrumentales deben guardar una relación de conexidad directa y teleológica con el plan de inversiones o los propósitos y objetivos nacionales. Finalmente, es claro que la ley del plan no puede contener normas que modifiquen el ordenamiento, suplan fallas o vacíos normativos, salvo que medien las relaciones necesarias con el artículo 339 de la Carta o exista algún criterio de conexidad directa.

– Frente a los artículos 20 y 22 de la ley 1450 de 201. El artículo 2 de la ley del PND, en su acápite de Vivienda y Ciudades Amigables, incluye en su numeral 2.6 el tema del agua potable y el saneamiento básico, como aspecto básico para la igualdad de oportunidades cuyo acceso debe ser garantizado por el Estado. Así, resulta plausible que asuntos relacionados a su prestación oportuna y continua, como lo es el sistema de monitoreo de recursos del SGP de agua y saneamiento, sean incluidos en el PND. Adicionalmente, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado, por lo cual entre los objetivos fundamentales de su actividad se encuentran la solución a las necesidades insatisfechas de saneamiento ambiental y de agua potable. Por lo anterior, se considera que el tema del agua potable y el saneamiento básico, además de ser una política del Estado ineludible en cualquier PND por los principios constitucionales que la promueven, efectivamente se encuentra incluido en el actual PND por lo que no se le haya razón al demandante.

En el mismo sentido se pronunció con respecto al artículo 22 de la ley 1450 de 2011, pues igual que el artículo 20, se refiere al tema del agua y saneamiento básico, de modo que no se desconoce la regla de la unidad de materia.

– Frente a los Arts. 23 y 24 de la ley 1450 de 2011. El artículo 2 de la ley del PND se hace

varias veces referencia al impuesto predial como fórmula para invertir en la gestión de riesgo, mejorar las condiciones del campo y optimizar la generación de oferta de vivienda. Por lo anterior, considera que la norma cumple con el principio de unidad de materia.

– Frente al artículo 49 de la ley 1450 de 2011. Las "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 – Prosperidad para Todos", que integra la parte general del PND, establece que "Los esfuerzos en materia de promoción a la inversión se complementarán con el ajuste de los incentivos del régimen de zonas francas y de contratos de estabilidad jurídica, de tal manera que contribuyan a la transformación productiva del país, dinamicen la transferencia de tecnología y produzcan externalidades positivas en la economía nacional". Se observa que en la propia Ley del PND se está haciendo referencia a la promoción del crecimiento económico comprende políticas de atracción de mayor inversión. No resulta discordante que en un artículo de la mencionada ley se regulen los contratos de estabilidad económica, que buscan precisamente consolidar para los extranjeros y nacionales inversiones seguras y estables en Colombia, a modo de incentivo estratégico del desarrollo económico del país y la disminución del desempleo.

– En relación con el artículo 274 de la ley acusada: la regulación del régimen de contratación pública se sale de la órbita del mencionado PND, pues ni en él ni en los documentos base, se establece relación alguna con el mencionado artículo, con lo que se vulnera el principio de unidad de materia. Menciona igualmente que se debe en cuenta que el numeral 5 del art. 2 de la ley 1150 de 2007, fue adicionado por el art. 94 de la ley 1474 de 2011.

3.1.7. El Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia.

– Frente a los artículos 20 y 22 de la Ley 1450 de 2011. La Constitución expresamente establece que "todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella…". Desde una perspectiva opuesta, la unidad de materia solo se rompe por la ausencia directa y absoluta de conexión entre los distintos aspectos que regulan la ley y la materia que fundamenta el contenido de la misma. En el contexto de la ley del plan nacional de desarrollo y como quiera que la Nación tiene dentro de sus previsiones la realización de inversiones en el sector de agua potable y saneamiento básico, se encuentra una relación fuerte con las medidas de control de las inversiones del sector.

– Con respecto a los artículos 23 y 24 de la Ley 1450 de 2011. Con las modificaciones que introduce la norma se pretende fortalecer el sistema tributario de los municipios y distritos en uno de sus elementos más importantes, el impuesto predial. No hay relación alguna entre este tema y la financiación del Plan Nacional de Desarrollo, lo que implica la violación de la Constitución por unidad de materia.

– Frente al artículo 175 ley 1450 de 2011. Es una norma de control referida a la ejecución de recursos que son fuente exógena de financiación del gasto público territorial. Desde esa perspectiva el legislador tiene una amplia competencia en orden a establecer regulaciones puntuales sobre la suerte de estos recursos. No obstante lo anterior, no se identifica ninguna relación con la parte general, ni con el plan de inversiones pública del plan de desarrollo. Salvo lo que tendría que ver con mayores recursos para la financiación del presupuesto general de la Nación.

3.1.8. El Instituto Colombiano de Derecho Procesal

Ninguno de los argumentos expuestos por el demandante reúne los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional para estructurar un cargo idóneo para que esta Corporación emita un pronunciamiento de fondo, pues el demandante se limita a señalar unas disposiciones constitucionales supuestamente infringidas, pero no desarrolla o explica el alcance o la razón de la incompatibilidad entre las normas demandadas y las disposiciones constitucionales, careciendo la demanda de los requisitos de especificidad, pertinencia, suficiencia y claridad. Por tal razón, Corte Constitucional habrá de emitir un pronunciamiento inhibitorio por ineptitud sustancial de la demanda.

3.1.9. La Federación Colombiana de Municipios

Comparte los argumentos del accionante, pues ni la urgencia ni la alta conveniencia de las disposiciones acusadas justifican que se emplee la ley del Plan como una oportunidad para efectuar ajustes a todas las normas que los necesitan, y considera evidente la violación en el presente caso del principio de unidad de materia.

3.2. Sobre el desconocimiento del principio de autonomía territorial

3.2.1. Ministerio del Interior y de Justicia

El actor se limita a expresar que los artículos 11, 12, 13 y 14 de la ley 1450 de 2011 vulneran los artículos 1 y 287 de la Constitución, enunciando algunas jurisprudencias sobre los principios y algunos conceptos relacionados con gasto público territorial y las vigencias futuras, recursos del sistema general de participaciones y el destino de los recursos para el deporte y la cultura. Se encuentra que hay ausencia de elementos y de argumentos concretos que permitan a la Corte confrontar la disposición legislativa impugnada con el texto constitucional, por lo tanto no procede alternativa distinta para la Corte que inhibirse.

3.1.2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La Corte ha de declararse inhibida por ineptitud sustantiva de la demanda, al no cumplir con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Sin embargo, en el evento que la Corte decidiera pronunciarse de fondo, se realizan las siguientes consideraciones:

– Frente al Art. 11 de la ley 1450 de 2011. La norma no restringe la autonomía de las entidades territoriales sino les abre una nueva posibilidad, al facultarlas para hacer uso del instrumento de las vigencias futuras, en caso de existir recursos de cofinanciación de la Nación. Así, la norma demandada no crea condicionamientos adicionales a los ya existentes, pues remite para la aplicación de las vigencias futuras a lo dispuesto en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, y se establece con el fin de que las entidades territoriales puedan cumplir con las metas de coberturas establecidas en el PND.

– Frente al Art. 12 de la ley 1450 de 2011. Debe reiterarse que la norma no está eliminando la posibilidad para la entidad territorial de obtener el giro directo de los recursos del SGP; se limita a establecer condiciones para su autorización en caso de que las entidades territoriales quieran obtenerlos en esquemas fiduciarios diferentes a los constituidos en el marco de los planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios públicos de agua y saneamiento básico. En otras palabras, afectan solamente la forma en que se hace el giro, pero en ningún caso la capacidad de las entidades territoriales de disponer de los recursos, con lo cual no se afecta su autonomía, al no alterar ni restringir el derecho de estas a tomar parte en los recursos del SGP. Aún más, debe tenerse en cuenta que el giro directo es una modalidad por la que puede optar la entidad territorial, siendo facultativo y no obligatorio para la recepción de los recursos del SGP destinados a agua y saneamiento básico.

– Frente al Art. 13 de la ley 1450 de 2011. Los resguardos indígenas no son entidades territoriales de acuerdo con la Constitución, por lo que la autonomía de los mismos debe analizarse desde un marco diferente al de la 'autonomía territorial'. Se considera que la norma no viola la autonomía de los resguardos, toda vez que la disposición atacada se limita, de un lado, a establecer la obligación de celebrar un contrato para la financiación de proyectos de inversión, situación que ya fue estudiada por la Corte, que encontró la obligación de realizar este tipo de contratos de administración acorde con la Constitución, mediante sentencia C-921 de 2007. Por otro lado, la obligación de que el contrato se realice de acuerdo con la clasificación de gastos establecida en el estatuto orgánico de presupuesto, en nada afecta la autonomía de tales resguardos indígenas, ya que el mencionado artículo 13 contiene simplemente una norma de orden instrumental que permite, a partir de la clasificación del gasto, verificar que los recursos lleguen a su destino final. Igualmente, la disposición se encamina a la realización del artículo 352 Constitucional, pues pretende que este tipo de destinaciones presupuestales se expresen de acuerdo con las normas orgánicas que los regulan.

– Frente al Art. 14 de la ley 1450 de 2011. En nada infringe la Constitución, toda vez que la norma se refiere a fuentes exógenas de financiación de las entidades territoriales, por lo que una determinación del destino de las mismas para nada afecta su autonomía, en especial porque éstas son las que terminan ejecutando los recursos, bajo unos lineamientos que en este caso confían parte de los recursos a recreación, deporte y cultura.

– Frente al Art. 24 de la ley 1450 de 2011. La norma acusada no vulnera la autonomía territorial, pues lo único que hace es reiterar el contenido del Art. 5 de la Ley 14 de 1983 que establece la obligación de formar catastros y actualizarlos en periodos máximos de 5 años. Igualmente facilita el manejo de la información catastral y con ello brinda herramientas valiosas a las entidades territoriales para el manejo de la tierra -en especial la titulación de predios- y los recursos que para ellas produce la propiedad raíz.

3.2.3. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Los cargos presentados por el demandante carecen de los requisitos necesarios para posibilitar el ejercicio de la competencia de la Corte Constitucional. Con todo, frente a los

artículos demandados caben los siguientes argumentos:

– Frente al Art. 11 de la ley 1450 de 2011. Según la jurisprudencia, en algunos eventos la Nación debe liderar procesos para generar economías y proyectos robustos que permitan satisfacer, con los recursos disponibles y optimizando su uso, la mayor cantidad de necesidades insatisfechas. Así, la norma lejos de representar una afectación al principio de autonomía territorial, se encamina a hacer realidad el principio de coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales, en el marco de la planeación.

– Frente al Art. 12 de la ley 1450 de 2011. El artículo no afecta ni modifica las condiciones de asignación de los recursos del SGP para agua potable y saneamiento básico. No afecta el acceso de las entidades territoriales a los recursos, y se limita a regular el aspecto del giro directo de los mismos, que es una posibilidad por la que pueden optar las entidades territoriales. La norma establece una facultad para la entidad territorial, la cual conserva su autonomía para ejercer sus facultades de autogobierno y autoadministración.

3.2.4. El Ministerio de Cultura

Se equivoca el actor toda vez que el deporte y la recreación constituyen gasto público social, razón por la cual la norma que se revisa se encuentra conforme a lo establecido en el artículo 359 de la Constitución. Los recursos a los que se refieren las normas demandadas son recaudados por la Nación y se giran a los entes territoriales para su ejecución de acuerdo con las normas que la reglamentan. Los arts. 14 y 175 de la ley 1450 de 2011, no desconocen la autonomía de los entes territoriales: reflejan la importancia cada vez más consciente y probada del gasto en deporte, recreación y cultura de toda la sociedad, brindando mecanismos para su realización.

3.2.5. El Departamento Nacional de Planeación.

Se está en presencia de una demanda inepta que tiene que traer consigo un fallo inhibitorio de la Corte Constitucional, pues se exponen tautologías y no se realiza una argumentación suficiente en cuanto a la constitucionalidad de las normas demandadas. Sin embargo, destacó los siguientes aspectos:

– Frente al Art. 11 de la ley 1450 de 2011. El demandante partiendo de un inadecuado

tratamiento de la figura de la vigencia futura, llega a una errónea interpretación del artículo. Este consagra una permisión y flexibilización en lugar de una restricción adicional. Por lo tanto, la entidad territorial podrá continuar aplicando el mecanismo de la vigencia futura en la ejecución del presupuesto, conforme a las disposiciones que rigen la materia, y adicionalmente, durante la vigencia del presente PND, podrá utilizar la vigencia futura durante la presente vigencia fiscal. En realidad lo que permite la norma demandada es que los esfuerzos nacional y territorial se coordinen de manera adecuada con el fin de que tales proyectos cuenten con los recursos necesarios para aprovechar la fuente de financiación nacional. En este caso la falta de comprensión de la norma no puede ser el argumento para retirarla del ordenamiento.

– Frente al Art. 12 de la ley 1450 de 2011. La regulación del giro directo en el sector del agua potable y saneamiento básico es de orden legal y la exigencia, que en este caso se está haciendo, la establece también una norma de igual jerarquía, la ley del PND. La función del giro de los recursos del SGP está en cabeza de las autoridades nacionales, que se encargan de transferirlos a la entidad territorial. De manera que la variación en las características del giro para que él sea directo o no, no se entromete en la órbita territorial, pues el que le llegue directamente a la entidad territorial o que se le haga el giro de otra forma a solicitud de ella, varía el comportamiento de la autoridad nacional, pero siempre cumpliendo con la voluntad de la autoridad local. En consecuencia, no puede prosperar el cargo de violación del artículo constitucional, cuando una ley simplemente regula lo que la Constitución Política ordena que se haga, todo sin afectar la competencia a la entidad territorial en el manejo de los servicios a su cargo.

– Frente al Art. 13 de la ley 1450 de 2011. El PND hace partícipe a la comunidad indígena de la definición del destino de sus inversiones, obliga a que se incluyan esas inversiones en los contratos que celebra la autoridad indígena con la entidad territorial, y finalmente, entrega el producido a la propia comunidad indígena. En realidad, de lo que se trata es que tales recursos no se pierdan en el camino y que el destino de su inversión no sea desvirtuado. El cargo está mal elaborado además, por cuanto los resguardos indígenas no han llegado a obtener el carácter de entidad territorial.

– Frente al Art. 14 de la ley 1450 de 2011.Los recursos a los que se refiere la norma son de fuente exógena -son del SGP-, y por lo mismo, el ámbito de autonomía territorial en cuanto a

su utilización se reduce. La presente ley, si bien fija una distribución determinada, no altera para nada la competencia de la entidad territorial al determinar la manera como se ejecutan los recursos, de modo que se resguarda el ámbito esencial de la autonomía territorial.

3.2.6. La Universidad del Rosario.

– Frente al Art. 11 de la ley 1450 de 2011. Es factible que para garantizar el equilibrio macroeconómico, el legislador supedite las vigencias futuras a mecanismos de cofinanciación nacional, con el fin de asegurar la responsabilidad fiscal. La cofinanciación nacional es un claro reflejo de la conjugación perfecta entre el Estado unitario responsable del equilibrio fiscal y la autonomía y descentralización territorial, mediante la cual, las autoridades elegidas democráticamente priorizan los recursos de inversión, respetando el ámbito propio de los entes territoriales.

– Frente al Art. 12 de la ley acusada. No existe una injerencia directa en la autonomía de los entes territoriales puesto que con esta norma, lo que se está imponiendo es un control que busca garantizar la eficacia en la inversión de los recursos destinados a suplir necesidades de agua potable y saneamiento básico, cuestión que no vulnera la autonomía de los entes territoriales.

