

## TEMAS-SUBTEMAS

### Sentencia C-038/25

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-  
Vulneración por norma que autoriza a las sociedades por acciones simplificadas (SAS)  
negociar sus valores en el mercado de valores

(...) la disposición mediante la cual se autoriza a las sociedades por acciones simplificadas (SAS) a negociar sus valores en el mercado público de valores, pese a ser prima facie instrumental, no tiene una relación directa e inmediata con los objetivos, metas, planes y estrategias de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, ni tampoco permite cumplirlos de forma efectiva, sino de forma mediata e hipotética. En este orden, la autorización de la emisión en bolsa por parte de este tipo de sociedades no implica la financiación inmediata de las pequeñas y medianas empresas- como lo pretende el actual Plan Nacional de Desarrollo-, al depender de una hipotética decisión de los inversionistas de compra de dichas acciones, que puede incluso no producirse.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-  
Inexistencia de conexidad directa

La Sala evidencia que, a pesar de la posible relación temática con alguno de los objetivos que integran la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, especialmente con la necesidad de financiamiento de la pequeña y mediana empresa, en los términos de los requerimientos de la jurisprudencia constitucional, no se evidencia que dicha relación de conexidad sea “directa e inmediata”. En efecto, el acceso a la financiación tiene diferentes vías, y no existe explicación alguna que dé cuenta de las razones por las cuales modificar un régimen que, además, protege el ahorro público, sea efectivamente necesaria para cumplir con dicho objetivo.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad temática, teleológica, causal, sistemática o consecuencial

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Carácter más estricto

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Carácter multitemático y heterogéneo/LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Naturaleza y contenido

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Parte general y plan de inversiones públicas

CONEXIDAD DIRECTA, INMEDIATA Y EFICAZ ENTRE NORMAS INSTRUMENTALES Y PARTE GENERAL DE PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Jurisprudencia constitucional

(...) la jurisprudencia constitucional ha establecido que la conexidad entre dichas normas instrumentales y los contenidos de la parte general del Plan debe ser directa e inmediata. En

palabras de este tribunal, los mecanismos de ejecución del PND deben (i) estar referidos a uno de los objetivos o programas de la parte general, (ii) tener un claro fin planificador, (iii) respetar el contenido constitucional propio de la ley y (iv) tener una conexidad directa e inmediata, no eventual o mediata, con los objetivos o programas de la parte general.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA APLICADO EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Reglas jurisprudenciales

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Criterio de temporalidad

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Metodología

(...) la jurisprudencia constitucional ha establecido tres niveles a partir de los cuales se realiza el análisis sobre el principio de unidad de materia en las leyes de los planes nacionales de desarrollo. Lo anterior, para determinar (i) la ubicación y el alcance de la norma demandada, con el fin de establecer si tiene o no naturaleza instrumental, (ii) si en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan tener relación con la disposición acusada y (iii) una conexidad directa e inmediata entre la norma demandada y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan.

SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA-Características

## PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA EN MERCADO DE VALORES- Límites

(...) desde la expedición de la Ley 1258 de 2008 han existido poderosas razones de orden público económico y de protección a los ahorros de los inversionistas, que restringen la posibilidad de vender acciones a las sociedades por acciones simplificadas, y que son una contrapartida de su amplia libertad contractual. En ese orden, cualquier modificación de su naturaleza jurídica requiere de un serio debate democrático que además garantice la protección del ahorro público.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C- 038 DE 2025

Ref.: expediente D-15.937

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 261 de la Ley 2294 de 2023, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”

Magistrada ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., cinco (5) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

#### Síntesis de la decisión

En esta oportunidad, le correspondió a la Sala estudiar si la autorización dispuesta por el artículo 261 Ley 2294 de 2023, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” a las sociedades por acciones simplificadas (SAS) para negociar sus valores en el mercado público de valores, viola el principio de unidad de materia, consagrado en el artículo 158 superior. Las razones presentadas por el actor fueron (i) no existía una relación de conexidad directa e inmediata entre el artículo 261 acusado y los objetivos, metas, planes, programas o estrategias incorporados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo y (ii) la norma acusada introducía cambios permanentes dentro del ordenamiento, no está exclusivamente ligado a la duración de la Ley 2294 de 2023 (PND), y no se encuentra demostrada su relación de causalidad en función de la planeación para su cumplimiento.

Para analizar el cargo presentado, la Corte reiteró su jurisprudencia sobre las exigencias específicas del principio de unidad de materia en los planes nacionales de desarrollo. Así, la Sala Plena recordó que una flexibilización de dicha garantía democrática, permitiría la introducción de legislación ajena a los propósitos constitucionales que explican el rol de la planificación estatal.

En este orden, la Sala consideró que la verificación de la vulneración del principio de unidad de materia requerirá de la realización de un juicio de constitucionalidad estricto por medio del cual, el juez constitucional debe: i) determinarse la ubicación y alcance de la norma impugnada y, a partir de ello, establecer si ésta tiene o no naturaleza instrumental; (ii) establecerse si existen programas o proyectos descritos de manera concreta, específica y detallada incorporados en el Plan Nacional de Inversiones que puedan relacionarse con la disposición juzgada (en caso afirmativo deben caracterizarse); y, finalmente (iii) determinarse si entre la disposición instrumental acusada y los programas o proyectos identificados en el paso anterior existe una conexidad directa e inmediata, de forma que la medida instrumental sea necesaria para impulsar su cumplimiento.

En relación con este último análisis, es decir, la conexidad directa e inmediata, se recordó que las disposiciones presupuestales o ejecutivas deben ser idóneas para garantizar la efectiva realización, ejecución o cumplimiento de una meta, un objetivo o una estrategia de la parte general del plan de desarrollo. Por el contrario, la conexión de un precepto de ejecución no es directa ni inmediata en aquellos supuestos en los cuales, a partir de su aplicación, no pueden obtenerse inequívocamente los objetivos o metas del plan o el logro de estos es sólo hipotético, eventual o remoto.

