



## Comunicado 26

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Julio 14 y 15 de 2021

*La Constitución, el pacto fundamental de convivencia que nos une*

### SENTENCIA C-225/21

M.P. Alberto Rojas Ríos

Expediente: D-13719

Norma acusada: Ley 1753 de 2011 (art. 88)

## LA CORTE SE ABSTIENE DE PRONUNCIARSE DE MÉRITO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL INCENTIVO PARA EL APROVECHAMIENTO Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS

### 1. Norma objeto de control constitucional

#### LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

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

#### ARTÍCULO 88. EFICIENCIA EN EL MANEJO INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS.

Modifíquese el artículo 251 de la Ley 1450 de 2011, el cual quedará así:

"Artículo 251. *Eficiencia en el manejo integral de residuos sólidos.* Las autoridades ambientales, personas prestadoras o entidades territoriales no podrán imponer restricciones sin justificación técnica al acceso a los rellenos sanitarios y/o estaciones de transferencia.

Créase un incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos en aquellas entidades territoriales en cuyo Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) se hayan definido proyectos de aprovechamiento viables. El valor por suscriptor de dicho incentivo, se calculará

sobre las toneladas de residuos no aprovechables por suscriptor del servicio público de aseo, como un valor adicional al costo de disposición final de estos residuos. El Gobierno Nacional reglamentará la materia y su implementación podrá ser de forma gradual.

Los recursos provenientes del incentivo serán destinados a la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo para el desarrollo de infraestructura, separación en la fuente, recolección, transporte, recepción, pesaje, clasificación y otras formas de aprovechamiento; desarrolladas por los prestadores de la actividad de aprovechamiento y recicladores de oficio que se hayan organizado bajo la Ley 142 de 1994 para promover su formalización e inclusión social. Dichos recursos también se emplearán en la elaboración de estudios de pre-factibilidad y factibilidad que permitan la implementación de formas alternativas de aprovechamiento de residuos, tales como el compostaje, el

**aprovechamiento energético y las plantas de tratamiento integral de residuos sólidos, entre otros.**

Consérvese el incentivo para los municipios donde se ubiquen rellenos sanitarios de carácter regional. El valor de dicho incentivo continuará siendo pagado por el prestador al municipio donde se ubique el relleno sanitario de la actividad de disposición final y su tarifa será entre 0,23% y 0,69% del salario mínimo mensual legal vigente (smmlv) por tonelada dispuesta. En aquellos casos en que el relleno sanitario se encuentre ubicado o se llegare a ubicar en zonas limítrofes de varios municipios, el incentivo se distribuirá proporcionalmente entre los municipios, conforme al área afecta a la ejecución del proyecto.

Consérvese el incentivo para la ubicación de estaciones de transferencia de residuos sólidos para los municipios donde se ubiquen estas infraestructuras, siempre que sean de carácter regional. El valor de ese incentivo será pagado al municipio donde se ubique la estación de transferencia regional por parte del prestador de la actividad y su tarifa fluctuará entre 0,0125% y 0,023% del smmlv por tonelada transferida, de conformidad con la reglamentación que

para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Los anteriores incentivos deberán ser destinados a la financiación de proyectos de agua potable y saneamiento básico.

**PARÁGRAFO 1o.** La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico definirá el mecanismo de inclusión del pago de los incentivos mencionados en el presente artículo, en la tarifa del usuario final del servicio de aseo; salvo aquellos usuarios ubicados en el municipio donde se encuentra el relleno sanitario y/o la estación de transferencia, para los incentivos relacionados con dicha infraestructura.

Igualmente, en la metodología tarifaria se establecerá un incentivo a los usuarios para promover la separación en la fuente de los residuos.

**PARÁGRAFO 2o.** El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio reglamentará el esquema operativo de la actividad de aprovechamiento y la transitoriedad para el cumplimiento de las obligaciones que deben atender los recicladores de oficio, formalizados como personas prestadoras, de la actividad de aprovechamiento en el servicio público de aseo.