– Frente al Art. 14 de la ley demandada. Se vulnera el principio de autonomía y descentralización territorial, teniendo en cuenta que se está afectando la posibilidad de los entes territoriales de gestionar sus propios intereses y recursos. Se vulnera el principio al direccionar los recursos relacionados con el deporte, la recreación y la cultura y por no tener en cuenta que los entes territoriales deben ser gestores primarios de sus propios recursos, es decir, deben ser los encargados de tramitar y priorizar las necesidades de las comunidades.

– Frente a los Arts. 23 y 24 de la ley 1450 de 2011. La actividad del Legislador se basó exclusivamente en actualizar la tarifa del tributo, sin que ello vulnere el artículo 317 constitucional, puesto que no se dispuso un gravamen nacional a la propiedad, o se determinó una destinación diferente de los ingresos producto del mismo. Lo anterior implica que los artículos aludidos no vulneran la autonomía de los entes territoriales.

3.2.7. El Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia

– Artículos 11 y 12. El artículo 11 de la ley 1450 de 2011vulnera la autonomía de las entidades territoriales. En relación con el artículo 12 de la misma ley, no le asiste razón al demandante porque la norma no establece una restricción al derecho a participar de los recursos del SGP para agua potable y saneamiento básico, sino que establece una simple limitación respecto a la disposición del recurso para impedir que los mismos sean objeto de giro directo en el supuesto en que se presenten determinadas situaciones. En este contexto, si las entidades territoriales no cumplieren los requisitos establecidos en el artículo 12 de la ley en mención, simplemente no se podría autorizar el giro directo de dichos recursos del SGP, sin perjuicio de que ellas hicieran usos de otros mecanismos de tesorería para disponer de los mismos. El demandante no tiene en cuenta que los recursos del SGP, hacen parte de aquellos recursos de fuente exógena donde el poder de regulación que tiene el legislador es muy amplio, razón para advertir que no hay vulneración de la autonomía de las entidades territoriales.

– Frente al Art. 13 de la ley acusada. No se encuentra el supuesto de vulneración de la Constitución señalado por el demandante. En relación con el requisito de la existencia del contrato para la ejecución de recursos por parte de resguardos indígenas, la Corte Constitucional ya se manifestó a propósito en la sentencia C- 921 de 2007. En lo que respecta con la necesidad de que el gasto que va a ser ejecutado con recursos del SGP de asignación especial de resguardos indígenas, se clasifique presupuestariamente en los términos del estatuto orgánico de presupuesto, no se afecta la autonomía de tales entidades, toda vez que nos encontramos frente a una norma de control para que estos recursos se destinen a proyectos de inversión.

– Frente al Art. 14 de la ley demandada. Los recursos del sistema general de participaciones SGP son fuente exógena de financiación del gasto público de las entidades territoriales. En este sentido, el legislador puede modificar los porcentajes de destinación de cada uno de los sectores del propósito general del sistema general de participaciones.

3.2.8. El Instituto Colombiano de Derecho Tributario

– Los artículos 11 y 12 demandados. Una de las dimensiones del principio de autonomía territorial lo constituye el establecimiento de los tributos necesarios para el cumplimiento de las funciones propias de las entidades territoriales por parte de las autoridades locales.

Desde esta perspectiva, los artículos 11 y 12 demandados estarían desconociendo el principio de autonomía territorial al soslayar la competencia que las asambleas y los concejos tienen al momento de determinar los impuestos al interior de sus respectivas entidades territoriales, así como también por el hecho de tener la entidad territorial que utilizar el mecanismo de vigencias futuras excepcionales, únicamente cuando en los proyectos desarrollados exista una cofinanciación de nivel nacional. La Constitución se desconoce por el hecho de regular el aspecto cuantitativo de los impuestos, esto es, lo relacionado con las bases gravables y las tarifas; constituye una incidencia que no se acompasa con el principio de autonomía, dado que a través de la ley del plan se están socavando los pilares que dan fundamento al ejercicio del poder en el marco de la autonomía que compete a los entes territoriales.

3.2.9. El Instituto Colombiano de Derecho Procesal

Ninguno de los argumentos expuestos por el demandante reúne los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional para estructurar un cargo idóneo para que esta Corporación emita un pronunciamiento de fondo. El demandante se limita a señalar unas disposiciones constitucionales supuestamente infringidas, pero no desarrolla o explica el alcance o la razón de la incompatibilidad entre las normas demandadas y las disposiciones constitucionales, careciendo la demanda de los requisitos de especificidad, pertinencia, suficiencia y claridad. Por tal razón, se solicita a la Corte Constitucional que emita un pronunciamiento inhibitorio por ineptitud sustancial de la demanda.

3.2.10. La Federación Colombiana de Municipios

Frente a los artículos 12 y 13 de la ley 1450 de 2011. No tiene razón el demandante, pues respecto de los recursos exógenos está bien decantada la jurisprudencia constitucional en el sentido de señalar que el principio de autonomía de las entidades territoriales no tiene la misma fuerza de limitación para el Legislador que cuando se está en presencia de recursos endógenos.

3.3. Referidas al tercer cargo, por desconocimiento de la reserva de ley orgánica

3.3.1. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La Corte debe declararse inhibida por ineptitud sustantiva de la demanda, al no cumplir con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Con todo, si decidiera pronunciarse de fondo, surgen las siguientes consideraciones:

3.3.2. El Departamento Nacional de Planeación.

La demanda es inepta, pues se exponen tautologías y no se realiza una argumentación suficiente en cuanto a la constitucionalidad de las normas demandadas. Sin embargo:

– Frente al Art. 14 de la ley 1450 de 2011. La norma que regula la reforma introducida en el acto legislativo 01 de 2001, como sería la presente disposición, no tiene naturaleza de orgánica. Las modificaciones adoptadas mediante acto legislativo 04 de 2007 a los Arts. 356 y 357 no afectan el actual criterio, y por ende, la distribución contenida en la norma no está alterando una disposición orgánica.

3.3.3. El Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia

Respecto del artículo 14 de la Ley 1450 de 2011, de acuerdo con lo establecido en el artículo 151 de la Constitución, su temática, relacionada con la destinación de porcentajes de distribución de recursos por parte de las entidades territoriales provenientes del sector, propósito general del sistema general de participaciones, no figura dentro de los temas que deben ser objeto de reserva de ley orgánica.

4. Concepto del Procurador General de la Nación3

La demanda en relación con los arts. 12, 13, 14, 22, 23, 24, 49 y 175 de la ley 1450 de 2011, carece de la claridad, certeza y especificidad en su formulación. El autor se limita a hacer unas afirmaciones sobre la inconstitucionalidad de los mismos, pero no las acompaña del correspondiente razonamiento que las soporte y las demuestre. Respecto de la Constitucionalidad del art. 274 de la ley acusada, es necesario poner de presente que la demanda carece de objeto, pues este artículo fue derogado por el art. 94 de la ley 1474 de 2011.

4.1. Desconocimiento de la regla de unidad de materia.

– Respecto de lo que se dice en la demanda acerca de la reasignación, al Ministerio de

Hacienda y Crédito Público, de las actividades de seguimiento y control integral de los recursos del sistema general de participaciones para agua potable y saneamiento básico, dispuesta en el art. 20 de la ley 1450 de 2011, en el sentido de que ésta vulnera el principio de unidad de materia, porque no guarda relación con el plan de desarrollo y en especial, con ninguno de los tres pilares, es menester advertir que el actor hace la anterior afirmación pero no la acompaña de la correspondiente argumentación. El mero hecho de afirmar que la norma no guarda relación con el plan y con sus pilares, no es suficiente para desvirtuar la relación que puede existir entre la norma y la parte general del plan, en la que aparecen sus propósitos y objetivos 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 deben ser adoptadas por el Gobierno, las cuales no fueron siquiera consideradas y menos revisadas y analizadas por el demandante. Si se hubiera hecho esta elemental tarea, se habría advertido que la norma tiene una relación directa con los pilares 1 y 2 del plan, conforme aparecen en el art. 3 de la ley 1450 de 2011. Lo que se persigue con la reasignación de funciones aludida, es incidir de manera más eficiente en el crecimiento económico y en la igualdad de oportunidades para que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitan labrar su propio destino. En lo que tiene que ver con el seguimiento y control integral a los recursos del sistema general de participaciones para agua potable y saneamiento básico, para garantizar su cabal ejecución local: menos corrupción equivale a más beneficio social para todos en cobertura de servicios públicos domiciliarios y por ende, en salud. A su vez, sociedades más sanas generan mayor participación en los procesos económicos.

4.2. Desconocimiento del principio de autonomía territorial.

– Se debe advertir que el artículo 11 de la ley 1450 de 2011, regula un caso específico de uso de las vigencias futuras excepcionales por parte de los entes territoriales: financiar proyectos de gasto que cuenten con cofinanciación nacional. Esta regulación especial se expidió en ejercicio de las facultades que el art. 341 superior confiere al Congreso de la República, para dictar una ley que tenga prelación sobre las demás leyes, con el propósito de brindar mecanismos idóneos para la ejecución del Plan. La especialidad de la norma subexámine, no permite que ésta se pueda considerar, como una norma general respecto del uso de las vigencias futuras excepcionales en proyectos que no cuentan con cofinanciación; en principio es un asunto ajeno al PND que se rige por lo establecido en el artículo 353 superior, en lo que

fuere pertinente. Sólo cuando la regulación especial de dichas vigencias sea necesaria para los propósitos del plan, la norma que lo expide se ocupa de tal regulación.

– El artículo demandado alude a una norma que busca el desarrollo integrado del país mediante la compaginación presupuestal de la concepción del PND en los planes territoriales, como una expresión de la colaboración armónica entre entidades autónomas. Esta compaginación se da en un doble sentido, ya que los planes nacionales de desarrollo se elaboran con la participación activa de las entidades territoriales, y los planes territoriales son concertados con el gobierno nacional, tal como se establece en los arts. 113, 340 y 341 superiores. Esta circunstancia explica y justifica la regulación especial de las vigencias futuras territoriales, que se cuestiona por el actor, sin que pueda considerarse que dicha regulación establece un régimen general sobre vigencias futuras y por ende, que se comprometa el principio de autonomía territorial. Por lo tanto, se solicita a la Corte que declare exequible el art. 11 acusado.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda dirigida contra disposiciones contenidas en la Ley 1450/11-, por mandato del artículo 241 -numeral 4- de la Constitución Política.

2. Normas demandadas y contexto normativo -Ley del PND-

2.1. A través de la Ley 1450 se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014. Si bien en su encabezamiento aparece “2010-2014”, el cuatrenio para el que ha sido dictada es el “2011-2014”, como corresponde a una ley formada y promulgada en el año 2011.Y, en efecto, así se corrige desde el artículo 1º.

2.2. El Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”, desarrolla las disposiciones generales en su Título I. Allí anuncia como grandes objetivos del mismo: (i) “consolidar la seguridad con la meta de alcanzar la paz”, (ii) “gran salto de progreso social” y “lograr un dinamismo económico regional que permita desarrollo sostenible y crecimiento sostenido”4. Así mismo, aprueba la incorporación del documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo

2010-2014 Prosperidad para Todos", como parte integrante de la Parte General del mismo y anexo de la Ley 1450: se trata del texto concertado entre el Gobierno Nacional, el Consejo Nacional de Planeación y el Consejo Superior de la Judicatura, con las modificaciones recibidas durante el trámite legislativo.

2.3. Como ejes transversales a los tres pilares anteriores, el Plan incorpora los siguientes: (i) Innovación en lo productivo, en las relaciones público-privadas y en el diseño y desarrollo institucional del Estado; (ii) buen Gobierno, como principio rector en la ejecución de las políticas públicas; (iii) posicionamiento internacional de Colombia; (iv) sostenibilidad ambiental, acceso a las tecnologías de información y comunicaciones y desarrollo cultural.

2.3. El Título II del PND se ocupa del "Plan de Inversiones" y de los "presupuestos plurianuales". El estimativo del Plan Nacional de Inversiones asciende a 564 billones de pesos, a pesos constantes de 2010. El Plan Nacional de Inversiones incluye una "tabla" de las fuentes detalladas de financiación. También se aprueba como parte del mismo el documento "Regionalización del Plan Plurianual de Inversiones", que se anexa a la Ley 1450.

2.4. Los "Mecanismos para la Ejecución del Plan" están en el Título III de la Ley 1450, desarrollados en siete capítulos:(i) "Convergencia y fortalecimiento del desarrollo regional"; (ii) "Crecimiento sostenible y competitividad"; (iii) "Igualdad de oportunidades para la prosperidad social"; (iv) "Consolidación de la paz"; (v) "Sostenibildad ambiental y prevención del riesgo"; (vi) "Soportes transversales de la prosperidad democrática – Buen gobierno"; (vii) "Disposiciones finales".A su vez, los denominados 'soportes transversales' del Plan

2.6. Todos los artículos demandados se encuentran en el Título III, "Mecanismos de ejecución del Plan". Pertenecen al Capítulo 1, "Convergencia y Fortalecimiento del Desarrollo Regional", los artículos 11, 12, 13, 14, 20, 22, 23, 24); al Capítulo 2, "Crecimiento sostenible y competitividad", el artículo 49; al Capítulo 3, "Igualdad de oportunidades para la prosperidad social", el artículo 175; y artículo 274, a las "Disposiciones finales" en el mismo Título III.

3. Problema jurídico constitucional

La Corte Constitucional entrará a resolver si las normas demandadas desconocen las reglas de trámite de (i)"unidad de materia" y (ii)"reserva de ley orgánica", así como si vulneran el

principio sustantivo de (iii)“autonomía territorial”. En cada aparte temático, se concretará el problema jurídico a desatar.

4. Primer cargo: vulneración de la regla de unidad de materia (CP, art 158)

El problema jurídico constitucional específico a tratar se expresa en lo siguiente: ¿Se vulnera el artículo 158 de la Constitución Política -relativo a la regla de unidad de materia- al incluirse en el Plan Nacional de Desarrollo disposiciones relativas a: (i) monitoreo, seguimiento y control de los recursos del sistema general de participaciones para agua potable y saneamiento básico;(ii) inversiones de las corporaciones autónomas regionales en el sector de agua potable y saneamiento básico en el sentido de que las obras de infraestructura del sector de agua potable y saneamiento básico financiadas con recursos de las corporaciones autónomas regionales, podrán ser entregadas como aportes a municipios o a las empresas de servicios públicos que operen estos servicios en el municipio, (iii)el régimen del impuesto predial, (iv) inversiones nuevas en contratos de estabilidad jurídica, (v)financiamiento patrimonio cultural y (vi) contratación de mínima cuantía; lo anterior al, supuestamente, no guardar coherencia con los contenidos temáticos del Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014?

4.1. La regla de unidad de materia5

4.1.1. La regla de unidad de materia tiene entidad constitucional, estando consagrada en el artículo 158 de la Carta, que indica: “Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”.La Ley Orgánica del Reglamento del Congreso de la República también se refiere ella6. Consiste en que, una una vez iniciado el procedimiento de aprobación de una ley, el tema a desarrollar deberá mantenerse presente en todo el proyecto.