Por otro lado, esta Corporación señaló, que cuando las disposiciones tienen vocación de permanencia, el Gobierno tiene una carga argumentativa reforzada dentro del debate legislativo, y debe justificar que la norma en cuestión: (i) es una expresión de la función de planeación; (ii) favorece la consecución de los objetivos, naturaleza y espíritu de la ley del

plan; y (iii) constituye un mecanismo para la ejecución del plan nacional de inversiones o una medida necesaria para impulsar el cumplimiento del Plan de Desarrollo.

El artículo 261 de la Ley 2294 de 2023, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo no satisfacen las exigencias derivadas del principio de unidad de materia.

Así dicha disposición, mediante el cual se autoriza a las sociedades por acciones simplificadas (SAS) a negociar sus valores en el mercado público de valores, pese a ser prima facie instrumental, no tiene una relación directa e inmediata con los objetivos, metas, planes y estrategias de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, ni tampoco permite cumplirlos de forma efectiva, sino de forma mediata e hipotética. En este orden, la autorización de la emisión en bolsa por parte de este tipo de sociedades no implica la financiación inmediata de las pequeñas y medianas empresas- como lo pretende el actual Plan Nacional de Desarrollo-, al depender de una hipotética decisión de los inversionistas de compra de dichas acciones, que puede incluso no producirse.

De igual forma, el acceso a la financiación societaria tiene diferentes vías, y no existe explicación alguna que dé cuenta de las razones por las cuales modificar un régimen que, además, protege el ahorro público, sea efectivamente necesaria para cumplir con dicho objetivo.

La Sala de igual forma sostuvo que el artículo 261 de la Ley 2294 de 2023, modifica de manera permanente el ordenamiento jurídico y no persigue un fin planificador ni de impulso a la ejecución del plan cuatrienal. En ese orden, su contenido se constituye en una materia propia del procedimiento legislativo ordinario, escenario idóneo para garantizar el principio democrático y donde, además, deben adoptarse medidas que protejan la inversión pública.

Es por esta razón que la modificación del régimen jurídico de las sociedades por acciones simplificadas ha debido ser tramitada a través de una ley ordinaria independiente. Tampoco se presentó un cumplimiento de la carga argumentativa en el debate de las normas que modifican de forma permanente el ordenamiento por cuanto (i) no existió razón alguna dentro del debate legislativo, ni por parte de los congresistas ponentes ni del Gobierno nacional, que justificara la necesidad de la modificación del artículo 4 de la Ley 1258 de 2008 y (ii) tampoco se dio cuenta de su relación con los planes o proyectos del Plan Nacional de Desarrollo.

## I. ANTECEDENTES

1. El 21 de junio de 2024, el ciudadano Juan Manuel López Molina presentó acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 261 de la Ley 2294 de 2023, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Lo anterior, por el presunto desconocimiento del principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política.

2. El 15 de julio de 2024, la Secretaría General de la Corporación, previo sorteo realizado por la Sala Plena el día 11 del mismo mes y año, remitió el expediente al despacho de la suscrita magistrada para impartir el trámite correspondiente.

3. Mediante auto del 29 de julio de 2024, la magistrada sustanciadora admitió la demanda, teniendo en cuenta que el cargo por desconocimiento del principio de unidad de materia era apto. De igual forma, comunicó el proceso al presidente de la República, al Congreso de la



República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento de Planeación Nacional para que se pronunciaran sobre lo que consideraran pertinente. Igualmente, fijó en lista a fin de permitir a los ciudadanos defender o impugnar la norma demandada e invitó a participar al Ministerio de Comercio Industria y Turismo, a la Superintendencia de Sociedades, a la Superintendencia Financiera, a la Bolsa de Valores de Colombia, a la Cámara de Comercio de Bogotá, y a las facultades de derecho de las universidades Externado de Colombia, Rosario, Icesi, de Ibagué, Nacional de Colombia, de Antioquia, Industrial de Santander y de Caldas,

4. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional decide la demanda de la referencia.

## II. LA NORMA DEMANDADA

LEY 2294 DE 2023

(mayo 19)

Diario Oficial No. 52.400 de 19 de mayo de 2023

Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

[...]

Artículo 261. Modifíquese el artículo 4 de la Ley 1258 de 2008, el cual quedará así:

Artículo 4. Negociación de valores en el mercado público. La sociedad por acciones simplificada podrá ser emisor de valores, para lo cual podrá inscribir sus valores en el Registro Nacional de Valores y Emisores (RNVE) y negociarlos en bolsas de valores, en los términos y condiciones que determine el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Entre estas condiciones se considerarán aspectos relacionados con los estatutos y con el gobierno corporativo de este tipo de sociedades.

### III. LA DEMANDA

6. El artículo 261 de la Ley 2294 de 2023 autoriza a las sociedades por acciones simplificadas (SAS) a negociar sus valores en el mercado público de valores. Ese artículo, en opinión del demandante, viola el principio de unidad de materia por dos razones: (i) “no guarda relación de conexidad directa e inmediata con los planes, programas o estrategias incorporados en la parte general de la Ley 2294 de 2023”[2], y (ii) regula con vocación de permanencia aspectos estructurales de las SAS.

7. Para el ciudadano Juan Manuel López Molina, en concordancia con la jurisprudencia, el juez constitucional debe aplicar un estándar más exigente en relación con la posible vulneración del principio de unidad de materia en la ley del plan nacional de desarrollo[3]. En consecuencia, “la inclusión de disposiciones tendientes a corregir inconsistencias contenidas en textos legales de carácter permanente desconoce la naturaleza primordialmente temporal de las leyes aprobatorias del plan. De tal modo, que, solo será posible la modificación de normas como las señaladas cuando dicha modificación tenga un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal”[4]. En otras palabras, “no es posible utilizar [la ley del PND] para incorporar o modificar normas cuya expedición se encuentre sujeta al ejercicio de otras competencias contempladas en el artículo 150 superior, diferentes a la señalada en el numeral 3”[5].