## 2. Decisión

**INHIBIRSE** de emitir un pronunciamiento de mérito sobre el cargo formulado contra el artículo 88 (parcial) de la Ley 1753 de 2015, *“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018 Todos por un nuevo país”*, por ineptitud sustantiva de la demanda.”

## 3. Síntesis de los fundamentos

En el presente trámite la Sala Plena conoció la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos previsto en el artículo 88 (parcial) de la Ley 1753 de 2015, *“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018 Todos por un nuevo país”*, por la presunta vulneración del principio de legalidad tributaria que se desprende de los artículos 150.12 y 338 de la Constitución.

Debido a que varios intervinientes solicitaron a la Corte abstenerse de emitir un pronunciamiento de mérito, previo a la formulación del problema jurídico, la Sala Plena se pronunció en torno a la aptitud sustancial de la demanda.

En efecto, de acuerdo con la constancia expedida por la Secretaría General de la Corte Constitucional, dentro del término de fijación en lista se recibieron siete escritos de intervención<sup>1</sup>. En tres de ellos, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales - Asocapitales-, la Federación Colombiana de Municipios, y el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio solicitaron a esta Corporación inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda. La Unidad Administrativa Especial Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico UAE-CRA, la Dirección Técnica de Gestión de Aseo DTGA de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicitaron declarar la exequibilidad de la norma parcialmente demandada. Por el contrario, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario -ICDT- pidió a la Corte declarar la inexecuibilidad del aparte demandado.

A su turno, la señora Procuradora General de la Nación, a través del Concepto Número 6924 del 24 de febrero del 2021, solicitó a la Corte Constitucional declararse inhibida por ineptitud sustantiva de la demanda.

En términos generales, los intervinientes que pidieron a la Corte inhibirse de emitir un pronunciamiento de mérito sostuvieron que el demandante, a partir de un errado criterio residual, realizó una lectura incierta del texto normativo demandado atribuyéndole la categoría de contribución especial.

Debido a lo anterior, en primer término, la Corte en aplicación de la jurisprudencia constitucional contenida en las sentencias C-1406 de 2000, C-626 de 2010, C-752 de 2015 y C-039 de 2020 reiteró que los actos de introducción al proceso de constitucionalidad no comportan un prejuzgamiento de la cuestión sometida a trámite y, por tal razón, hasta que se emita la sentencia que pone fin al proceso, la Sala Plena conserva su competencia para que en función de la ilustración que ofrece la participación ciudadana y el concepto del Ministerio Público, pueda variar la valoración acerca del cumplimiento de los presupuestos de procedibilidad.

A partir de lo anterior, la Sala Plena determinó que el incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos, en los términos de la Ley 142 de 1994, es un componente adicional del precio que paga el suscriptor final del servicio de aseo por la propia actividad de aseo público domiciliario que no tiene naturaleza tributaria. De este modo, la comprensión del demandante sobre el alcance tributario de la norma parcialmente acusada prescinde de la verdadera naturaleza de la misma, por lo que no es posible confrontarla con el principio de legalidad tributaria consagrado en el artículo 338 de la Constitución.

---

<sup>1</sup> La Universidad Nacional mediante escrito del 26 de enero de 2021 informó que no le fue posible designar un docente para realizar el concepto solicitado por la Corte, al no contar con la persona idónea para la expedición del mismo.

Como consecuencia lógica de estos razonamientos, la acusación del actor se basó en una interpretación del artículo 88 (parcial) de la Ley 1753 de 2015 que no se corresponde con el contenido normativo definido por el Legislador, lo que supuso el incumplimiento del requisito de certeza y pertinencia que condujeron a la ineptitud sustantiva de la demanda.