4.1.2. Se trata una restricción relativa del ejercicio del poder de configuración normativa del Congreso de la República7 en un contexto temático determinado, al punto que las autoridades legislativas -presidentes de comisiones de las cámaras- tienen el deber de rechazar las iniciativas que la contravengan la regla. No es un límite competencial al poder legislativo de las cámaras respecto de un contenido material determinado: es una restricción a la iniciativa de hacerlo en un contexto temático predeterminado.

4.1.3. La finalidad primera de la regla de unidad de materia es la coherencia legislativa: esto es, la ordenación temática de las leyes expedidas y la sistematicidad del derecho legislado, como una contribución a la seguridad jurídica, para evitar que el cuerpo normativo -frecuentemente prolijo- se convierta en un caos de contenidos dispersos de difícil consulta y compleja aplicación. Tiene también un propósito de transparencia del proceso legislativo8, buscando además "impedir la introducción de iniciativas sorpresivas, inopinadas o subrepticias en el curso del trámite parlamentario, que dificulten la participación democrática de la representación plural de la voluntad popular y oscurezcan el marco legal de interpretación y aplicación de las normas"9.

4.1.4. Con todo, esta regla no puede ser interpretada de manera rígida, pues exigir de manera irrevocable el desarrollo de un solo y único tema por cada ley implicaría, en general, un entendimiento que "terminaría por obstaculizar y hacer inoperante la labor legislativa que, como lo ha expresado esta Corporación, comporta el principio democrático de mayor entidad en el campo de los valores fundantes de nuestro Estado Social de Derecho"10. Así, la aplicación de la regla de unidad de materia exige tener en cuenta las relaciones sustanciales entre los dispositivos normativos, pues temas que "en apariencia, se refieren a materias diversas pero cuyos contenidos se hallan ligados, en el ámbito de la función legislativa, por las finalidades perseguidas, por las repercusiones de unas decisiones en otras, o, en fin, por razones de orden fáctico que, evaluadas y ponderadas por el propio legislador, lo obligan a incluir en un mismo cuerpo normativo disposiciones alusivas a cuestiones que en teoría pueden parecer disímiles"11; y no pueden ser consideradas como contrarios a la regla contenida en el artículo 158 Constitucional.

4.1.5. La regla de unidad de materia "no significa simplicidad temática"12 de la ley analizada, pues un proyecto de ley puede contener diversos contenidos, siempre y cuando los mismos se relacionen entre sí y éstos, a su vez con la materia de la ley13. Así, lo que se exige es "la conexidad que debe existir entre la parte y el todo, esto es, entre una disposición demandada y la ley continente, de modo que del contenido particular de la primera se pueda extraer un vínculo causal, teleológico o sistemático con el "tema general" o la "materia dominante" de la segunda"14. De esta manera, el Congreso de la República puede ejercer la potestad legislativa sobre un asunto mediante disposiciones diferentes que regulen aspectos concurrentes del mismo, estableciendo asociaciones lógicas entre supuestos fácticos y consecuencias jurídicas relacionables, y reconociendo relaciones

sustanciales de tipo causal, teleológico, temático o sistemático entre normas diversas15.

4.1.5. A partir de esta consideración es que la jurisprudencia ha determinado que "[s]olamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley"16.

4.2. La unidad de materia en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo

4.2.1. La Ley del Plan, por su propia naturaleza, no puede ser vista como una ley monotemática, ya que contempla variados objetivos, metas y prioridades, reflejo de políticas públicas con vocación de comprensión de los mandatos que el Pueblo confirió al Gobernante y a sus representantes en el Legislativo. Así, el análisis del cumplimiento de la regla de unidad de materia es particular para su caso17.

4.2.2. La base del análisis del cumplimiento de la regla deberá partir del estudio de la materia de la ley, que en el caso específico del PND "son las metas y prioridades de la política económica, social y ambiental en el cuatrienio presidencial en curso, y las estrategias presupuestales y normativas ideadas para alcanzarlas"18. Desde esta perspectiva, el análisis del cumplimiento de la regla de unidad de materia, en este caso específico, implica verificar que la norma analizada esté encaminada a llevar a efecto cualquier meta o programa del Plan Nacional de Desarrollo.

4.2.3. En el caso de dispositivos pertenecientes a la Ley del Plan, se exige no cualquier tipo de conexidad, sino una relación de conexidad "teleológica directa (es decir, de medio a fin) con los planes o metas contenidos en la parte general del plan. De tal manera que si ellos no se vinculan directa e inmediatamente con las metas propuestas debe entenderse que, por falta de coherencia, no cumplen con el principio de unidad de materia"19. Esto es así porque el estudio del cumplimiento de este requisito se aborda desde el marco del principio de coherencia, contemplado en la norma orgánica que rige la elaboración de la Ley del Plan –recogido en el artículo 3° de la Ley 152 de 1994- y según el cual "los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste". Es adecuado decir entonces, que "la jurisprudencia constitucional ha

entendido que la unidad de materia cobra un significado preciso en la Ley del Plan, en virtud del así denominado ‘principio de coherencia’ ”20.

4.2.4. Debe advertirse que dado que la relación de conexidad que se exige para entender cumplido el requisito de la unidad de materia en el PND, debe ser directa: normas que no necesariamente impliquen la realización del objetivo contemplado en el Plan o que solo tangencialmente contribuyan a su ejecución, no podrán considerarse como adecuadas a la regla de unidad de materia. Frente a estas normas no directamente relacionadas con las metas y objetivos del PND, ha desarrollado la jurisprudencia lo siguiente:

“La conexidad de una norma instrumental particular con las generales que señalan objetivos, determinan los principales programas o proyectos de inversión o especifican el monto de los recursos para su ejecución es eventual si del cumplimiento de aquella no puede obtenerse inequívocamente la efectividad de estas últimas, o si esta efectividad es sólo conjetural o hipotética. Ahora bien, la conexidad es mediata cuando la efectivización de la norma general programática o financiera no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental particular, sino que adicionalmente requiere del cumplimiento o la presencia de otra condición o circunstancia”21.

4.3. Naturaleza y contenido de la Ley del Plan: parámetro del juicio de unidad de materia

4.3.1. La Ley del Plan es uno de los mecanismos más importantes para la realización de los fines propios del Estado Social de Derecho22, 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 sociedad23, siempre teniendo presente que “[e]l bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado”24. Así, los planes 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 Política25.

4.3.2. El ejercicio de la función de planeación que inspira la elaboración de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo26 se encuentra plasmada en los artículos 151, 342, 339, 300.2 y 313 numeral 2° de la Carta27, y las cuestiones directamente relacionadas con ella se concretan por el Constituyente en el Título XII, Capítulo 2, que comprende los artículos 339 a 344 de la

Carta y el desarrollo orgánico en la Ley 152 de 1994. 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 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 Constitución28), 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"29.

4.3.3. La Ley del Plan tiene una iniciativa reservada al Gobierno Nacional30, "por cuanto éste dispone de todos los elementos de juicio y de los instrumentos para elaborar los planes y programas respectivos"31. El Gobierno deberá elaborar entonces el Plan con participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura, deberá someterlo al concepto del Consejo Nacional de Planeación y deberá presentarlo al Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del respectivo período presidencial32.

Una vez culminada esta fase previa de elaboración del Plan de Desarrollo, se ingresa en el la fase legislativa33, en la que aplican los siguientes requisitos34:

"(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”35.

4.3.4. Como resultado de este proceso debe emerger una norma que 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”36; 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”37.

Frente al Plan de Inversiones, la Carta especifica que“tendrá prelación sobre las demás leyes. En consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores; con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la Ley del Plan”38.

4.3.5. 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 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 Desarrollo39”40.

Esta Corporación, partiendo de las normas constitucionales que regulan lo referente a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, la ha definido como “una propuesta política referente a ciertas metas que, en un proceso participativo y de concertación, se ha estimado necesario alcanzar, propuesta que viene acompañada de estrategias concretas a través de las cuales pretende lograrse el cumplimiento de esos objetivos”41. 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”42.

4.4. Análisis concreto de los cargos por desconocimiento de la unidad de materia

4.4.1. El artículo 20 de la Ley 1450 de 2011

4.4.1.1. La norma establece regulaciones sobre los recursos del SGP para agua potable y saneamiento básico, específicamente, de las actividades de monitoreo, seguimiento y control de los mismos. Y distribuye en dos dependencias del orden nacional tales funciones: el monitoreo, al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -o a quien se encargue de estas funciones-; y el seguimiento y control, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

4.4.1.2. En opinión del accionante, el artículo 20 modifica el sistema de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del SGP, sin que guarde algún tipo de relación con la parte general o el plan de inversiones públicas del Plan Nacional de Desarrollo, y sin que tal

sistema de monitoreo de recursos del SGP aparece relacionado en alguno de los programas del citado PND.

4.4.1.3. Como se expuso en precedencia, el análisis del incumplimiento alegado por el demandante del requisito de unidad de materia, empieza por la identificación del contenido relevante del PND, para luego determinar si hay conexidad directa entre la norma analizada y las metas, objetivos, planes y programas que inspiran el Plan. Para encontrar el parámetro de análisis, debemos recordar lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 1450 de 2011: "Apruébese como parte integrante de la Parte General del Plan Nacional de Desarrollo e incorpórese como anexo de la presente ley, el documento "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos", elaborado por el Gobierno Nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo".Este documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo, contiene una descripción de los ejes temáticos del plan; pero los complementa con el señalamiento de áreas y metas más específicas frente a las cuales, en general, se realiza un diagnóstico, se trazan objetivos y se formulan lineamientos estratégicos. No basta contrastar las normas demandadas con el contenido del artículo 3 de la Ley 1450 de 201143 para poder emprender el análisis del cumplimiento del requisito de unidad de materia -como hace el demandante-, sino es necesario revisar la parte general del Plan, en su integridad, para identificar los objetivos que pueden o no desarrollar las disposiciones analizadas.

4.4.1.4. Frente al caso del artículo 20 de la Ley 1450 de 2011, referido en líneas generales a la reasignación de competencias para operar el sistema de monitoreo de recursos del SGP, contemplado en el Decreto 28 de 200844, debe indicarse que esta estrategia encuadra en objetivos delineados en el documento "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos", tal como lo indicaron varios intervinientes en el proceso. En dicho documento, parte integral del PND, se establece como estrategia para alcanzar crecimiento económico, la dinamización de sectores "locomotora", dentro de los que se incluyó a la vivienda; frente a la misma, se destacó no solo su potencial para impulsar el crecimiento, sino el impacto decisivo que tiene en el ámbito social el hecho de que "los hogares colombianos [puedan] contar con más y mejores condiciones de habitabilidad"45. Para conseguir el objetivo de impulsar la vivienda, y con ello generar crecimiento y mejoramiento de las condiciones de vida, se destacaron los encadenamientos que tiene la construcción de

vivienda con la provisión de agua potable y saneamiento46 y se señaló en el diagnóstico que "persisten dificultades para lograr un desarrollo territorial más integral, relacionadas con: […](3) debilidades en la estructura institucional local del sector de agua potable y saneamiento básico que afecta el proceso de formulación de políticas, su implementación y articulación con otros sectores involucrados en el desarrollo urbano"47, de modo que la política sectorial se había concentrado en la reforma del esquema de asignación, distribución y control a los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) para agua potable y saneamiento básico48.

Como resultado del anterior diagnóstico se formuló, entre varios objetivos, el de "5. Consolidar las reformas estructurales en el sector de agua potable y saneamiento básico, para lograr impacto positivo en la disminución de pobreza, incremento de coberturas reales de acueducto, alcantarillado y aseo, mejoramiento de la salud y la competitividad de las ciudades y del sector rural"49, estableciendo entre los lineamientos y las acciones estratégicas a acometer, políticas de buen gobierno para la gestión en agua y saneamiento, dentro de las que se encuentran las siguientes:

"• Formular e implementar una política integral de gestión de información que le agregue valor al ciclo de política pública en sus diferentes etapas –formulación, ejecución, seguimiento y monitoreo y evaluación–.

• Revisar y ajustar el Sistema Único de Información (SUI), en el marco de la política sectorial de gestión de información, para que soporte de manera óptima las funciones de formulación de política, planificación, regulación y vigilancia y control. Para ello se deberá, entre otras estrategias, brindar una mayor asistencia técnica, promover mayor conectividad, implementar mecanismos para asegurar la calidad de la información reportada, diseñar mejores controles a la información reportada; y articularlo con otros sistemas de información ambiental y socioeconómica.

• Revisar la asignación de competencias para las actividades de monitoreo, seguimiento y control del gasto que realicen las entidades territoriales con los recursos del Sistema General de Participaciones"50.

4.4.1.5. Como puede observarse, estos tres lineamientos específicos, cobijados en un objetivo específico del Plan, llaman a mejorar los sistemas de información, entre otros, en su

componente de monitoreo, el ajuste de los sistemas de información para optimizar la regulación, vigilancia y control del sector, y específicamente revisar la asignación de competencias de las actividades de monitoreo, seguimiento y control del gasto frente a los recursos del SGP asignados a agua y saneamiento básico. Estos elementos indican que existe conexidad entre la norma demandada y los objetivos y metas del Plan. Y no solo eso, sino que la conexidad es directa, pues la realización de estos objetivos pasa necesariamente por la variación de las competencias en el sistema ya existente de monitoreo a los recursos del SGP, establecido en el Decreto 28 de 2008, situación que puede verificarse fácilmente al percibir la correspondencia prácticamente exacta entre el contenido del artículo 20 de la Ley 1450 de 2011 y el tercero de los lineamientos antes citados.

En vista de la anterior comprobación es evidente que la disposición analizada constituye una herramienta de concreción de los objetivos del PND, por lo que la Corte no estima que desconozca el principio de unidad de materia.

4.4.2. El artículo 22 de la Ley 1450 de 2011

4.4.2.1. Esta disposición autoriza a las Corporaciones Autónomas Regionales para realizar aportes a municipios y a empresas de servicios públicos que en ellos operen. Tales aportes consisten en obras de infraestructura del sector agua potable y saneamiento básico; se rigen por lo acordado con el respectivo municipio y las condiciones de la Ley 142/94; la entrega de tales aportes no constituye detrimento patrimonial; la operación no puede implicar contraprestación alguna ni, específicamente, participación en la propiedad o gestión del prestador del servicio, por regla general; pueden realizar inversiones en municipios de su jurisdicción no vinculados al PDA, no obstante la ejecución de los recursos destinados al sector -agua potable y saneamiento básico- deba realizarse dentro del marco del PDA.

4.4.2.3. Frente a esta norma, cabe aplicar parte del análisis realizado en el acápite precedente, en tanto se identificó que la vivienda, encadenada con el tema de agua y saneamiento básico, hacen conveniente y necesario, con miras a alcanzar un mayor crecimiento económico y un impacto positivo a nivel social, la búsqueda de realización de objetivos como:

“1. Aprovechar el nivel de urbanización de Colombia para apoyar las metas y estrategias de disminución de pobreza. Para esto se cumplirá con las acciones identificadas en los ODM de

incorporar, entre 2004 y 2015, a 10 millones de nuevos habitantes a soluciones de acueducto y 11,1 millones de habitantes a soluciones de alcantarillado (urbano y rural), y reducir de 16% al 4%, entre 2005 y 2020, los hogares que habitan en asentamientos precarios (Documento CONPES 91 de 2004).

[y]

5. Consolidar las reformas estructurales en el sector de agua potable y saneamiento básico, para lograr impacto positivo en la disminución de pobreza, incremento de coberturas reales de acueducto, alcantarillado y aseo, mejoramiento de la salud y la competitividad de las ciudades y del sector rural"51.