8. De otro lado, “es necesaria la existencia de una conexidad directa e inmediata entre las disposiciones del PND y los contenidos constitucionalmente asignados a dicho tipo de leyes de planificación, razón por la cual solo pueden incorporarse aquellas disposiciones normativas que respondan al ejercicio de esta función de planeación y tengan por objeto impulsar el cumplimiento del plan”[6]. El señor Juan Manuel López Molina presenta dos argumentos para sustentar la inconstitucionalidad de la disposición:

8.1. No existe una relación de conexidad directa e inmediata entre el artículo 261 acusado y los objetivos, metas, planes, programas o estrategias incorporados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo.[7]

8.1.1 El contenido del artículo demandado fue incorporado por el Gobierno nacional en el proyecto de ley radicado en el Congreso de la República. No obstante, “en ningún documento base o exposición de motivos de este PND aparece alguna justificación sobre su relación de conexidad directa e inmediata con las Bases del PND o su relación de causalidad en función de la planeación para su cumplimiento”[8].

8.1.2 Al respecto, “no se logra extraer de manera clara y evidente cómo esta regulación sobre el mercado público de valores contribuye de manera significativa y directa a la Economía productiva a través de la reindustrialización y la bioeconomía, título de la sección de la Ley 2294 donde está insertada, o [a] algún otro eje de transformación del PND”[9]. Tampoco se encuentra demostrada una relación entre la norma acusada y el objetivo de planificación económica consistente en la Transformación productiva, internacionalización y acción climática. Igualmente, la norma no guarda relación alguna con los ejes transversales del PND.

8.2 El artículo 261 no está exclusivamente ligado a la duración de la Ley 2294 de 2023, el PND vigente. En cambio, introduce cambios permanentes en la regulación de la SAS y el mercado de valores.[10]

8.2.1 La norma demanda modifica el artículo 4 de la Ley 1258 de 2008, en el sentido de autorizar a las SAS a inscribirse en el Registro Nacional de Valores y Emisores (RNVE) y negociar sus valores en la bolsa de valores. Esa ley regula la naturaleza jurídica de las SAS. La Ley 964 de 2005 establece normas generales sobre el mercado de valores. De conformidad con este contexto normativo, el artículo 261 de la Ley 2294 de 2023 “regula, con vocación de permanencia, aspectos estructurales y complejos de este mercado”[11], que modifican sustancialmente la Ley 1258 de 2008. En este sentido, la modificación que introduce la norma acusada “no se limita a aspectos operativos del PND, sino que afecta el cuerpo sustantivo de la Ley 1258 de 2008 y se observa permanente, puesto que sus efectos se pueden proyectar más allá de la vigencia del PND 2022 - 2026”[12].

8.2.2 Los aspectos modificados de manera permanente por la norma acusada son: “(i) las reglas de los actores del mercado que concurren al mismo, porque introduce un nuevo tipo de participante, las SAS; (ii) los estatutos sociales y en la forma de gobierno corporativo

para efectos de este régimen, lo que puede representar inversiones significativas en recursos humanos y tecnológicos para muchas SAS, especialmente aquellas de menor tamaño o sin experiencia en mercados financieros; [y] (iii) la vigilancia y el control de los participantes de este mercado de valores, en cuanto aumenta su número y en consecuencia crece la actividad administrativa sobre esta actividad intervenida”[13].

8.2.3 La vocación de permanencia de la norma demandada también se demuestra al considerar que “la capacidad de las SAS para emitir y negociar valores en el mercado de valores crea derechos y obligaciones que perduran”[14]. Así mismo, “las nuevas exigencias en términos de estatutos y gobierno corporativo requerirán que las SAS realicen modificaciones estatutarias”[15] y que el Gobierno nacional desarrolle “una infraestructura reguladora y de supervisión robusta”[16].

## II. INTERVENCIONES

Cámara de Comercio Bogotá

9. La Cámara de Comercio de Bogotá solicitó a la Corte declarar la constitucionalidad del artículo 261 de la Ley 2294 de 2023 que habilita a las Sociedades por Acciones Simplificadas a negociar sus acciones en el mercado público. Esto, al considerar que no se vulnera el principio de unidad de materia, por cuanto la disposición demandada “tiene una conexión directa e inmediata con la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, y, en esa medida, busca cumplir con el objetivo de “Sostenibilidad y crecimiento empresarial”.

10. Para sustentar su petición, la interviniente consideró que se cumplieron los criterios específicos que permiten evaluar el cumplimiento del principio de unidad de materia en el Plan Nacional de Desarrollo, dado que:

(i) Existe un vínculo entre los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y el artículo acusado. Esto, por cuanto el artículo 261 contempla una medida de carácter instrumental que materializa el cumplimiento del eje de transformación “Seguridad Humana y Justicia Social”. Este eje contempló, de acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de ley, “la creación de instrumentos para la inclusión financiera de la economía popular y el desarrollo empresarial través de diferentes estrategias y el fortalecimiento de las compras públicas.” Ahora bien, para la interviniente, el declarar la inconstitucionalidad del artículo acusado derivaría en una discriminación económica a las sociedades por acciones simplificadas por cuanto se causaría una limitación a su capacidad jurídica igual a la establecida para este tipo societario por la Ley 1258 de 2008, la cual, de acuerdo con la interviniente, “a todas luces era discriminatoria”.

(ii) Existe una conexión teleológica y estrecha entre los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y la disposición acusada. Así “El PND tiene por finalidad la sostenibilidad y crecimiento empresarial, que se cumple a través del instrumento normativo demandado, por cuanto la oferta pública de acciones servirá como mecanismos de capitalización y por tanto de crecimiento de las mipymes, dejando a las SAS en igualdad de condiciones con otros tipos, en atención a la restricción injustificada que habían tenido a partir de la expedición de la Ley 1258 de 2008”.