#### 4. Aclaración de voto

Aunque el magistrado comparte la decisión inhibitoria adoptada en este proceso, el magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** manifestó su aclaración de voto en relación con algunos de los aspectos que planteaba la presente demanda contra una norma de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

### SENTENCIA C-226/21

**M.P. Alejandro Linares Cantillo**

**Expediente: D-14054**

Norma acusada: Acto Legislativo 4 de 2019 (art. 2, párrafo transitorio)

**CORTE SE ABSTIENE DE PRONUNCIARSE DE FONDO FRENTE A DEMANDA QUE ARGUMENTABA LA SUSTITUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN POR EL OTORGAMIENTO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA REGULAR ASUNTOS RELACIONADOS CON EL CONTROL FISCAL, POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA**

#### 1. Norma objeto de control constitucional

##### **ACTO LEGISLATIVO 4 DE 2019**

(septiembre 18)

*Por medio del cual se reforma el  
Régimen de Control Fiscal*

**ARTÍCULO 2o.** El artículo 268 de la Constitución Política quedará así:

*Artículo 268.* El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** La asignación básica mensual de los servidores de la Contraloría General de la República y su planta transitoria será equiparada a los de los empleos equivalentes de otros organismos de control de nivel nacional. Para la correcta implementación del presente acto legislativo, y el

fortalecimiento del control fiscal, la ley determinará la creación del régimen de carrera especial de los servidores de las contralorías territoriales, la ampliación de la planta de personal, la incorporación de los servidores de la planta transitoria sin solución de continuidad y la modificación de la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República, garantizando la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a esa entidad y a contralorías territoriales intervenidas. **Exclusivamente para los efectos del presente párrafo y el desarrollo de este acto legislativo, otórguense precisas facultades extraordinarias por el término de seis meses al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley.**

Así mismo, el Congreso de la República expedirá, con criterios unificados, las leyes que garanticen la autonomía presupuestal y la sostenibilidad financiera y administrativa de los organismos de control fiscal territoriales y unas apropiaciones progresivas que incrementarán el presupuesto de la Contraloría General de la República durante las siguientes tres vigencias en 250.000, 250.000 y 136.000 millones de pesos respectivamente, las cuales

serán incorporadas en los proyectos de ley de presupuesto anual presentados por el Gobierno Nacional, incluso aquellos que ya cursen su trámite en el Congreso de la República. Dichas apropiaciones no serán tenidas en cuenta al momento de decretar aplazamientos del Presupuesto General de la Nación.

En los siguientes cuatrienios dichas apropiaciones estarán de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo.

## 2. Decisión

**INHIBIRSE** de proferir una decisión de fondo, respecto de la exequibilidad de la expresión del párrafo transitorio (parcial) del artículo 2º del Acto Legislativo 04 de 2019, *“Por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal”*, por ineptitud sustantiva de la demanda.

## 3. Síntesis de los fundamentos

Correspondió a la Corte estudiar una demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo transitorio (parcial) del artículo 2º del Acto Legislativo 4 de 2019, por medio del cual se modificó el artículo 268 constitucional, en la que se planteó un cargo único en el que se sostenía que el Congreso de la República excedió sus competencias como constituyente derivado. Se argumentó que mediante la norma demandada el Congreso habría suplantado el principio de separación de poderes, pilar de la Constitución de 1991, al habilitar al Presidente para expedir normas con fuerza de ley para regular y desarrollar el Acto Legislativo 4 de 2019, sin haber previsto límites para el ejercicio de dicha facultad extraordinaria.

El amplio alcance de las competencias asignadas y la posibilidad de que comprendieran asuntos objeto de reserva de ley orgánica relacionados con la distribución de competencias normativas a las entidades territoriales, implicaban para los demandantes una concentración ilimitada de funciones en el ejecutivo que materializaría una sustitución del eje constitucional de la separación entre ramas del poder público.