Frente a estos objetivos se establecieron como lineamientos y acciones estratégicas a emprender, políticas relacionadas con el agua y saneamiento, dentro de las que se encuentra la siguiente:

"• Con el fin de lograr el cumplimiento de los requisitos ambientales y la sostenibilidad de la oferta del recurso hídrico, se promoverá la vinculación y mayor participación de las Corporaciones Autónomas Regionales en los PDA II"52.

4.4.2.4. Igualmente, hay un segundo eje de políticas y objetivos contemplados en el PND que cobijan la norma analizada, y que se encuentran comprendidos en el eje de Sostenibilidad Ambiental y Prevención del Riesgo.

En este punto se consagraron las estrategias de respuesta a la ola invernal 2010-2011, identificando que como consecuencia de la misma había visto afectada el 5% de la población nacional (470.000 familias) en 755 municipios de 28 departamentos y el Distrito Capital y perjudicado 269 acueductos y 16 alcantarillados. Como consecuencia de esta situación se formularon como lineamientos y acciones estratégicas, en la fase de rehabilitación, para el sector de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, "la reparación en sitio y la reubicación de viviendas urbanas afectadas y […] la rehabilitación de sistemas de acueducto y alcantarillado"53.

4.4.2.5. Es evidente pues, que uno de los propósitos y objetivos del PND es el mejoramiento de las condiciones en infraestructura y prestación de los servicios de acueducto y

saneamiento básico, tanto desde el punto de vista del mejoramiento de las condiciones de vivienda, como desde el esfuerzo de reparación de las consecuencias de la tragedia invernal, por lo que la estrategia consistente en permitir la transferencia de obras de infraestructura realizadas por las Corporaciones Autónomas Regionales a los municipios o las empresas de servicios públicos se enmarca dentro de los objetivos del Plan y representa una estrategia conducente para la realización de los mismos. Es claro que esta disposición abre la posibilidad que entidades que antes no podían contribuir de manera directa a la generación de infraestructura para los prestadores directos de los servicios, en el ámbito de su competencia, puedan aportar al mejoramiento y a la solución de los problemas que aquejan a los acueductos del país, facilitando su rehabilitación y ampliando la oferta de infraestructura, necesaria para la ampliación de la cobertura.

En el mismo sentido, es clara la conexidad directa con la política de ampliar la vinculación y la participación de las Corporaciones Autónomas Regionales en los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento (PDA) que ofrece el tercer inciso de la norma analizada, pues afianza la vinculación de por las Corporaciones Autónomas Regionales en la ejecución de sus recursos de destinación específica en el marco de los PDA.

Las anteriores consideraciones implican que el artículo 22 de la Ley 1450 de 2011 es constitucional frente al cargo de ausencia de unidad de materia.

4.4.3. El artículo 23 de la Ley 1450 de 2011

4.4.3.1. Esta norma modifica la tarifa del impuesto predial, elevando el mínimo del 1/1000 al 5/1000 y hasta el 16/1000 del avalúo correspondiente, con excepciones tanto para el mínimo y como para el tope tarifario, y otras disposiciones complementarias: repite la exigencia de que corresponde establecerla a los municipios y distritos, y el carácter diferencial y progresivo de la misma; describe nuevos factores para su fijación como el rango de área y el propio avalúo catastral; fija factores exceptivos de la regla tarifaria y sus respectivos incrementos con máximos de años a año; mantiene un régimen diferenciado para los terrenos urbanizables no urbanizados y a los urbanizados no edificados; implementa un mecanismo para el pago de la compensación a cargo del Presupuesto Nacional para municipios con resguardos indígenas; y ratifica la posibilidad de gravar, mediante ley expresa, bienes de uso público en principio excluidos.

4.4.3.2. Afirma el accionante, al confrontar el artículo 23 con el PND 2010-2011, que no se encuentra relación alguna entre esta disposición y los contenidos del Plan, ya que por ninguna parte aparece nexo alguno con la modificación del impuesto predial unificado.

4.4.3.3. En el Plan Nacional de Desarrollo se hacen varias referencias al impuesto predial, incluidas en el marco del eje de crecimiento sostenible, bajo el esquema de las 'locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo', en el apartado del tema agropecuario y de desarrollo rural. La política plasmada en el PND frente a este sector se encamina a aumentar su productividad y crecimiento, reconociendo la gran potencialidad del tributo local a la vez que su atraso y desequilibrio, requiriendo por ende de reformas estructurales e incentivos por parte del Estado. Es así como se formularon siete grandes líneas estratégicas de acción: "(1) incrementar la competitividad de la producción agropecuaria; (2) promover los encadenamientos productivos y la agregación de valor; (3) ampliar y diversificar los mercados agropecuarios externos e internos; (4) promover esquemas de gestión del riesgo y mejorar las condiciones para las inversiones en el campo; (5) mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural; (6) promover la equidad en el desarrollo regional rural; y (7) adecuar la institucionalidad para el desarrollo rural y la competitividad"54.

En el marco de la cuarta estrategia, encaminada a promover esquemas de gestión del riesgo y mejorar las condiciones para las inversiones en el campo, señala el anexo al PND que uno de los objetivos específicos será promover el uso productivo de la tierra55 que se conseguirá, entro otros a través de "desarrollar el derecho real de superficie y promover el establecimiento de contratos de arrendamiento de largo plazo que ofrezcan seguridad jurídica a los campesinos propietarios de la tierra y a los inversionistas. Como complemento, se consolidará el proceso de formación y actualización del catastro rural y se pondrán en marcha estrategias para la formalización de la propiedad rural y el mejoramiento en la gestión del impuesto predial (tarifas y recaudo)"56.

4.4.3.4. Establece el PND que como mecanismos de financiación adicionales al Presupuesto General de la Nación, se buscará "la aplicación de instrumentos de captura de valor (valorización, plusvalías o de un nuevo instrumento financiero basado en los incrementos futuros de los recaudos del Impuesto Predial) y la definición de una línea de redescuento con tasa compensada a través de FINDETER"57.

4.4.3.5. Una referencia adicional al tema del impuesto predial se hace en el marco del eje de establecimiento de ‘soportes transversales de la prosperidad democrática’, más concretamente en cuanto a la oferta de ‘apoyos transversales al desarrollo regional’. En este punto se destaca la importancia del establecimiento de una política de fortalecimiento institucional de las entidades territoriales, formulándose como lineamiento estratégico en materia de descentralización el de “[f]ortalecimiento de los ingresos de recaudo propio de las entidades territoriales, para lo cual se plantea: (1) el incremento de la tarifa mínima legal del impuesto predial en los municipios, (2) fortalecer al IGAC técnica y presupuestalmente para ampliar su capacidad de actualización catastral, (3) mejorar las capacidades institucionales de las administraciones municipales y departamentales, con el fin de incrementar la disponibilidad de fuentes de financiamiento del desarrollo territorial”58.

Igualmente en cuanto al tema de ‘consolidación del sistema de ciudades’, se establece como estrategia para el ‘fortalecimiento del buen gobierno en la gestión urbana’, la de “aumentar el recaudo del impuesto predial y definir esquemas de financiación y compensación para proyectos de impacto regional, articulando mejor los mecanismos existentes (p.e la sobretasa ambiental del predial)”59.

4.4.3.6. Como puede observarse, los lineamientos específicos antes destacados, cobijados en dos de los ejes centrales del PND, señalan la intención política y la necesidad desde el punto de vista de la realización de los objetivos y metas contenidos en el Plan, de aumentar el recaudo del impuesto predial, a través de la modificación tarifaria y el mejoramiento en los procedimientos de recaudo. Estos elementos indican que existe conexidad entre la norma demandada y los objetivos y metas del Plan, y no solo eso, sino que la conexidad es directa, pues para la concreción de estos objetivos la medida analizada se presenta como conducente y apropiada, en tanto tiene la potencialidad de aumentar el recaudo a través del establecimiento de tarifas mínimas superiores a las antes existentes y el establecimiento de regímenes diferenciados.

En vista de la anterior comprobación, es evidente que la disposición analizada constituye una herramienta de concreción de los objetivos del PND, por lo que la Corte no estima que se desconozca el principio de unidad de materia.

4.4.4. El artículo 49 de la Ley 1450 de 2011

4.4.4.1. La norma analizada modifica la ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia, específicamente, en materia de “normas e interpretaciones objeto de los contratos de estabilidad jurídica”60. Al definir lo que debe entenderse por ‘inversiones nuevas’, incorpora un cambio: anteriormente hacían referencia a los “proyectos que entren en operación con posterioridad a la vigencia de la presente ley”61, para ahora pasar a ser “aquellas que se realicen en proyectos que entren en operación con posterioridad a la suscripción del contrato de estabilidad jurídica”62.

4.4.4.2. El demandante sostiene que el artículo 49, al modificar otra norma legal – la ley 963 de 2005-, sin haber ningún tipo de relación causal entre las dos, atenta directamente contra el postulado constitucional de la unidad de materia.

4.4.4.3. En el PND, como señalan varios de los intervinientes, se formulan metas y objetivos que podrían cobijar el tema de los contratos de estabilidad económica, regulados por la Ley 963 de 2005. Es así como en el eje temático de los ‘soportes transversales de la prosperidad democrática’, en el tema de ‘relevancia internacional’ se identifican cuatro ejes centrales de política, tendientes a mejorar la situación del país en cuanto a inserción en la economía global, la obtención del máximo de beneficios derivados del comercio internacional y la incorporación de nuevas tecnologías al aparato productivo nacional. Los ejes temáticos identificados fueron los siguientes:

“Estos elementos expresan la necesidad de implementar una estrategia de internacionalización que permita aumentar la participación de Colombia en el mercado global estimulando la competitividad de la producción nacional, a través de: (1) una política arancelaria para promover la transformación productiva, (2) la negociación, implementación y administración de acuerdos internacionales, (3) la promoción de la inversión, y (4) la facilitación del comercio”63.

Dentro del apartado de ‘promoción de la inversión’ se hace expresa mención de la importancia del ajuste en los incentivos del régimen de zonas francas y de contratos de estabilidad jurídica para obtener la transformación productiva del país y la transferencia tecnológica.

4.4.4.4. La norma analizada podría estar comprendida bajo los objetivos antes señalados, por referirse al tema de los contratos de estabilidad jurídica. Siendo la existencia misma de los

contratos de estabilidad jurídica es un mecanismo importante para la realización de los objetivos del Plan, la determinación de que es una ‘inversión nueva’ es relevante para su aplicación concreta a un proyecto determinado. Valga recordar pues, que el tipo de conexidad que se exige para entender cumplido el requisito de la unidad de materia en tratándose de normas pertenecientes al PND es de conexidad “teleológica directa (es decir, de medio a fin) con los planes o metas contenidos en la parte general del plan.

4.4.4.5. En el presente caso, la modificación entraña una materialización de la política pública de fomento de la inversión, precisando su aplicación en aquella inversión que se realiza con posterioridad a la suscripción de cada contrato de estabilidad -y no en las ya efectuadas desde la vigencia de la ley-, para efecto de los beneficios tributarios y jurídicos que conlleva. Con tal enmienda, la regulación que se analiza cumple un doble propósito: en primer término, de focalización del incentivo de estabilidad económico-jurídica en refuerzo del incremento de la inversión; en segundo término, la protección fiscal al restringir el tratamiento tributario favorable a determinadas inversiones que cumplen la finalidad regulatoria. En ambos casos, se encamina a fortalecer los objetivos del PND.

En vista de la anterior comprobación, la disposición analizada presenta una relación de conexidad teleológica con el PND, y por tanto deberá declararse exequible.

4.4.5. El artículo 175 de la Ley 1450 de 2011

4.4.5.1. La norma analizada adiciona un parágrafo al artículo 470 del Estatuto Tributario. Busca que los recursos del gravamen a la telefonía móvil -art. 470 del Estatuto Tributario-, transferidos en la proporción ordenada en la norma y que no hubieren sido ejecutados al final de la vigencia siguiente a la de su giro por el Distrito Capital y los departamentos, sean reintegrados con sus rendimientos financieros al Tesoro Nacional; además, señala el término para realizarlos cuando correspondan a vigencias anteriores -entre 2003 y 2010-. Igualmente prevé la inversión de los recursos reintegrados, por parte del Ministerio de Cultura, en proyectos relacionados con la apropiación social del patrimonio cultural.

4.4.5.2. El demandante señala que el artículo 175 de la ley 1450 de 2011 no cumple con el requisito de unidad de materia en razón a que no existe relación alguna de causalidad entre el plan nacional de desarrollo y los recursos para el financiamiento del patrimonio cultural. En esta oportunidad, la norma modifica el artículo 470 del Estatuto Tributario sin existir nexo

causal entre el PND 2010-2014 y dicha normatividad fiscal.

4.4.5.3. Dentro del eje de ‘igualdad de oportunidades para la prosperidad social’ del PND, se contempla el objetivo de promoción de la cultura que incluye un lineamiento estratégico encaminado al fortalecimiento de la apropiación social del patrimonio cultural. Sobre el mismo, quedó plasmado en el PND que “[e]l patrimonio cultural es, sin discusión, un eje estructural y prioritario en la formulación de políticas culturales para la Nación. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo reconoce al patrimonio cultural como un motor para el desarrollo de las comunidades, el intercambio de manifestaciones culturales, y por ende simbólicas, que reafirman la identidad y reconocen la diversidad cultural colombiana”64. Con el fin de realizar lo anterior, “la Nación a través del Ministerio de Cultura y sus entidades adscritas (Archivo General de la Nación, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, e Instituto Caro y Cuervo), en articulación con los demás actores del Sistema Nacional de Cultura, afianzarán la política pública para la apropiación social del patrimonio cultural de la nación, con el ánimo de valorar, rescatar, preservar, promover, proteger y salvaguardar el patrimonio cultural colombiano, haciendo de éste un vehículo para el desarrollo social y económico, en un país con memoria”65.

4.4.5.4. La norma aquí analizada es un mecanismo idóneo para la realización del objetivo antes citado de promoción del patrimonio cultural, pues establece una nueva fuente de recursos, que quedarán a cargo de la entidad designada por el PND para contribuir a la promoción de la cultura, en el propósito de facilitar con ello la “ejecución de proyectos de inversión a cargo del Ministerio de Cultura”66.

El objetivo delineado por el PND, el protagonismo del Ministerio de Cultura y la disponibilidad de mayores recursos para la promoción del patrimonio cultural indican, no solo que la estrategia plasmada en el artículo 175 se enmarca en los propósitos del PND, sino que además existe una conexidad teleológica directa entre la implementación del mecanismo de reintegro de recursos no ejecutados por el Distrito capital y los departamentos, y el fortalecimiento de la apropiación social del patrimonio cultural, por lo que se considera que en el presente caso se cumple el requisito de unidad de materia.

4.4.6. El artículo 274 de la Ley 1450 de 2011

4.4.6.1. El demandante considera que el artículo 274 vulnera la unidad de materia al

modificar el Estatuto de Contratación de la Administración, contenido en la ley 80 de 1993 y modificado por la ley 1150 de 2007, destacando que no se observa ninguna relación de conexidad entre reglas de contratación de mínima cuantía y el PND.

4.4.6.2. Varios de los intervinientes en el presente caso señalaron que el artículo demandado no estaría vigente, ya que el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011 lo habría subrogado.