(iii) El artículo acusado fue debatido desde el inicio del trámite legislativo y guarda relación con los programas, objetivos y metas del eje de transformación de “Seguridad Humana y Justicia Social” que se descompone en el catalizador “C. Expansión de capacidades: más y mejores oportunidades de la población para lograr sus proyectos de vida”, que en su numeral 8 dispone la “Sostenibilidad y Crecimiento Empresarial” que propone financiación para empresas”. Así, “exigir que cada artículo del PND, de orden instrumental, tenga la conexidad directa e inmediata con la parte general como lo pretende el demandante, derivaría en la declaratoria de inconstitucionalidad de todo el articulado”.

(iv) El mecanismo de financiación contemplado en el artículo acusado no solo tiene conexión directa e inmediata con el objetivo de lograr la sostenibilidad y el crecimiento empresarial, sino que se trata de un instrumento que no es eventual ni mediato. En línea con lo anterior, en cuanto a la vocación de permanencia, la interviniente solicitó a la Corte “tener en cuenta el concepto de Estado y sus finalidades, que buscan garantizar los derechos de los ciudadanos, por tanto, el PND como norma jurídica dispuesta por nuestro ordenamiento y acogida por el concepto de Estado como un todo, logra establecer las líneas que se desarrollará cada Gobierno”. Por esta razón, la disposición acusada no se encuentra solo ligada a la duración del Plan Nacional de Desarrollo, puesto que al buscar materializar los fines del Estado e introducir cambios permanentes en la regulación de las SAS y el mercado de valores, no se puede ver limitada por factores temporales.

(vi) El artículo acusado busca eliminar una disposición discriminatoria contemplada en la Ley 1258 de 2008 “que no puede entenderse como una inconsistencia, sino como una respuesta a una necesidad por cambio del contexto económico actual de las mipymes, que requieren de mecanismos de capitalización para poder seguir desarrollando su proyecto, garantizando su supervivencia para la generación de riqueza y empleo”.

(vii) La disposición acusada no solo fue incluida desde el inicio, sino que permaneció durante todo el trámite legislativo del Plan Nacional de Desarrollo. De ahí que se considere que se encuentra “al servicio de los programas y proyectos de la parte general del PND”. Así, de acuerdo a la presunción judicial contemplada en la sentencia C-852 de 2005, la Corte debe “(...) flexibilizar el juicio de constitucionalidad del principio de unidad de materia en aquellos casos donde la disposición acusada ha estado presente durante todo el debate legislativo, toda vez que esto permite entender que el riesgo de inclusión repentina de normas ajenas a la materia ha quedado reducido debido al desarrollo de un adecuado proceso deliberativo.”

(viii) Es erróneo el planteamiento bajo el cual el accionante considera que a partir de ahora todas las SAS deben hacer modificaciones en cuanto a sus estatutos, instrumentos de gobiernos corporativo y organización administrativa, pues esto implica desconocer que la norma “simplemente elimina un límite a la autonomía privada de los particulares que deciden asociarse mediante una SAS, logrando de esta manera que los particulares en ejercicio de su libertad elijan si participarán del mercado público de valores”.

11. Finalmente, la interviniente solicitó que el artículo acusado sea declarado constitucional “sin ningún tipo de condicionamiento, debido a que no vulnera la unidad de materia, porque tiene una conexión directa e inmediata con la parte general del Plan Nacional de Desarrollo”.

Departamento Nacional de Planeación

12. El Departamento Nacional de Planeación solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del artículo 261 de la Ley 2294 de 2023, al encontrarlo ajustado al principio constitucional de unidad de materia contenido en el artículo 158 de la Constitución Política.

13. En primer lugar, el interviniente puso de manifiesto el alcance del principio de unidad de materia con relación a la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo a lo contemplado por la jurisprudencia constitucional. Así, “la Corte ha concluido que el acatamiento del principio de unidad de materia en la Ley del Plan debe examinarse de acuerdo con la especial conformación de este cuerpo normativo, verificando la conexidad teleológica de las normas instrumentales, con la parte general del Plan[17], esto es, que en efecto, las normas instrumentales lleven inequívocamente al logro de lo planteado en los componentes de la parte general[18]”.



14. De acuerdo con lo anterior, “solo existirá una verdadera conexidad directa e inmediata, cuando de la implementación de la disposición instrumental revisada, se desprenda de manera inequívoca la efectividad de lo contemplado en la parte general[19]”.

15. Finalmente, el interviniente aseguró que la norma acusada es constitucional, toda vez que no infringe la regla general de no vocación de permanencia que se encuentra comprendida dentro del principio de unidad de materia en el marco de la ley del Plan Nacional de Desarrollo, por cuanto:

16. Por lo anterior, concluyó el interviniente que “no existe vulneración alguna al principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política, en concordancia con lo previsto en los artículos 169 y 339 de la Carta, y por el contrario, la norma impugnada es una clara manifestación de su plena vigencia”.

#### Intervención Ministerio de Hacienda y Crédito Público

17. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del artículo 261 de la Ley 2294 de 2023, al considerar que contrario a lo expuesto por el demandante, en el caso en comento se verifica el cumplimiento del principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política.

18. En primer lugar, el interviniente recordó los presupuestos que de acuerdo a la jurisprudencia constitucional se deben seguir para estudiar el principio de unidad de materia en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y que implican el cumplimiento de las siguientes etapas: “(i) se debe determinar la ubicación y alcance de la norma demandada,

con el fin de establecer si tiene o no naturaleza instrumental; (ii) se debe establecer si en la parte general del Plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan tener relación con la disposición acusada; y (iii) se debe verificar una conexidad directa e inmediata entre la norma demandada y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del Plan”[20].