Se estableció, en primer lugar, la competencia de la Corte para analizar la constitucionalidad del acto reformativo de la Constitución por vicios de procedimiento en su formación, resaltando que la demanda había sido presentada dentro del año siguiente a la promulgación de la norma. Asimismo, que a pesar de que las facultades extraordinarias censuradas se concedieron por seis meses, con base en las mismas se expidieron decretos leyes que se encuentran vigentes y surtiendo efectos jurídicos, por lo que se concluyó la existencia del objeto del control de constitucionalidad.

Asimismo, se recordó que cuando se presentan demandas contra actos reformativos de la Constitución, se requiere el cumplimiento de los mínimos argumentales propios de cualquier otra demanda, pero el rigor en su análisis por parte de la Corte debe ser mayor al aplicado en casos en los que se cuestiona la constitucionalidad de una Ley de la República o un decreto ley. Esto es así por: (i) la importancia que una reforma constitucional tiene para el principio democrático; (ii) la naturaleza especial y restringida del control que se ha de efectuar por parte de la Corte -ya que se trata de un examen transversal dirigido a determinar si el acto legislativo cuestionado materializa una transfiguración de la identidad constitucional-; y (iii) por la necesidad de evitar la petrificación de la norma superior a través del control del poder de reforma. A partir de estas consideraciones, la Sala Plena concluyó que la demanda analizada resultaba inepta pues **el cargo carecía de certeza, especificidad y suficiencia.**

En primer lugar, se evidenció que la demanda se construyó sobre una lectura equivocada de la norma, pues se asumió erradamente que permitiría al Presidente regular cualquier asunto tocante al Acto Legislativo 04 de 2019, y especialmente temas relativos a la asignación de competencias normativas de entidades territoriales, una materia sometida a reserva orgánica. En realidad, la disposición acusada no otorga facultades tan amplias como argumentan los demandantes, pues el propio texto demandado aclara que se conceden *“exclusivamente para los efectos del presente parágrafo y el desarrollo de este acto legislativo”*, lo que supone asuntos desarrollados en la reforma constitucional, pero también referenciados en el parágrafo transitorio.

Desde este punto de vista, las facultades extraordinarias del Presidente estarían debidamente restringidas a temas específicos y concretos, y no dispuestas de manera abierta e ilimitada como supusieron los demandantes. Tampoco se está desconociendo la reserva de ley orgánica, pues las facultades concedidas no versan ni sobre competencias normativas -pues el Acto legislativo 04 de 2019 se refiere a la actividad administrativa del control fiscal-, ni sobre competencias de entidades territoriales -pues las contralorías municipales, distritales o departamentales no tienen tal naturaleza-, por lo que la premisa menor del juicio de sustitución planteada por los demandantes constituyó en realidad una proposición jurídica inexistente. En efecto, se encontró que la interpretación del contenido normativo realizada por los demandantes no se desprende del texto del parágrafo transitorio acusado, sino de las inferencias particulares en cuanto a su alcance.

La falta de certeza en la formulación de la premisa menor del juicio desdibujó el cargo por sustitución de la Constitución, pues al basarse en una premisa menor equivocada, no consiguió exponer correctamente qué asuntos sometidos a reserva de ley orgánica serían dejados en manos del Presidente de la República, quebrantando la separación de poderes. Por esto, los demandantes fallaron en *“exponer de qué manera el Acto Legislativo impacta el eje definitorio, a fin de identificar, al menos a primera vista (prima facie), las diferencias entre el régimen anterior y el nuevo”*<sup>2</sup>, lo que

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencias C-094 de 2017 y C-140 de 2020.

implicó la falta de especificidad de la censura. Asimismo, debido a lo desacertado de la premisa, la demanda no consiguió suscitar una duda mínima de constitucionalidad en el ejercicio del poder de reforma por parte del Congreso, lo que supuso el incumplimiento del requisito de suficiencia e impidió continuar con el análisis propuesto por los demandantes. En consecuencia, y debido a la ineptitud sustantiva de la demanda, la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió inhibirse de proferir una decisión de fondo respecto a la exequibilidad de la norma demandada.

**ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO**

Presidente

Corte Constitucional de Colombia