4.4.6.3. Estudiado tanto el contenido de la norma demandada como el de la norma posterior67, se aprecia que ambas disposiciones tienen contenidos idénticos y sólo divergen en que los incisos finales, en la norma posterior, se erigen en parágrafos 1 y 2. Así, se ha producido la derogatoria tácita de la norma demandada por la expedición del artículo 94 de la Ley 1474 de 2011; a lo que debe sumarse que no es indispensable decidir -por excepción- sobre la norma derogada -artículo 274 de la Ley 1450 de 2011- en razón de continuar surtiendo efectos jurídicos respecto de los cuales deba haber pronunciamiento, ya que todos los presupuestos fácticos a los que se aplicaría quedarían cobijados por la norma posterior.

5. Desconocimiento del principio de autonomía territorial (2º cargo)

El problema jurídica se formula así: ¿se vulneran los artículos 1, 287, 313 y 338 de la Constitución Política –relativos a la autonomía territorial- al incluirse en el Plan Nacional de Desarrollo disposiciones concernientes a (i) Los proyectos de gasto público territorial, en especial lo referido a la posibilidad de utilizar el mecanismo de las vigencias futuras excepcionales en proyectos en los que exista cofinanciación nacional, (ii) requisitos para el giro directo de recursos del sistema general de participaciones para agua potable y saneamiento básico, (iii) modificación a la norma del Art. 83 de la Ley 715 de 2001 relacionada con la forma de reporte y cuestiones de administración de los fondos de asignación especial del Sistema General de Participaciones para los resguardos indígenas, (iv) la destinación de los recursos de la participación de propósito general para deporte y cultura, (v) el régimen del impuesto predial unificado y la formación y actualización de los catastros?

5.1. La autonomía territorial

5.1.1. El artículo 1º de la Constitución Política define a Colombia como un “Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus

entidades territoriales (…)”. Esta definición cuida que la unidad de la república no derive en centralismo político sino, al contrario, que regiones, secciones y localidades dotadas de autonomía concurran armónicamente a la consolidación de la unidad nacional desde la diversidad.68. Al respecto, se dijo en la sentencia C-127 de 2002 que:

“En este sentido quiso así el Constituyente armonizar las partes en un todo dinámico que rebasando la mera descentralización haga viables y trascendentes los derechos que asisten a las entidades territoriales para gestionar con autonomía sus intereses, esto es: para gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponde, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, participar en las rentas nacionales, y por supuesto, ejercer los controles que les atañe conforme a la Constitución y la Ley. Lo cual es indicativo de que a la luz de la Carta la autonomía territorial y la unidad nacional son ampliamente compatibles, se nutren mutuamente, engloban en diferentes estadios institucionales la misma comunidad, concurren dialécticamente a la realización de los fines esenciales del Estado, y por tanto, operan, discurren y se articulan de tal manera que en último término las entidades territoriales sólo pueden realizarse a través de la unidad nacional, al paso que ésta únicamente puede existir a condición de que las entidades territoriales desplieguen su poder autonómico en consonancia con los intereses locales y nacionales. Son, pues, territorialidad y unidad nacional, dos elementos teleológicamente inescindibles, ontológicamente diferenciables a partir de su materialidad geográfica, con unos destinatarios comunes –los habitantes del país -, y por entero, instancias orgánicas y funcionales de un mismo mecanismo estatal: el de la República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”.

5.1.2. En este marco de cooperación, compatibilidad y concurrencia entre unidad y autonomía territorial, la Corte ha indicado que, “es necesario armonizar los principios de unidad y autonomía, garantizando el manejo por los municipios y departamentos de los intereses locales, pero sin desconocer la supremacía del ordenamiento nacional69”70. Al respecto se ha dicho que:

“Estos dos principios se relacionan de dos modos distintos: Por un lado, existe un sistema de limitaciones recíprocas, en el que el concepto de autonomía territorial se encuentra restringido por el de unidad, y a la inversa, la unidad se encuentra circunscrita por el núcleo

esencial de la autonomía. Por tal motivo, la interpretación y aplicación de estos principios debe estar encaminada a obtener su pleno equilibrio y coexistencia, sin que ninguno de ellos sea absoluto en perjuicio del otro: el concepto de unidad del Estado colombiano no puede ser utilizado como pretexto para desconocer la capacidad de autogestión de las entidades territoriales, y a su turno, la autonomía de las entidades territoriales no puede ser entendida de manera omnímoda, hasta el punto de hacer nugatorias las competencias naturales de las instancias territoriales centrales"71.

Por eso, la Constitución Política dispuso, como principio adicional del ordenamiento territorial, que la autonomía de que gozan las entidades territoriales se despliega dentro del ámbito "de la Constitución y de la Ley"72.

5.1.3. El ámbito de autonomía no se agota con la fórmula del autogobierno: se concreta adicionalmente en el poder de dirección administrativa y fiscal73, tal como lo desarrolla el artículo 287 de la Constitución. En tal dirección, la Corte ha expresado:

"El carácter de entidad territorial implica pues, el derecho a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, por último, participar en las rentas nacionales. De esta forma, tal reconocimiento se traduce en autonomía política, esto es, la capacidad de elegir a sus gobernantes (alcalde, concejales, ediles, personero y contralor), autonomía administrativa, es decir, la facultad de manejar los asuntos de su jurisdicción, tales como la organización de los servicios públicos, la administración de sus bienes y la solución de todos los problemas que surjan en desarrollo de sus actividades y, finalmente, autonomía fiscal, que implica la potestad para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar sus recursos"74

5.1.4. De acuerdo con lo anterior, la Constitución y la Ley delimitan el alcance de la autonomía de las entidades territoriales, mientras que el artículo 288 superior señala que "[l]as competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley". Así, la autonomía constitucionalmente reconocida y acotada, también se halla regida por principios que orientan su ejercicio por las autoridades territoriales, en guarda y refuerzo de dos fines constitucionales: (i) el carácter unitario de la Nación, y (ii) el desarrollo

equitativo de las regiones del territorio colombiano como clave para el logro de la "prosperidad general", esto es, de todos sus habitantes.

En el marco del Estado unitario le corresponde Legislador velar por la salvaguarda simultánea de ambos principios, a partir de una ponderación positiva de los mismos, sin atentar contra la unidad nacional ni vaciar las competencias autonómicas. Así, deberá evitar que los asuntos de naturaleza local o regional sean asignados a otros niveles, o que asuntos de naturaleza nacional sean atribuidos a los demás niveles territoriales. Debe propender por la defensa tanto del contenido esencial de la autonomía de las entidades territoriales, como de la unidad del Estado colombiano. Y no deberá limitarse a distribuir y delimitar las competencias de los niveles territoriales, sino también a compatibilizarlas y armonizarlas75. Es en este marco que esta Corte en sentencia C-1258 de 2001 señaló, que la autonomía debe entenderse como "el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo"76.

5.2. Análisis concreto y desarrollo del cargo

5.2.1. El artículo 11 de la Ley 1450 de 2011

5.2.1.1. El artículo faculta a las entidades territoriales para acudir al instrumento de 'vigencias futuras excepcionales' -asunción de obligaciones a ser financiadas con recursos presupuestales de ejercicios posteriores- tratándose de proyectos "en los que exista cofinanciación nacional". Además: (i) reitera la sujeción a las normas orgánicas de presupuesto para su trámite, así como a las de endeudamiento público cuando se acuda a tal tipo de financiamiento; (ii) reafirma la sujeción de las entidades territoriales a las reglas de disciplina fiscal existentes; y (iii) habilita las vigencias futuras ordinarias o excepcionales, para proyectos de cofinanciación durante el propio año 2011, en la ejecución de los programas del PND.

Concretamente, esta disposición hace parte de los "Mecanismos para la Ejecución del Plan" -Tít. III de la Ley del PND- y del capítulo sobre "Convergencia y Fortalecimiento del Desarrollo Regional". Al tenor del artículo 9 de la Ley del Plan, las entidades de la Nación pueden suscribir con las entidades territoriales, a iniciativa de cualquiera, "Convenios Plan", tanto para implementar el PND mismo en los territorios como para complementar las políticas de

desarrollo de las entidades territoriales consonantes con los objetivos del Plan; tales convenios pueden incluir compromisos de aportes del presupuesto nacional, esto es, de recursos adicionales de cofinanciación.

5.2.1.2. De acuerdo con el accionante, el Artículo 11 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, vulnera el principio de la Autonomía y Descentralización de los entes territoriales consagrado en los Artículos 1 y 287 de la Constitución Política de 1991, al condicionarlas a proyectos cofinanciados por la entidad territorial y la nación, situación que atenta de manera flagrante, a su juicio, contra los referidos principios constitucionales.

5.2.1.3. El Artículo en cuestión se desarrolla en el marco de las disposiciones generales de la Ley 1450 de 2011, y hace referencia a aquellas situaciones relacionadas con proyectos territoriales de gasto público en donde exista participación de la Nación y de las entidades territoriales. De ahí que la norma no tenga un alcance restrictivo que limite la capacidad de acudir a las vigencias futuras para la financiación de un proyecto a ser ejecutado con recursos propios de las entidades territoriales. Por el contrario, entraña la posibilidad de que las entidades territoriales puedan acceder a las vigencias futuras cuando exista un proyecto cofinanciado con el gobierno central.

De esta manera, es necesario afirmar que el argumento central del accionante en contra de la norma bajo estudio, carece de certeza77, toda vez que la interpretación que éste realiza no corresponde a aquella que de forma lógica y jurídica se pueda establecer.

5.2.1.4. Ante esta situación es necesario reafirmar la extensa jurisprudencia de la Corte en relación los requisitos materiales que debe cumplir una demanda de inconstitucionalidad, a pesar de su carácter popular e informal78. De esta manera, se ha expresado reiteradamente que el accionante debe alcanzar ciertos mínimos en cuanto a la sustentación y argumentación relacionada con el aparente concepto de violación constitucional79: para el caso en concreto, resultan relevantes aquellas que pretenden que el accionante presente razones claras, específicas, pertinentes, suficientes y ciertas en relación con la supuesta violación a los preceptos constitucionales. El elemento de la certeza que tiene que estar inmerso en las razones que sustentan la supuesta inconstitucionalidad de la norma, ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como la necesidad de que “la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente y no simplemente [sobre una] deducida por el

actor, o implícita80.

Como se demostró, la demanda sustenta el presente cargo de violación a la autonomía de las entidades territoriales bajo una interpretación normativa que no corresponde a la realidad jurídica por lo que es posible clasificarla como una proposición contraria a la establecida por el Legislador. No procederá la Corte a declarar la inconstitucionalidad de una norma bajo unas consideraciones ajenas a la norma, pues generaría, en caso de acogerse las pretensiones de la demanda, en una violación al requisito material de certeza que debe estar presente en las acciones de inconstitucionalidad.

Ante la ineptitud sustantiva del presente cargo, la Sala se declarará inhibida para pronunciarse al respecto.

5.2.2. El artículo 12 de la Ley 1450 de 2011

5.2.2.1. A juicio del accionante, el Artículo 12 de la Ley 1450 de 2011 también vulnera el principio de la Autonomía de las Entidades Territoriales, toda vez que la norma consagra la injerencia del Gobierno Nacional en los recursos para el agua potable y saneamiento básico, al obligar a los entes territoriales a recibir los recursos del Sistema General de Participaciones a través de patrimonios autónomos diferentes a los esquemas fiduciarios departamentales y bajo el cumplimiento de unos requisitos y condiciones establecidas por la Nación.

5.2.2.2. El accionante considera que lo establecido por el Artículo en cuestión, implica que para acceder a los recursos para agua potable y saneamiento básico de SGP es “necesario que se giren a patrimonios autónomos diferentes a los esquemas fiduciarios de los Planes Departamentales de Agua”.

5.2.2.3. El supuesto de hecho de la norma bajo estudio es claro al establecer textualmente lo siguiente: “en adición a lo previsto por la Ley 1176 de 2007 para la autorización del giro directo de recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones a patrimonios autónomos diferentes a los esquemas fiduciarios constituidos en el marco de los Planes Departamentales (…) deberá acreditar (…) el cumplimiento de los siguientes requisitos (…)”. Se hace evidente que el propio Artículo acusado reconoce la existencia de otros mecanismos para el giro de los recursos del Sistema General de Participaciones, diferentes a aquel que éste se encuentra creando. De forma

similar a lo expuesto en el numeral anterior, la norma en cuestión es explicita en establecer que el mecanismo que se encuentra creado, adiciona los previstos por la Ley 1176 de 201181, lo que difícilmente deja concluir que ésta se encuentra haciendo obligatorio el giro de dicho recursos únicamente bajo la vía que se encuentra regulando. Así mismo, la norma es clara en establecer y reconocer la existencia de los esquemas fiduciarios constituidos a través de los diferentes Planes Departamentales de Agua.

5.2.2.4. Así entonces, a diferencia de lo considerado por el accionante, el Artículo 12 de Ley 1450 de 2011 no limita el giro de los recursos a través de patrimonios autónomos diferentes a los del Plan Departamental, sino por el contrario, crea una opción adicional para que los entes territoriales decidan el mecanismo de transferencia que más consideren conveniente a sus intereses y necesidades.

De esta manera, se debe concluir que la interpretación que se realiza en la demanda carece de certeza, toda vez que se aleja diametralmente de lo que lógica y jurídicamente se pueda interpretar de la norma en cuestión. Las razones expuestas como sustento de la violación de la Constitución Política de 1991, son una deducción que no corresponde a la proposición jurídica real y existente de la norma.

Por tal motivo, y acudiendo a los argumentos expuestos en el numeral anterior (supra 5.2.3), y considerando que se está en presencia de una ineptitud sustantiva del cargo, la Sala se declarara inhibida para pronunciarse sobre la materia.

5.2.3. El artículo 13 de la Ley 1450 de 2011

5.2.3.1. El accionante alega que la regulación establecida mediante el Artículo 13 de la ley 1450 de 2011, vulnera la autonomía de las entidades territoriales indígenas, en cuanto permite la intromisión del Gobierno Central en los recursos de dichas entidades, toda vez que la asignación de éstos se encuentra condicionada a la suscripción de un contrato de administración con el municipio o el departamento donde se encuentre ubicado el resguardo y, adicionalmente, a que lo hagan de conformidad con las reglas establecidas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

5.2.3.2. La norma cuestionada se encuentra dentro del marco de las disposiciones generales del Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014 y con ésta se modifica el inciso 4º del Artículo 83

de la Ley 715 de 2001, en el que se regula la distribución y administración de los recursos de los resguardos indígenas. De esta manera, resulta importante mencionar la norma del año 2001 la cual establece en su numeral segundo, lo siguiente:

“Los recursos asignados a los resguardos indígenas, serán administrados por el municipio en el que se encuentra el resguardo indígena. Cuando este quede en jurisdicción de varios municipios, los recursos serán girados a cada uno de los municipios en proporción a la población indígena que comprenda. Sin embargo deberán manejarse en cuentas separadas a las propias de las entidades territoriales y para su ejecución deberá celebrarse un contrato entre la entidad territorial y las autoridades del resguardo, antes del 31 de diciembre de cada año, en la que se determine el uso de los recursos en el año siguiente. Copia de dicho contrato se enviará antes del 20 de enero al Ministerio del Interior”

La norma demandada estableció ciertos requisitos que deben ser incluidos dentro del contrato de administración, el cual es celebrado entre el resguardo indígena y la entidad territorial en donde éste se encuentre ubicado, de conformidad con el mandato establecido en el numeral 2º del Artículo 83 de la Ley 715 de 2001.