19. En consonancia con lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público señaló que el artículo 261 de la Ley 2294 de 2023 “guarda relación y conexidad directa e inmediata con los objetivos y ejes contenidos en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo”. Dicho plan tiene como meta propiciar una “transformación productiva”, para lo cual es esencial el diseño de “mecanismos de financiación para lograr la inclusión financiera de las unidades productivas del país”. Así, se concibió “una disposición instrumental encaminada a robustecer la financiación a las empresas productivas del país, que estuvo incorporada desde el texto del proyecto de ley que el Gobierno nacional presentó al Congreso de la República”.

20. En esa medida, la norma acusada permite que las sociedades por acciones simplificadas accedan a fuentes de financiamiento “asequibles y de largo plazo como las que brinda el mercado de valores”. Por esta razón, sostuvo que “crear condiciones más expeditas para la originación de títulos por parte de estas sociedades, sin dejar de lado una adecuada y eficiente protección al inversionista, es más que necesario y guarda conexidad directa e inmediata con las Bases del Plan y específicamente con el eje de transformación productiva, en lo que supone la búsqueda de una economía productiva a través de la reindustrialización y la disposición de recursos financieros”.

21. Por otra parte, el interviniente argumentó que la conexión entre los objetivos y ejes del Plan Nacional de Desarrollo con respecto al artículo acusado, “también se predica de los destinatarios”, pues la materialización del eje de transformación productiva requiere que se promueva “la inclusión a las cadenas de valor de micro, pequeñas y medianas unidades

productivas, y la defensa de una mayor competencia económica”. En esa medida, el acceso de las sociedades por acciones simplificadas al mercado de valores “logra materializar el objetivo del PND, pues para lograr una economía incluyente y productiva se requiere la democratización del acceso a mecanismos de financiación y a recursos financieros en busca de la inclusión financiera de las unidades productivas del país, que permita financiar la generación de ingresos para producir”.

22. Seguidamente, el interviniente sostuvo que, aunque los efectos o la aplicación de la norma acusada pueden extenderse más allá del cuatrienio del Plan Nacional de Desarrollo, la jurisprudencia constitucional ha avalado que este tipo de artículos del PND permanezcan en el tiempo, cuando guardan una conexidad directa e inmediata con los objetivos y metas planteadas que o bien “son de largo plazo o requieren de una ejecución continuada y progresiva”. Al respecto, citó la sentencia C-376 de 2008 que declaró la exequibilidad de dos artículos que dieron lugar a la creación de Colpensiones y la UGPP en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 por encontrar que guardaban conexidad directa e inmediata con los objetivos de éste.

23. Así, para el interviniente, “a pesar de la vocación cuatrienal del PND, es factible establecer disposiciones instrumentales que materialicen las metas nacionales trazadas a largo plazo, como las que se han expuesto al abordar el eje de transformación y los pilares aludidos, que, según se vio, demuestran la conexidad directa e inmediata de la norma impugnada con la parte general de este PND, y se circunscriben a ámbitos como el económico, donde el desarrollo se evidencia en periodos de largo plazo, producto de un proceso constante de promoción, inclusión, desarrollo, estabilidad y seguridad”. Lo anterior, se alinea con el precedente constitucional según el cual “una disposición instrumental que modifique con vocación de permanencia una Ley preexistente, es constitucional, siempre y cuando sea indispensable para llevar a cabo una política pública prevista en el Plan”[21].

24. En esa medida, el interviniente concluyó que el artículo 261 de la Ley 2294 de 2023: “(i)

es una expresión de la función de planeación; (ii) contiene una disposición instrumental destinada a permitir la puesta en marcha del plan que favorece la consecución de los objetivos, así como la materialización directa e inmediata de uno de sus ejes, en observancia de dos de sus pilares; (iii) constituye un mecanismo idóneo para impulsar el cumplimiento o la realización de un objetivo nacional de largo plazo contenido en el PND; (iv) no se empleó para llenar vacíos e inconsistencias de otro tipo de disposiciones; y (v) su inclusión fue consciente desde el texto del proyecto de ley radicado por el Gobierno nacional, de modo que se aseguró la existencia de una conexión directa e inmediata (estrecha y verificable) entre la parte general del Plan y la disposición normativa en cuestión. En suma, la conexión inexorable con el PND 2022-2026 está garantizada”.

## Superintendencia de Sociedades

25. La Superintendencia de Sociedades solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del artículo 261 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Para sustentar su petición, argumentó lo siguiente:

26. Por una parte, la interviniente hizo referencia al origen de la disposición acusada, precisando que esta fue concebida originalmente en el proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional y aunque durante la exposición de motivos no fue presentada ninguna justificación expresa respecto a la incorporación de este artículo, se infiere que tiene directa relación con el Capítulo V que aborda la transformación productiva, internacionalización y acción climática, así como la Sección II economía productiva a través de la reindustrialización y la bioeconomía. Así, dada la misma naturaleza instrumental de las disposiciones necesarias para alcanzar las metas, planes y programas del Plan Nacional de Desarrollo, implica que en determinados casos, “dadas las circunstancias normativas, jurisprudenciales y temáticas abordadas, también es posible advertir una coherencia interna tácita e implícita, que surge con evidencia y se incorpora a la unidad temática de la norma

planificadora, como en este caso se explicará más adelante”.

27. Ahora bien, al analizar los cargos formulados y la figura de la sociedad por acciones simplificada, la interviniente señala que, para el Gobierno, esta se entiende “como una estrategia para impulsar la transformación productiva y la internacionalización mediante la democratización en la financiación corporativa de las empresas del sector real y la profundización del mercado de capitales”. Así, al ahondar en las razones que pudieron llevar al Gobierno a incorporar la habilitación de este instrumento jurídico en el mercado de capitales sin que hayan mediado mayores justificaciones técnicas o teóricas en el texto de la ley del Plan Nacional de Desarrollo, explica que se debe a que la SAS es un tipo societario altamente versátil que se ha consolidado como una herramienta necesaria para el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo. En esa medida, la interviniente hizo referencia a la sentencia C-331 de 2020, la cual analizó el Decreto Legislativo 817 de 2020, en la cual se analizó una medida semejante en los estados de excepción.

28. Así, de acuerdo a la sentencia C-331 de 2020 “(...) la medida principal, esto es, permitir el ingreso de las SAS a la bolsa de valores está debidamente motivada en la necesidad de inyectar en las empresas recursos con costos menores respecto de financiamientos tradicionales. Ello con la pretensión de mantener la sostenibilidad de las empresas y, de esta forma, asegurar los empleos que de estas dependen”. Por lo anterior, no se desconoce el artículo 335 constitucional y se procura el interés público que se vincula a la actividad bursátil.

29. Finalmente, consideró la interviniente que el artículo 261 acusado “tiene una conexidad temática, causal, teleológica y sistemática con los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo y con la identidad de los motivos que sustentan su expedición”. Esto por cuanto se da una alineación temática con el propósito de la ley de lograr la transformación productiva y la internacionalización. Así, “causalmente, responde a la necesidad financiar a

las empresas del sector real a través del mercado de capitales para así lograr cambios estructurales en las bases de la economía productiva. Teleológicamente, apunta a democratizar el mercado de capitales lo cual redundaría en la transformación productiva. Finalmente, su inclusión es sistemática, razonada y coherente dentro del marco de la Ley 2269 de 2023, insertándose adecuadamente en un título que busca la Transformación Productiva y la Internacionalización”.

## Universidad Externado

30. La Universidad Externado solicitó a la Corte Constitucional declarar la inexecutable del artículo 261 de la Ley 2294 de 2023 al considerar que este viola el principio de unidad de materia contenido en el artículo 158 de la Constitución Política. Para analizar el caso en comento, la interviniente planteó el siguiente problema jurídico: ¿podría el artículo 261 de la Ley 2294 de 2023 violar el principio de unidad de materia al no estar alineado de forma directa con los objetivos y el alcance del Plan Nacional de Desarrollo ‘Colombia potencia mundial de la vida’?

31. Para abordar este interrogante, la interviniente comenzó examinando la conexión directa e inmediata entre la norma acusada y la parte general del Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido, manifestó su concordancia con los argumentos del accionante, al encontrar que no existe una relación directa entre el artículo 261 de la Ley 2294 de 2023 con los objetivos específicos y los cuatro ejes transversales del Plan Nacional de Desarrollo, por cuanto:

1. Permitirle a la SAS que emitan valores en el mercado público de valores no tiene una conexión directa e inmediata con la “Paz Total”, en donde se busca una “paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos”. Así, no existe claridad sobre cómo un nuevo emisor de valores en Colombia pueda mejorar las

condiciones de vida digna de los colombianos, superar los déficits de derechos económicos, sociales y culturales, acabar con la violencia del país y promover los enfoques de género.

2. Las SAS como emisores de valores “no promoverán de forma directa” la creación de una sociedad inclusiva en temas sociales, económicos, religiosos, políticos y culturales, en donde no exista discriminación de género o de clases sociales.

3. La estabilidad macroeconómica del país encaminada a obtener recursos para la transformación del país según las necesidades locales, nacionales y globales “no se ve influenciada de forma directa” por permitir que una SAS sea emisor de valores dentro del mercado público de valores.

4. Las SAS como emisores de valores “no tiene una relación directa” con la construcción de una política exterior basada en enfoques de género, en donde se busque la igualdad de género en el desarrollo de las políticas bilaterales y multilaterales.

“1. Las SAS como emisores de valores no promueven el desarrollo del ordenamiento del territorio alrededor del agua. De esta manera, un nuevo emisor en el mercado público de valores no es un factor determinante directo para la planeación territorial enfocada en criterios ambientales, seguridad alimentaria y participación ciudadana.

2. La materialización de la justicia social y la seguridad total de todos los habitantes del país no se materializa permitiéndole a una SAS emitir valores en el mercado público de valores. En otras palabras, un nuevo emisor de valores no promoverá la materialización de derechos y libertades fundamentales, condiciones de vida digna y la justicia social.

3. Las SAS como emisores de valores no promueven ni buscan que se garantice la materialización del derecho humano a la alimentación de toda la población colombiana o a garantizar la soberanía alimentaria.

4. Las SAS como emisores de valores no van a promover el desarrollo económico diversificado, el uso de energías limpias, la lucha contra el cambio climático y la materialización del desarrollo sostenible, motivo por el cual, no existe una relación directa.

5. El desarrollo de una convergencia regional que promueva la competitividad, la innovación y la productividad no se materializaría al autorizar a una SAS ser emisor en el mercado público de valores”.

33. Finalmente, de acuerdo con la interviniente, no existe una relación teleológica directa entre la parte general del Plan Nacional de Desarrollo y el artículo 261, toda vez que el alcance teleológico de esta ley “abarca la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, la promoción de la paz y la seguridad, la cohesión territorial, la adaptación al cambio climático, y el fortalecimiento de la participación ciudadana y la gobernanza democrática”. De manera que no hay claridad respecto a cómo las sociedades por acciones simplificadas que entran a actuar como emisores de valores, pueden generar un impacto en estas dimensiones.

Superintendencia Financiera de Colombia

34. Sobre el particular, la Superintendencia Financiera de Colombia se abstuvo de intervenir en el trámite de constitucionalidad del artículo 261 de la Ley 2294 de 2023, al considerar



que “los cargos de la demanda versan sobre aspectos referidos netamente al procedimiento de formación de la Ley, el cual es ajeno a su competencia.”

#### IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

35. La Procuraduría General de la Nación solicitó a la Corte declarar la inexequibilidad del artículo 261 de la Ley 2294 de 2023 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida” al considerar que esta es “una disposición inconexa con el cuerpo normativo en el que se encuentra contenida y, por ello, desconoce el principio de unidad de materia (artículos 158 y 169 de la Carta Política)”

36. En primer lugar, advirtió la interviniente que el principio de unidad de materia busca evitar que en el trámite parlamentario se “introduzcan normas que no tienen conexión con lo que se está regulando” así como pretende impedir que a “los proyectos de ley que tramita el Congreso se le inserten normas ajenas a la cuestión tratada”. Ello, con el propósito de “racionalizar y tecnificar el proceso de deliberación y creación legislativa”. Ahora bien, tratándose de la Ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el juicio de constitucionalidad asociado al principio de unidad de materia debe observar:

“(i) La existencia de una conexidad directa e inmediata entre las metas o inversiones y “las disposiciones instrumentales contenidas en la ley. Esto porque el carácter heterogéneo y multitemático del Plan, no puede dar lugar a que se introduzcan disposiciones que no tengan conexidad inmediata; y

(ii) La inclusión de una “justificación suficiente” en tratándose de normas de naturaleza

permanente, la cual debe ser evidenciable en el mismo articulado o, en su defecto, en los documentos anexos a la ley. Ello, pues según el texto constitucional, el Plan Nacional de Desarrollo tiene una vocación transitoria de cuatro años y, por ende, las disposiciones que pretendan tener una vigencia superior deben responder a una fundamentación asociada a la optimización imperiosa de fines superiores.

37. En línea con lo anterior, para la interviniente, no existe una conexidad directa entre el artículo 261 y la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, por cuanto:

“(i) En la parte general del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023) no se contempla un programa específico que requiera indispensablemente para su cumplimiento la modificación del régimen de operación de las sociedades por acciones simplificadas. Además, teniendo en cuenta que la norma acusada se presenta como una medida instrumental del eje denominado “transformación productiva, internacionalización y acción climática”, tampoco resulta evidente la necesidad de que las referidas personas jurídicas deban participar en la emisión de valores con el fin de avanzar en “la diversificación de las actividades productivas que aprovechen el capital natural y profundicen en el uso de energías limpias, que sean intensivas en conocimiento e innovación, que respeten y garanticen los derechos humanos, y que aporten a la construcción de la resiliencia ante los choques climáticos”, y (ii) aunque se admitiera la existencia de una conexidad entre la norma acusada y la transformación productiva, bajo el entendido de que, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, esta última hace referencia al crecimiento empresarial y la medida cuestionada podría llegar a facilitar el mismo, lo cierto es que se modifica el régimen legal de las sociedades por acciones simplificadas de manera permanente, sin que se incluya en el articulado de la Ley 2294 de 2023 o en sus anexos: (a) una justificación sobre la naturaleza planificadora de la autorización a dichas personas jurídicas para participar en la emisión de valores, (b) ni una explicación sobre la necesidad superior de adoptar el precepto de manera inmediata sin agotar el procedimiento de reforma de la legislación ordinaria que optimiza en mayor medida la deliberación democrática”.

## VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

38. La Corte es competente para conocer del presente asunto, por cuanto los preceptos acusados hacen parte de una ley de la República, de conformidad con las competencias establecidas por el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución.

39. De conformidad con el cargo presentado por el demandante, debe determinarse si la autorización dispuesta por el artículo 261 Ley 2294 de 2023, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” a las sociedades por acciones simplificadas (SAS) para negociar sus valores en el mercado público de valores, viola el principio de unidad de materia, establecido en el artículo 158 superior. Las razones presentadas por el actor son (i) no existe una relación de conexidad directa e inmediata entre el artículo 261 acusado y los objetivos, metas, planes, programas o estrategias incorporados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo y (ii) la norma acusada introduce cambios permanentes dentro del ordenamiento, no está exclusivamente ligado a la duración de la Ley 2294 de 2023 (PND), y no se encuentra demostrada su relación de causalidad en función de la planeación para su cumplimiento.

40. Para dar respuesta al anterior problema jurídico, la Sala seguirá el siguiente orden metodológico: (i) reiterará la jurisprudencia sobre el principio de unidad de materia, en especial en lo concerniente a las exigencias referentes a normas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y (ii) resolverá el cargo de inconstitucionalidad formulado.

## El principio de unidad de materia

41. El principio de unidad de materia encuentra fundamento en el artículo 158 de la Constitución Política, de acuerdo con el cual, “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia”[22]. Según la jurisprudencia constitucional, el propósito de este principio es asegurar que las leyes tengan “un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios temas relacionados entre sí”[23]. Con lo anterior, “se busca evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que, por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas”[24].

42. Para la Corte Constitucional, el desconocimiento del principio de unidad de materia constituye “un vicio de competencia, que se proyecta sobre la materia de la regulación, pues su desconocimiento se sigue del contenido de la disposición acusada y no únicamente del procedimiento legislativo que llevó a su aprobación”[25]. En esa medida, esta corporación ha indicado que, aun cuando el trámite de su formación se haya adelantado “de forma completamente ajustada a las reglas constitucionales y legales aplicables”, “si no guarda afinidad con la temática del cuerpo normativo en el que se encuentra inserta, el vicio proviene de la prohibición, la obligación, el permiso o la competencia creada”[26]. Ello también implica que no le es aplicable el término de caducidad previsto para los posibles vicios de trámites en la aprobación de una ley.