5.2.3.3. El argumento de la demanda, como ya se señaló, se concentra en que considera vulnerados los derechos consagrados constitucionalmente para la entidades territoriales, dado que parte del supuesto equivocado de que los resguardos a los que se refiere la norma en estudio tienen esa naturaleza jurídica. Si bien el artículo 357 de la Carta ordenó a la ley determinar los resguardos que para el efecto de participar en las rentas nacionales deberían ser considerados como municipios, no por ello los convirtió en entidades territoriales; así, no es posible confundir como una misma institución los resguardos indígenas y las entidades territoriales indígenas82: aquellos son instituciones legales y sociopolíticas de “carácter especial, conformados por una comunidad o parcialidad indígena, que con un título de propiedad comunitaria, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y de su vida interna, por una organización ajustada al fuero indígena o a sus pautas y tradiciones culturales”83, que no conforman entidades territoriales; y la propia jurisprudencia de ésta Corporación ha reiterado que “los territorios indígenas hoy en día no están constituidos como entidades territoriales indígenas y por tanto no son personas jurídicas de derecho público”84.

No obstante, dada la especificidad de las instituciones indígenas, un cargo de vulneración de la autonomía de un tipo de entidad territorial indígena aún no existente, no invalida el cargo respecto de la autonomía general de los pueblos indígenas y sus formas organizativas vigentes. Así, no obstante la impropia asimilación entre entidad territorial indígena y los territorios resguardos, se procederá a examinar el cargo en cuestión con base en un desarrollo jurisprudencial antecedente.

5.2.3.4. Esta Corporación, al resolver una demanda basada en razones similares a las expuestas por el accionante sobre la constitucionalidad del Artículo 85 de la Ley 715 de 2001, en sentencia C- 921 de 2007 encontró ajustado a los principios de la Constitución Política de 1991 la administración de los recursos asignados a los resguardos indígenas mediante el Sistema General de Participaciones, por las entidades territoriales en donde se encuentren ubicados. De manera expresa se señaló:

"Los recursos asignados a los resguardos indígenas serán administrados por el municipio en que éste se encuentre, para lo cual deberán manejarse en cuentas separadas a las propias de la entidad territorial, disposición que no se opone a la Constitución, pues no existe constitucionalmente un mecanismo fiscal para el traslado directo de tales recursos a los resguardos indígenas. (…) Dado que los recursos respectivos del Sistema General de Participaciones son de los resguardos indígenas, para que el contrato de intermediación a que alude la norma se ajuste a la Constitución debe ser un mecanismo que garantice tanto el derecho de participación de los pueblos indígenas como su autonomía. De manera que, la determinación del uso de los recursos que se plasmara en el contrato debe consultar el interés propio de dichos grupos y comunidades indígenas expresado a través de sus autoridades debidamente constituidas"85.

5.2.3.5. Finalmente, debe recordarse que el inciso 2º del artículo 83 de la Ley 715 -adicionado por el artículo 13 de la Ley 1450/11 bajo examen-, relativo a la administración de los recursos asignados a los resguardos indígenas por los municipios donde se encuentran mediante contratos de administración, fue objeto de declaración de exequibilidad condicionada, "en el entendido de que, dentro del marco de la Constitución y la ley, en el proceso de celebración y suscripción del contrato se debe asegurar el respeto de los derechos a la identidad étnica y cultural y a la participación de los resguardos; y, en caso de discrepancia sobre el uso de los recursos, prevalecerá la decisión adoptada por las

autoridades del respectivo resguardo". Así, este nuevo mandato de la Ley del Plan 2011-2014 ha de interpretarse, en relación con el contrato de administración allí previsto, de conformidad con la autonomía étnica y cultural propia de los pueblos indígenas, no obstante los resguardos no ostenten por ahora la condición de entidades territoriales.

5.2.3.6. En conclusión, la norma impugnada se encuentra ajustada a la Constitución Política.

5.2.4. El artículo 14 de la Ley 1450 de 2011

"ARTÍCULO 78. DESTINO DE LOS RECURSOS DE LA PARTICIPACIÓN DE PROPÓSITO GENERAL. <Artículo modificado por el artículo 21 de la Ley 1176 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos por ciento (42%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General.

Del total de los recursos de la participación de propósito general asignada a cada distrito o municipio una vez descontada la destinación establecida para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal de que trata el inciso anterior y la asignación correspondiente a los municipios menores de 25.000 habitantes, definida en el inciso 3o del artículo 4o del Acto Legislativo 04 de 2007, cada distrito y municipio destinará el cuatro por ciento (4%) para deporte y recreación, el tres por ciento (3%) para cultura y el diez por ciento (10%) para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet.

Los recursos restantes deben ser destinados a inversión, en desarrollo de las competencias asignadas por la ley.

PARÁGRAFO 1o. Con los recursos de la participación de propósito general podrá cubrirse el servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos de inversión física, adquirida en desarrollo de las competencias de los municipios. Para el desarrollo de los mencionados proyectos se podrán pignorar los recursos de la participación de propósito general.

PARÁGRAFO 2o. Con cargo a los recursos de libre inversión de la participación de propósito general y en desarrollo de la competencia de atención a grupos vulnerables de que trata el

numeral 11 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, los distritos y municipios podrán cofinanciar los gastos que se requieran para realizar el acompañamiento directo a las familias en el marco de los programas diseñados por el Gobierno Nacional para la superación de la pobreza extrema".

Nótese que el único cambio operado por el artículo analizado, tiene que ver la modificación de los porcentajes de los recursos de participación de propósito general, que cada distrito o municipio deberá asignar a deporte y recreación y a cultura, aumentándolos del 4% al 8% y del 3% al 6% respectivamente. La norma analizada no modifica ningún otro elemento del dispositivo normativo al que se refiere, y tan solo varía los porcentajes de asignación para estos rubros.

5.2.4.2. El demandante manifiesta que el artículo 14 de la mencionada ley, vulnera el principio de autonomía territorial por cuanto condiciona y direcciona los recursos para el deporte, la recreación y la cultura, determinando que deberán ir el 8% a recreación y deporte, y el 6% a cultura.

5.2.4.3. Se parte de verificar el poder de determinación que tiene el nivel nacional sobre los recursos del SGP del rubro de 'propósito general' repartidos a los municipios y distritos, para luego determinar si la modificación en los porcentajes de asignación introducidos por el artículo analizado vulnera la autonomía territorial.

5.2.4.4. La Corte Constitucional ha establecido que uno de los criterios para determinar el ámbito de autonomía fiscal y administrativa de las entidades territoriales consiste en la naturaleza de la fuente de financiación a la que se refiera la controversia, variando dependiendo de si se trata de una fuente exógena o endógena de financiación86. En el caso de las fuentes exógenas, ha precisado la jurisprudencia que constituyen recursos que, en principio, no les pertenecen a las entidades territoriales. "En consecuencia, la propia Constitución autoriza al poder central para fijar su destinación, siempre que tal destinación se adecue a las prioridades definidas en Carta, las que se refieren, fundamentalmente, a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de cada jurisdicción"87. Por esta razón, se ha admitido incluso que sea el Legislador el que fije la destinación de las llamadas transferencias, siempre respetando lo dispuesto en los artículos 288 y 357 superiores.

La jurisprudencia ha sido pues pacífica y constante al señalar que los recursos provenientes

de fuentes exógenas de financiación “admiten un mayor grado de injerencia por parte del nivel central de gobierno”88, y aun más, “[h]a sido criterio constante de esta Corporación, considerar ajustada a la Constitución, la intervención del legislador al momento de definir las áreas a las cuales las entidades territoriales deben destinar los recursos provenientes de rentas de propiedad de la nación, siempre que se trate de aquellas áreas que, constitucionalmente, merecen especial atención”89. Al respecto ha dicho la jurisprudencia que:

“Si las regalías-y naturalmente, las compensaciones-, como ya se ha anotado, no son de propiedad de las entidades territoriales sino del Estado, y aquéllas sólo tienen sobre dichos recursos un derecho de participación en los términos que fije la ley (arts. 360 y 361 C.P.), bien puede el legislador distribuirlas y señalar su destinación, por tratarse de fuentes exógenas de financiación, con la única limitante de respetar los preceptos constitucionales que rigen la materia.[…] la jurisprudencia constitucional ha fijado una posición según la cual las participaciones que se reconocen a los departamentos y municipios no pueden considerarse como rentas propias de las entidades territoriales sino como rentas exógenas que el Estado les transfiere”90.

5.2.4.5. La Corte Constitucional ya se ha ocupado de determinar la naturaleza de los recursos del SGP, concluyendo que los mismos corresponden a fuentes exógenas de financiación. Recordó en sentencia C-937 de 2010 que con la promulgación del Acto Legislativo 1 de 2001 se creó el Sistema General de Participaciones (SGP) integrado con recursos que la Nación transfiere a los departamentos, distritos y municipios para la atención de los servicios de su competencia, dando prioridad a los servicios de salud y educación91. De esta manera, debe decirse, que “[d]e acuerdo con la Ley 715 de 2001, el SGP estaría conformado por (i) una participación con destinación específica para el sector educación, (ii) una participación con destinación específica para el sector salud y (iii) una participación de propósito general92”93.

Señala la Corte que más adelante, mediante el Acto Legislativo 4 de 2007, se introdujeron ajustes al SGP, ampliando una nueva prioridad al esquema, para garantizar el saneamiento básico y de agua potable, que hasta entonces estaba comprendida en la participación de propósito general. Sin embargo, y a pesar de todas las modificaciones consideró la Corte “importante precisar que el SGP fue el modelo que a partir del año 2001 vino a reemplazar

los conceptos de situado fiscal y transferencias complementarias, como la forma a través de la cual los departamentos, distritos y municipios ejercen su derecho a participar de las rentas nacionales (art. 287-4 CP). Sin embargo, su naturaleza como fuente exógena de financiación de las entidades territoriales no ha cambiado, en la medida en que continúan siendo recursos que, con independencia de su nueva denominación, son transferidos por la Nación a los entes locales para el cumplimiento de las funciones encomendadas”94.

5.2.4.6. Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, debe decirse que el artículo 14 de la Ley 1450 de 2011, al referirse a recursos del SGP, en concreto de la participación de propósito general, regula aspectos relacionados con una fuente exógena de financiación, por lo que la norma debe ser analizada teniendo en cuenta que frente al tema existe una amplia facultad legislativa para la determinación de los recursos, e incluso de la manera como deben ser utilizados. Así, recordando la jurisprudencia constitucional citada, no afecta el núcleo esencial de la autonomía territorial el que sea Legislador quien fije la destinación de los recursos de la participación de propósito general, pudiendo válidamente modificarse los porcentajes destinados a deporte, recreación y cultura, en tanto es claro que los recursos que atenderán dichas necesidades sociales provienen de fuente exógena, y el aumento del porcentaje introducido por la norma analizada no desconoce los lineamientos contemplados en los artículos 288 y 357 de la Carta.

Así, la Corte Constitucional declarará exequible el artículo 14 de la Ley 1450 de 2011, por el cargo analizado.

5.2.5. Con relación a los artículos 23 y 24 de la Ley 1450 de 2011

5.2.5.1. El demandante considera que dado que uno de los principales ingresos tributarios municipales y distritales es el impuesto predial unificado, los artículos 23 y el 24 de la ley 1450 de 2011, al realizar una modificación sobre las tarifas y la forma de determinar la base del mismo -el avalúo catastral-, vulnera los artículos 287, 313 y 338 de la Constitución, desconociendo la competencia territorial frente al tributo.

5.2.5.2. Las normas demandadas modifican, de un lado, la tarifa del impuesto predial, elevando el mínimo del 1/1000 al 5/1000 y hasta el 16/1000 del avalúo correspondiente, con excepciones tanto para el mínimo y como para el tope tarifario, y otras disposiciones complementarias: repite la exigencia de que corresponde establecerla a los municipios y

distritos, y el carácter diferencial y progresivo de la misma; describe nuevos factores para su fijación como el rango de área y el propio avalúo catastral; fija factores exceptivos de la regla tarifaria y sus respectivos incrementos con máximos de años a año; mantiene un régimen diferenciado para los terrenos urbanizables no urbanizados y a los urbanizados no edificados; implementa un mecanismo para el pago de la compensación a cargo del Presupuesto Nacional para municipios con resguardos indígenas; y ratifica la posibilidad de gravar, mediante ley expresa, bienes de uso público en principio excluidos. Mientras tanto, el artículo 24 hace referencia a la formación y actualización de catastros en todos los municipios del país. De esta manera, se obliga a que en un periodo máximo de cinco (5) años se deben crear o actualizar las bases catastrales de todo el territorio nacional, de modo que determina una modificación en la base gravable del impuesto predial.

5.2.5.3. La autonomía de las entidades territoriales debe enmarcarse en los límites constitucionales aplicables a la misma. Así, ha de señalarse que la autonomía territorial en cuanto a impuestos se refiere, se predica especialmente de la administración, manejo y utilización de los recursos tributarios que se obtengan, mientras que no puede admitirse que dicha autonomía comprenda, por ejemplo la facultad de crear autónomamente tributos95.

El marco constitucional referido a la autonomía de las entidades territoriales en materia de tributos, instituye que corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales96, al paso que el artículo 287 numeral 3º la Carta determina que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites que imponga la Carta Política y la Ley en relación con la administración de los recursos y el establecimiento de los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Complementando lo anterior, el artículo 313 numeral 4º habla sobre la función de los Concejos de “votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos sociales”, y con el artículo 338 de la Carta que establece que “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”.

Al respecto, la jurisprudencia ha dicho que:

Tratándose de asuntos tributarios las relaciones entre la autonomía de las entidades

territoriales y el principio unitario suelen ser presentadas ante la Corte de manera conflictiva o excluyente y ello le ha dado a la Corporación oportunidad para poner de manifiesto que, aún cuando las entidades territoriales son titulares de poderes jurídicos o de competencias "que no devienen propiamente del traslado que se les haga desde otros órganos estatales" y necesitan recursos para la gestión de sus intereses, no son titulares de una autonomía absoluta en materia fiscal97.

Y es que, como reiteradamente lo ha señalado la Corte, "dentro del reconocimiento de autonomía que la Constitución les otorga a los municipios en diferentes campos, en materia impositiva éstos no cuentan con una soberanía tributaria para efectos de creación de impuestos"98, lo cual "tiene su explicación en que las competencias asignadas a dichas entidades, en materia tributaria, deben armonizar con los condicionantes que imponen las normas superiores de la Constitución, los cuales se derivan de la organización política del Estado como república unitaria"99.100

Y ha desarrollado lo anterior al manifestar que101:

La ley, entonces, autoriza la creación del tributo y, una vez creada la contribución mediante ley previa, los municipios adquieren el derecho a su administración, manejo y utilización en las obras y programas que consideren necesarios y convenientes, lo cual "constituye una garantía para el manejo autónomo de los recursos propios"102.

[…]

La Corte ha puntualizado que en las condiciones anotadas no es aceptable que cada municipio pueda "ejercer su competencia dentro de los límites que él quiera trazarse", pues "sostener semejante tesis implicaría la consagración del desorden y el caos" en lo que tiene que ver con los tributos municipales, ya que "los municipios podrían establecer tributos y contribuciones sin otro límite que el inexistente de la imaginación"103.

Debe decirse entonces que la autonomía de las entidades territoriales en materia tributaria se circunscribe a las pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales señaladas válidamente por el Legislador. Así lo definió la sentencia C-467 de 1993,

Así las cosas, para efectos de establecer un impuesto municipal se requiere de una ley previa

que autorice su creación, la que como es obvio debe adecuarse a la preceptiva constitucional. Una vez creado el impuesto, los municipios adquieren el derecho a administrarlo, manejarlo y utilizarlo en las obras y programas que consideren necesarias y convenientes para el municipio y la comunidad en general de acuerdo con una política preconcebida, sin que pueda el Congreso injerir en su administración, ni recortarlo, ni conceder exenciones, ni tratamientos preferenciales, ni extenderlo, ni trasladarlo a la Nación, en esta última hipótesis salvo el caso de guerra exterior.

Decretado el impuesto en favor de los municipios, se convierte en renta de carácter municipal de su propiedad exclusiva, con las mismas prerrogativas de que goza la propiedad de los particulares y cuya distribución y utilización, como se anotó, únicamente le compete al municipio, lo que en verdad constituye una garantía para el manejo autónomo de los recursos propios.

Desde este punto de vista, la autonomía territorial en materia de impuestos requiere, en el espíritu del principio de coordinación consagrado en el artículo 288 constitucional, el concurso del Legislador en la creación y elaboración inicial del tributo, para luego si, determinarlo, explotarlo y aprovecharlo como propio. Igualmente, no puede comprenderse esta concurrencia de competencias si se admite que en la creación del impuesto el legislador deba dejar todos los elementos del mismo librados a la voluntad de la entidad territorial, puesto que es claro que la autonomía de las mismas "no constituye una barrera infranqueable válida para enervar o paralizar en forma absoluta la facultad del legislador"104. Al respecto, la jurisprudencia ha dicho que en virtud de la protección constitucional de las rentas municipales, el límite admisible a la libertad de configuración del legislador en materia fiscal consiste en permitirle fijar la tasa impositiva, y admitir la administración, el recaudo o el control del mismo105.

5.2.5.4. De acuerdo con las consideraciones vertidas anteriormente, debe indicarse que no es cierto que con el aumento de la tarifa mínima del impuesto predial o las modificaciones relacionadas con la formación y actualización de los catastros, esencial para la determinación de la base gravable del predial, se vulnere la autonomía territorial, de acuerdo con lo argumentado por el demandante. Esto es así puesto que, como se señaló antes, el concepto de autonomía tributaria de las entidades territoriales no es absoluto, en el sentido de que la creación del impuesto, y la determinación de algunos de sus elementos esenciales, puede

estar radicada en el legislador, a pesar de que se trate de una renta propia de los municipios y distritos, como es el impuesto predial. El núcleo esencial de la autonomía territorial en este caso concreto no se ve afectado por el incremento del mínimo tarifario, pues sigue en cabeza de la autoridad territorial el variar la tarifa cobrando ese mínimo o un valor superior, de manera que la norma analizada no le cierra la posibilidad a la entidad de fijar la tasa impositiva, de administrar, recaudar y aprovechar el predial como expresión básica de autonomía. En el mismo sentido, el mandato de actualizar el catastro, en cooperación con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, no impacta la configuración y determinación del impuesto predial, en tanto la conformación del catastro no es un tema que directamente se involucre con la autonomía de las entidades territoriales en la determinación, disfrute y administración de los tributos que les pertenecen.

Debe señalarse que antes de las modificaciones introducidas a través del PND ya existían en el ordenamiento disposiciones que contemplaban un mínimo a cobrar, por parte de los municipios y distritos por concepto de impuesto predial y un mecanismo de actualización catastral –la Ley 14 de 1983-, sin que ello implicara necesariamente la afectación del ámbito de autonomía territorial. Esto es así porque la determinación de ciertos elementos del tributo por parte del Legislador y la instrumentación de mecanismos para la actualización de bases de datos que terminarán por ser utilizadas para la fijación de elementos del tributo, no entraña una afectación del ámbito de autonomía. Esta regulación sólo implicará un desconocimiento de la Constitución en su parte relevante, cuando la misma impida el disfrute a la entidad territorial del impuesto, afecte la posibilidad de administrarlo, lo confisque o sustraiga de la esfera territorial o determine la tarifa del impuesto sin posibilidad alguna de maniobra para el ente territorial, situaciones que no se presentan en este caso. Al respecto conviene recordar la sentencia C-517 de 2007, en la que se dijo:

“De la competencia para la creación del tributo que, según lo visto, corresponde a la ley, no está ausente la referencia a los elementos del tributo, que el legislador puede hacer sin quebrantar el principio de autonomía o los derechos de las entidades territoriales y, en particular, del municipio en lo atinente al impuesto predial. Un repaso de algunos artículos de la Ley 44 de 1990 que han sido demandados permite apreciar que no se presenta el despojo absoluto de las competencias municipales que el actor presenta en su demanda. En efecto, a título de ejemplo, conviene mencionar que, conforme al artículo 2, la administración, recaudo y control del impuesto predial “corresponde a los respectivos municipios, mientras que el

artículo 4 señala que la tarifa “será fijada por los respectivos concejos” dentro de topes que la ley fija”.

Esto es así porque el aumento en el valor de las tarifas mínimas o la actualización de la información que sirve para la determinación de la base gravable del impuesto predial, si bien puede tener algún impacto en el recaudo, no está determinando desde el nivel central, de manera inequívoca y excluyente, la tarifa del impuesto o su base. Se salvaguarda la autonomía de la entidad territorial permitiéndole acogerse o no a ese mínimo tarifario, e imponer tasas superiores a las delineadas en la legislación. A la vez, el esquema de cooperación establecido con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi es expresión del principio de coordinación enunciado en el artículo 288 Superior, y desarrollo de la colaboración recíproca que inspira las relaciones entre el nivel central y las entidades territoriales.

6. Desconocimiento de la reserva de ley orgánica (3er cargo)

EL Problema jurídico se centra en si: ¿viola la reserva de ley orgánica de ordenamiento territorial, una disposición que modifica el artículo 78 de la Ley 715 de 2001106, teniendo en cuenta que la enmienda se realizó a través de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014?

6.1. Reserva orgánica en materia de ordenamiento territorial

6.1.1. La Constitución contiene diversas normas para el entendimiento del carácter orgánico de determinadas leyes. Dice el artículo 151 superior: “El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa (…)”. Tal es la razón de ser de la legislación orgánica: regir determinados procesos y contenidos legislativos, los cuales, además de los límites constitucionales materiales y formales, cuentan con las restricciones sustanciales y procesales de las normas orgánicas correspondientes.

6.1.2. Las materias legales que cuentan con reserva orgánica están definidas en la Constitución: (i) los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras; (ii) la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; (iii) el plan general de desarrollo; y (iv) la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (CP, art 151). Así, la actividad legislativa encaminada a la expedición de dichos contenidos normativos se halla sujeta a las leyes orgánicas que obran sobre ellos a modo de

normas supralegales.

6.1.3. La definición del contenido del ordenamiento orgánico, en concreto referido al tema territorial, cuenta con diversas prescripciones constitucionales: la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (CP, art 151); la distribución general de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (CP art. 288); las reglas y requisitos para la formación de nuevos departamentos(CP art. 297); conversión de una región en entidad territorial y los principios para la adopción del estatuto especial de cada región, así como las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías (CP art. 307); el régimen administrativo y fiscal especial de las áreas metropolitanas, así como los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las autoridades municipales en los órganos de administración de estas áreas, la conversión de éstas en distritos yla forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas (CP art. 319); las condiciones para la conformación de entidades territoriales indígenas (CP art. 329)107.

6.1.4. En suma, la temática de la ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT) recae, principalmente, en: (i) la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales, y (ii) las reglas de formación de Entidades Territoriales cuyo proceso de constitución corresponde al Legislador. Se trata, en el primer caso, de que el poder que conforma el concepto de autonomía territorial se halle preservado en normas superiores a las meramente legales; y, en segundo término, que la conformación de entidades territoriales se regule por reglas legales especiales -orgánicas- que no puedan ser modificadas casuísticamente. Nótese que el proceso de formación de municipios -entidad territorial básica- no es, con razón, materia de la legislación orgánica territorial: ello se debe a que la creación de municipios corresponde a las asambleas departamentales a través de ordenanza -con arreglo a los requisitos legales establecidos en el código de régimen municipal- y no al Congreso de la República a través de ley; y para asegurar la sujeción de las ordenanzas a las leyes del régimen municipal, no es necesario que éstas ostenten la categoría orgánica que sí se requiere frente a las leyes de constitución de entidades territoriales.

6.1.5. Finalmente, la vulneración de normas legales orgánicas por normas legales ordinarias que se rigen por ellas -la ley orgánica de presupuesto por la ley anual de presupuesto, por

ejemplo-, constituye una violación del mandato constitucional que consagra la sujeción de la legislación ordinaria a la legislación orgánica en los contenidos correspondientes. Por ello, la violación de la reserva de ley orgánica por la ley ordinaria, es una vulneración del artículo 151 de la Constitución Política.

6.2. Análisis concreto y desarrollo del cargo

6.2.1. Frente al presente cargo, el accionante considera que la ley 1450 de 2011, en su artículo 14 modifica una norma que contiene normas orgánicas, las cuales son de superior jerarquía (en concreto la Ley 715 de 2001). De esta manera, esta actuación desconoce la elaboración gradual del ordenamiento jurídico y se limita a señalar la supuesta existencia de una vulneración a lo establecido en el Artículo 4º de la Constitución Política de 1991.

6.1.3. Por lo anterior, la Corte considera que se presente ineptitud frente al cargo bajo estudio, por lo tanto, se declarara inhibida para pronunciarse frente a la materia.

III. 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:

Primero.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 13, 14, 20, 22, 23, 24, 49 y 175 de la Ley 1450 de 2011, por los cargos analizados en esta sentencia.

Segundo.- Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo respecto de los artículos 11, 12 y 274 de la Ley 1450 de 2011, por ineptitud sustantiva de la demanda y del artículo 14,por la misma ineptitud en relación con el cargo de reserva de ley orgánica.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ.

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1Diario Oficial No. 48.102 de 16 de junio de 2011

2 Cita, entre otras, las sentencias C-151 de 1995 y C-921 de 2007.

3 Concepto No 5210 recibido en la Corte Constitucional el 7 de septiembre de 2011.

4 Ley 1430/11, artículo 1º.

5 Valga recordar la referencia contenida en la sentencia C-570 de 2003 acerca del surgimiento de esta figura en el caso colombiano: “La consagración en el ordenamiento jurídico colombiano de este principio se remonta al Acto Legislativo N° 01 de 1968, por virtud del cual se reformó el artículo 77 de la Constitución de 1886. Los rasgos generales de dicho principio fueron trazados inicialmente por la Corte Suprema de Justicia, tribunal que en uno de sus fallos dijo. “La razón de ser del artículo 77, fue la de buscar una sistematización racional en la tarea legislativa, a fin de impedir que mediante inserciones, muchas veces repentinas, anónimas, o inoportunas, se establecieran sorpresas legislativas, reglamentaciones inconsultas o normas que no habían sufrido el trámite regular del proyecto original. ” Corte Suprema de Justicia. Sentencia No. 23 del 17 de mayo de 1976”.”

6 Ley 5 de 1992, artículo 148.

7Cfr. Sentencias C-188 de 2006, C-570 de 2003 y C-812 de 2009.

8 Cfr. Sentencias C-501 de 2001 y C-570 de 2003. Sobre este particular dijo la Corte en sentencia C-523 de 1995 que: “En relación con dicho principio, es importante señalar que la razón de su exigencia constitucional tiene como único propósito evitar las incongruencias legislativas que aparecen en forma súbita, a veces inadvertida e incluso anónima, en los proyectos de ley, las cuales no guardan relación directa con la materia específica de dichos proyectos. Estas incongruencias pueden ser, entonces, el resultado de conductas deliberadas que desconocen el riguroso trámite señalado en la Constitución para convertir en ley las iniciativas legislativas”.

9 Sentencia C-812 de 2009.

10 Sentencia C-657 de 2000.

11 Ibíd.

12 Sentencia C-992 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

14 Sentencia C-812 de 2009.

15 Cfr. Sentencia C-025 de 1993. En ella se manifestó que: “La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular elprincipio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley”.

16 Sentencia C-025 de 1993 (Subrayas fuera del texto original). Ver, entre muchas otras, Sentencias C-778 de 2001, C-812 de 2009 y C-432 de 2010.

17 Al respecto dijo la Sentencia C-305 de 2004: “el Plan Nacional de Desarrollo es una ley heterogénea, en la medida en que se ocupa de diversas materias (políticas macroeconómicas, sociales, culturales, ambientales, etc.) lo mismo que de diversidad de medidas instrumentales (presupuestales o normativas) destinadas a garantizar la efectiva y eficiente realización del Plan de Desarrollo”. Igualmente, en sentencia C-539 de 2008 se señaló que “En efecto, la prohibición de incluir temas que no guarden relación con la materia regulada por la Ley del Plan podría quedar desprovista de significado debido precisamente a la multiplicidad de temas que éste tipo de leyes trata, de manera tal que ninguna previsión legislativa sería extraña a un cuerpo normativo de esta naturaleza”.

18 Sentencia C-305 de 2004.

19 Sentencia C-305 de 2004 (negrillas fuera del texto original). Al respecto dijo la misma sentencia: “Precisando lo anterior puede decirse que algunas de las normas contenidas en el Plan de Desarrollo definen, por su contenido, la orientación misma de la política económica, social y ambiental que deberá presidir la función pública durante un período presidencial

determinado. Tales son, por ejemplo, las que describen los principales programas de inversión. Otras, de contenido instrumental, deben señalar las estrategias presupuestales o normativas para realizar tales programas. Si estas últimas no pueden ser referidas a las primeras, es decir carecen de aptitud sustancial directa e inmediata para realizar los planes y programas y las metas generales, resultan ajenas a la materia o asunto de que trata la ley. Y si la disposición no recoge ningún instrumento de realización de políticas, igualmente debe ser considerada extraña a la materia de una ley cuatrienal de planeación".

20 Sentencia C-539 de 2008.

21 Sentencia C-305 de 2004.

22 Ver, entre otras, Sentencias C-015 de 1996 y C-557 de 2000.

23 En la Sentencia C-524 de 2003 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 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".

24 Constitución Política, Art. 366.

25 Cfr. Sentencia C-015 de 1996. Debe destacarse igualmente, lo dicho por esta Corporación en sentencia C-191 de 1996: “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”.

26 La Ley 152 de 1994, en su artículo 3°, expone los principios que inspiran la función de planeación:

“a) Autonomía. La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente Ley Orgánica;

b) Ordenación de competencias. En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad;

c) Coordinación. Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con loas demás instancias territoriales, `para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo;

d) Consistencia. Modificado por el art 9, ley 1473 de 2011. Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación

financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad;

e) Prioridad del gasto público social. Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación;

f) Continuidad. Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquéllos y tengan cabal culminación;

g) Participación. Durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la presente Ley;

h) Sustentabilidad Ambiental. Para posibilitar un desarrollo socio-económico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental;

i) Desarrollo armónico de las regiones. Los planes de desarrollo propenderán por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones;

j) Proceso de planeación. El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación;

k) Eficiencia. Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos

necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva;

l) Viabilidad. Las estrategias programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según, las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder;

m) Coherencia. Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste;

n) Conformación de los planes de desarrollo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Nacional, los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial estarán conformados por una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo. Para efectos de la elaboración de los planes de inversión y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad en su colaboración, la Nación y las entidades territoriales deberán en mantener actualizados bancos de programas y de proyectos."

27 Cfr. Sentencia C-557 de 2000.

28 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.

29 Sentencia C-557 de 2000.

30 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".

31 Sentencia C-557 de 2000.

32 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.

33 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".

34 Cfr. Ley 152 de 1994, Arts. 20-24.

35 Sentencia C-524 de 2003.

36 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".

37 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;

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".

38 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. Emana, 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).

39Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-015-96 y C-191-96. 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”.

40 Sentencia C-524 de 2003.

41Sentencia C-305 de 2004.

42 Sentencia C-557 de 2000.

43 ARTÍCULO 3o. PROPÓSITOS DEL ESTADO Y EL PUEBLO COLOMBIANO. Durante el cuatrienio 2010-2014 se incorporarán los siguientes ejes transversales en todas las esferas del quehacer nacional con el fin de obtener la Prosperidad para Todos:

— Innovación en las actividades productivas nuevas y existentes, en los procesos sociales de colaboración entre el sector público y el sector privado y, en el diseño y el desarrollo institucional del Estado.

— Buen Gobierno como principio rector en la ejecución de las políticas públicas, y en la relación entre la Administración y el ciudadano.

— Un mayor y mejor posicionamiento internacional de Colombia en los mercados internacionales, en las relaciones internacionales, y en la agenda multilateral del desarrollo y de la cooperación para alcanzar la relevancia internacional propuesta.

— Una sociedad para la cual la sostenibilidad ambiental, la adaptación al cambio climático, el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones y el desarrollo cultural sean una prioridad y una práctica como elemento esencial del bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones.

Con base en los anteriores ejes transversales, el camino a la Prosperidad Democrática, a la Prosperidad para Todos, debe basarse en tres pilares:

1. Una estrategia de crecimiento sostenido basado en una economía más competitiva, más productiva y más innovadora, y con sectores dinámicos que jalonen el crecimiento.

2. Una estrategia de igualdad de oportunidades que nivele el terreno de juego, que garantice que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social o lugar de

origen.

3. Una estrategia para consolidar la paz en todo el territorio, con el fortalecimiento de la seguridad, la plena vigencia de los Derechos Humanos y el funcionamiento eficaz de la Justicia.

El Plan Nacional de Desarrollo parte de la base de que el camino hacia la Prosperidad para Todos pasa, necesariamente, por una reducción de las desigualdades regionales, de las brechas de oportunidades entre las regiones de Colombia, es decir, por una mayor convergencia regional. La Prosperidad debe llegar a cada uno de los colombianos, y a cada uno de los municipios, distritos, departamentos y regiones donde viven.

44 “Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones” (Publicado en el Diario Oficial No. 46.867 de 10 de enero de 2008). En su artículo 1° indica que su objeto es el de “definir la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que ejecutan las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, la cual se aplicará en concordancia con los artículos 209 y 287de la Constitución Política. || Para su aplicación y cumplimiento, se definen los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios, las medidas que las autoridades pueden adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios, con el propósito de asegurar el cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios mediante la utilización de los mencionados recursos, conforme a lo previsto en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y las normas legales que los desarrollan. En consecuencia, esta estrategia forma parte de la operación del Sistema General de Participaciones”.

45 “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos”, en: http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=mXt-R20LpjA%3d&tabid=1238, p. 52.

46 Ibíd. P. 233

47 Ibíd.

48 Ibíd. p. 236.

49 Ibíd. P. 238.

50 Ibíd. P. 243.

51 Ibíd. pp. 237-238.

52 Ibíd. p. 242.

53Ibid. p. 457.

54 Ibíd. p. 185

55 Cfr. Ibíd. p. 188

56 Ibíd. pp.188-189 (subrayas fuera del texto original).

57 Ibíd. p. 317.

58 Ibíd. p. 548.

59 Ibíd. p. 557.

60 ARTÍCULO 3o. NORMAS E INTERPRETACIONES OBJETO DE LOS CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA. En los contratos de estabilidad jurídica deberán indicarse de manera expresa y taxativa las normas y sus interpretaciones vinculantes realizadas por vía administrativa, que sean consideradas determinantes de la inversión. || Podrán ser objeto de los contratos de estabilidad jurídica los artículos, incisos, ordinales, numerales, literales y parágrafos específicos de leyes, decretos o actos administrativos de carácter general, concretamente determinados, así como las interpretaciones administrativas vinculantes efectuadas por los organismos y entidades de los sectores central y descentralizado por servicios que integran la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, a los que se refiere el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, las Comisiones de Regulación y los organismos estatales sujetos a regímenes especiales contemplados en el artículo 40 de la misma ley, exceptuando al Banco de la República. || PARÁGRAFO. <Parágrafo modificado por el artículo 49 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Para los efectos de esta ley se entienden como inversiones nuevas, aquellas que se realicen en proyectos que entren en operación con posterioridad a la suscripción del contrato de estabilidad jurídica.

61 Redacción original del parágrafo del Art. 3, Ley 963 de 2005.

62 Ley 1450 de 2011 , Art. 49.

63 “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos”, en: http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=mXt-R20LpjA%3d&tabid=1238, p. 512.

64 “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos”, en: http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=mXt-R20LpjA%3d&tabid=1238, p. 316.

65 Ibíd.

66 Ley 1450 de 2011, Art. 175.

67 Ley 1474 de 2011, ARTÍCULO 94. TRANSPARENCIA EN CONTRATACIÓN DE MÍNIMA CUANTÍA. Adiciónese al artículo 2o de la Ley 1150 de 2007 el siguiente numeral.

La contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto, se efectuará de conformidad con las siguientes reglas:

a) Se publicará una invitación, por un término no inferior a un día hábil, en la cual se señalará el objeto a contratar, el presupuesto destinado para tal fin, así como las condiciones técnicas exigidas;

b) El término previsto en la invitación para presentar la oferta no podrá ser inferior a un día hábil;

c) La entidad seleccionará, mediante comunicación de aceptación de la oferta, la propuesta con el menor precio, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas;

d) La comunicación de aceptación junto con la oferta constituyen para todos los efectos el contrato celebrado, con base en lo cual se efectuará el respectivo registro presupuestal.

PARÁGRAFO 1o. Las particularidades del procedimiento aquí previsto, así como la posibilidad que tengan las entidades de realizar estas adquisiciones en establecimientos que correspondan a la definición de “gran almacén” señalada por la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinarán en el reglamento que para el efecto expida el

Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO 2o. La contratación a que se refiere el presente artículo se realizará exclusivamente con las reglas en él contempladas y en su reglamentación. En particular no se aplicará lo previsto en la Ley 816 de 2003, ni en el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007.

68 Sentencia C-478 de 1992.

69 Ver entre otras las sentencias C-643/99 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-579/01 M.P. Eduardo Montealegre Lynett, C-568/03 y C-450/05 M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-105/04 M.P. Jaime Araujo Rentería.

70 Sentencia C-533 de 2005.

72 Constitución Política, art. 287.

73 Cfr. Sentencia C-535 de 1996.

74 Sentencia C-1051 de 2001.

75 Cfr. Auto 383 de 2010.

76 Sentencia C-1258 de 2001.

77Situación similar a la presente fue resuelta mediante la sentencia C -717 de 2008.

78Frente a los requisitos formales y materiales de la acción de inconstitucionalidad. Ver: Sentencia C- 523 de 2009. “Además de las exigencias formales, es importante determinar: el objeto de la demanda, la razón por la cual la Corte es competente para conocer de ella, y el concepto de la violación”.

79Sentencia C -717 de 2008:“El concepto de la violación se formula debidamente cuando (i) se identifican las normas constitucionales vulneradas; (ii) se expone el contenido normativo de las disposiciones acusadas-lo cual implica señalar aquellos elementos materiales que se estiman violados-; (iii) y se expresan las razones por las cuales los textos demandados violan la Constitución. Esas razones-según amplia y reiterada jurisprudencia de la Corte- deben ser razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”

80Sentencia C – 1052 de 2001: (…) Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”

81 Ley 1176 de 2007. Artículo 13. Giro de los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico. Los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico serán transferidos directamente a los departamentos, distritos y municipios.

Sobre la base del 100% de la apropiación definida en la ley anual de presupuesto, se determinará el programa anual de caja, en el cual se establecerán los giros mensuales correspondientes a la participación para agua potable y saneamiento básico a departamentos, distritos y municipios.

Los giros deben efectuarse en los diez (10) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia, para tal efecto, se apropiará la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones en la Ley Anual de Presupuesto.

Los recursos del Sistema General de Participaciones con destinación para el sector de agua potable y saneamiento básico se girarán directamente al prestador o prestadores de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, a los patrimonios autónomos o a los esquemas fiduciarios que se constituyan o se prevean para el manejo de estos recursos, siempre y cuando la entidad territorial competente así lo solicite y en los montos que esta señale.

Lo anterior aplica en los casos en que la entidad territorial haya vinculado a uno o varios prestadores para prestar uno o varios servicios públicos domiciliarios del sector y/o en los casos en que exista un convenio firmado entre la entidad territorial y el prestador para la asignación de subsidios al Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos.

Parágrafo. En el evento de toma de posesión de una empresa de Servicios Públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo, por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se mantendrán los compromisos en cuanto al giro de recursos para subsidios a

la demanda por parte de la entidad territorial. Los recursos del Sistema General de Participaciones destinados a inversión en infraestructura de estos servicios, se ejecutarán en obras y proyectos establecidos en el plan de inversiones que defina, para la prestación del servicio, el designado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

82 “Reforma ésta, mediante la cual se consagra expresamente, que para los efectos del SGP serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas, dejando a la ley la obligación de establecer como beneficiarios de tales recursos a los resguardos indígenas, siempre y cuando éstos no se hayan constituido en entidad territorial indígena”. Sentencia C – 921 de 2007. MP: Clara Inés Vargas Hernández. De la cita expuesta, se puede observar como la jurisprudencia constitucional ha hecho una diferenciación entre entidades territoriales indígenas y resguardos indígenas, siendo imposible la asimilación como si fuera una misma institución.

83Sentencia C – 921 de 2007. MP: Clara Inés Vargas Hernández

84Si bien la Ley de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de 2011, concibe la noción de entidades territoriales indígenas, ésta obligó al Gobierno Nacional a presentar un proyecto de ley que regule la conformación de dichas entidades, situación que no se ha presentado hasta la fecha. Así entonces, no es posible establecer que los resguardos indígenas sean entidades territoriales protegidas por el principio constitucional de la autonomía

85Sentencia C – 921 de 2007.

86 Sobre las fuentes exógenas y endógenas de financiación ha dicho la jurisprudencia que: “Las primeras han sido denominadas fuentes exógenas, dado que provienen de transferencias de recursos de la nación o participación en recursos del Estado – como los provenientes de las regalías -. Las segundas, o fuentes endógenas, son aquellas que se originan en la jurisdicción de la respectiva entidad, en virtud de un esfuerzo propio, por decisión política de las autoridades locales o seccionales” (Sentencia C-533 de 2005).

En sentencia C-219 de 1997 se definieron algunos criterios para establecer si un recurso es de fuente exógena o endógena:

“1. Criterio Orgánico

El criterio orgánico es de suma utilidad a la hora de determinar si un tributo constituye una fuente de recursos propios de las entidades territoriales o, si por el contrario, se trata de una fuente tributaria exógena. En este caso, basta con identificar si, para el perfeccionamiento del respectivo régimen tributario, es suficiente la intervención del legislador o, si adicionalmente, es necesaria la participación de alguna de las corporaciones locales, departamentales o distritales de elección popular habilitadas constitucionalmente para adoptar decisiones en materia tributaria. En la medida en que una entidad territorial participa en la definición de un tributo, a través de una decisión política que incorpora un factor necesario para perfeccionar el respectivo régimen y que, en consecuencia, habilita a la administración para proceder al cobro, no puede dejar de sostenerse que la fuente tributaria creada le pertenece y, por lo tanto, que los recursos captados son recursos propios de la respectiva entidad. Sin embargo, la regla no es similar en el caso inverso. Efectivamente , no resulta posible afirmar que en todos los eventos en los cuales el legislador defina integralmente los elementos del tributo, este constituirá una fuente exógena de financiación de las entidades territoriales.

2. Criterio Material

El criterio material, permite afirmar que, en principio, una fuente tributaria constituye una fuente endógena de financiación cuando el producto recaudado dentro de la jurisdicción de la respectiva entidad entra integralmente al presupuesto de la misma-y no al presupuesto general de la Nación-, y se utiliza para sufragar gastos propios de la entidad territorial , sin que pueda verificarse ningún factor sustantivo. Por último, puede ocurrir que el legislador establezca que una determinada fuente tributaria pertenece a la nación y, sin embargo, la regule de manera tal que, materialmente, de lugar a recursos propios del departamento o del municipio".

87 Sentencia C-533 de 2005.

88 Sentencia C-219 de 1997.

89 Ibíd. Al respecto también ver, entre otras, la sentencia C-251 de 2003.

90 Sentencia C-251 de 2003.

91 Cfr. Sentencia C-937 de 2010.

92 Modificada por la Ley 1176 de 2007, con ocasión de la reforma introducida por el Acto Legislativo 4 de 2007.

93 Sentencia C-937 de 2010 (subraya fuera del texto original).

95 C-467 de 1993, C-004 de 1993, C-346 de 1997

96 Constitución Política, artículo 150 numeral 12.

97 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-346 de 1997. M. P. Antonio Barrera Carbonell.

98 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-467 de 1993. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

99 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-495 de 1998. M. P. Antonio Barrera Carbonell.

100C-517 de 2007. (subrayas fuera del texto original).

101Ibídem.

102Ibídem.

103 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-335 de 1996. M. P. Jorge Arango Mejía.

104 C-219 de 1997

105 C-944 de 2003

106 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.”

107 Sentencia C-600A de 1995.

108 Ibíd.

109La jurisprudencia ha señalado algunos temas especialmente relevantes desde el punto de vista de la ley orgánica, no necesariamente previstos en la Constitución: (i) definición de las condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales y de ciertas divisiones administrativas del territorio, así como su régimen jurídico básico (CP arts 1º, 150 ord 4º, 297, 306, 307, 319, 321 y 329); (ii) mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial, como por ejemplo aquellos que decidan la incorporación y pertenencia a una división o a una entidad territorial (CP arts 105, 297, 307, 319, 321); asignación de las competencias normativas y no normativas a las entidades territoriales, y establecimiento de la distribución de competencias entre la Nación y estas entidades, lo cual supone el establecimiento de ciertos mecanismos para dirimir los conflictos de competencia que se puedan presentar (CP arts. 151 y 288).

110Debido a la falta de definición precisa de las materias sometidas a legislación orgánica territorial, la Corte ha determinado que hay eventos en los que no es indicado que se retiren del ordenamiento disposiciones que fueron aprobadas como orgánicas pero que son propias de la ley ordinaria, por dos razones fundamentales, “de un lado, por cuanto las mayorías requeridas para aprobar una norma orgánica son suficientes para aprobar una ley ordinaria. No habría ningún vicio por este aspecto. Y, de otro lado, si la Corte busca proteger la competencia de las leyes ordinarias, no requiere anular esas disposiciones sino simplemente señalar, tal y como lo hizo en un caso de esta naturaleza, en la sentencia C-151/95, que esas normas no son orgánicas y pueden por ende ser modificadas por normas legales ordinarias”. (Sentencia C-600A de 1995)