43. Finalmente, la Corte ha reiterado que “el análisis de la unidad de materia no puede ser emprendido de forma tan rígida que conduzca a desconocer un margen razonable de acción al Legislador, para abordar en una misma ley temas relacionados entre sí.”[27] Por lo tanto, como orientación básica, las disposiciones que hacen parte de una misma ley deben guardar con su contenido transversal una conexión causal, teleológica, temática o sistemática”[28]. Aunado a lo anterior, esta Corporación ha aclarado que “al menos en relación con las leyes

ordinarias, se garantiza un control constitucional flexible y, al mismo tiempo, que sean retiradas del sistema jurídico reglas que en efecto no guardan ninguna relación con la materia dominante de la regulación correspondiente.[29] La situación, sin embargo, es distinta tratándose de las leyes aprobatorias de los planes nacionales de desarrollo”[30].

El principio de unidad de materia en los planes nacionales de desarrollo. Reiteración de jurisprudencia

44. Esta Corporación ha señalado que el principio de unidad de materia, en principio, se encuentra cumplido cuando las disposiciones o modificaciones incorporadas a un proyecto de ley guardan una relación de conexidad causal[31], teleológica[32], temática[33] o sistémica[34] con la materia dominante del mismo. Al respecto, la Corte ha señalado que “la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, si es posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada es, por ese concepto, exequible”[35].

45. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha determinado que el estándar leve antes propuesto no es aplicable tratándose de la ley del PND, y por el contrario, el juicio debe ser estricto en razón a que en la aprobación de esta ley especial el principio democrático se encuentra restringido. Así, su iniciativa es gubernamental, son limitados los temas sobre los cuales el Congreso puede presentar modificaciones y se tramita en tres debates[36].

46. La jurisprudencia constitucional ha tenido una profusa jurisprudencia sobre dicho asunto, contenida, entre otros pronunciamientos en las Sentencias C-305 de 2004, C-573 de 2004, C-376 de 2008, C-377 de 2008, C-539 de 2008, C-714 de 2008, C-747 de 2012, C-016 de 2016, C-620 de 2016, C-008 de 2018 y C-219 de 2019, C-415 de 2020, C-030 de 2021, C-063 de 2021, C-276 de 2021, C-049 de 2022, C-537 de 2023, C-438 de 2024.

47. En efecto, en la Sentencia C-493 de 2020 la Corte Constitucional recordó que los planes nacionales de desarrollo son leyes “multitemáticas y heterogéneas”[37], pues contienen: “(i) los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo; (ii) las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo; (iii) las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno; (iv) los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional; (v) la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución; y (vi) las normas jurídicas necesarias para la ejecución del plan[38]”.

48. Aunando a lo anterior, en la citada oportunidad, la Corte manifestó que la naturaleza de la Ley del Plan implica “un “desafío normativo” al principio de unidad de materia” toda vez que, “además de tratarse de un instrumento complejo de planeación macro, con articulaciones a nivel de política públicas, diseño presupuestal y política jurídica, parece serle extraña la idea de una temática única o nítidamente definida. En su carácter de ley dirigida a trazar los lineamientos y políticas en los asuntos en que se desenvuelve la realidad económica, social y ambiental del país, en variadas áreas y sectores de la vida estatal y comunitaria, no permite, en principio, ser identificada con una materia o tema dominante, más allá del elemento básico de la planeación.[39] Con todo, la Corte ha clarificado que lo anterior en modo alguno debilita la obligación constitucional de sujeción al principio de unidad de materia”[40].

49. En la sentencia C-493 de 2020, la Sala Plena recordó que la jurisprudencia constitucional ha señalado que, de considerarse una flexibilización de dicha garantía democrática[41], “se habilitaría una vía para incorporar al ordenamiento jurídico disposiciones que no guarden relación entre sí[42]” y se “permitiría la introducción de legislación ajena a los propósitos constitucionales que explican el rol de la planificación estatal[43]”.

50. Por lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha diseñado un juicio de constitucionalidad estricto bajo el cual procede a verificar el cumplimiento del principio de unidad de materia en estos casos. Tiene como propósito principal determinar la existencia de una conexidad directa e inmediata entre la disposición objeto de control y los contenidos de la ley.

51. En la Sentencia C-415 de 2020 la Corte sintetizó las reglas jurisprudenciales que para el momento se adoptaron y sostuvo que el juicio estricto estaba integrado por tres etapas: (i) en la primera etapa se determina la ubicación y alcance de las normas demandadas, con la finalidad de establecer si se trata de una disposición instrumental, (ii) en la segunda parte del juicio se estudia si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que pueden relacionarse con las disposiciones acusadas y (iii) finalmente, en la tercera etapa se constata que exista conexidad estrecha, directa e inmediata entre las normas cuestionadas y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan.

52. Posteriormente, la Sentencia C-063 de 2021 sostuvo que el Plan Nacional de Desarrollo debe estar integrado por tres partes predefinidas en los artículos 150.3, 339, 341, 342, 343, 346, 351, 352 y 355 de la Constitución Política: (i) la parte general (ii) el Plan Nacional de Inversiones que debe ser expedido en una ley especial que además debe contener (iii) la especificación de las medidas y demás mecanismos instrumentales idóneos y necesarios para su ejecución o cumplimiento. Aquello implica, a su turno, que el Plan, por un lado, no puede contener cualquier otro tipo de temas, materias o medidas que por mandato constitucional deben estar insertas en otra clase de instrumentos normativos (p.ej. leyes estatutarias, orgánicas, de facultades extraordinarias, de autorizaciones, marco o generales, aprobatorias de tratados públicos, las de presupuesto y las ordinarias) y, por otro lado, no puede convertirse en un vehículo de escape para resolver cualquier conflicto o déficit normativo identificado en el ordenamiento jurídico por el Gobierno o el Congreso en el inicio de su período constitucional.

53. También se indicó en esa decisión que no son los propósitos y objetivos nacionales, las metas y prioridades, las estrategias y las orientaciones generales los que deben

instrumentalizarse mediante la parte dispositiva de la ley mediante la cual se expide el Plan Nacional de Inversiones PND. Son los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y los presupuestos plurianuales de tales programas y proyectos de inversión pública junto con la determinación o especificación concreta de los recursos financieros y apropiaciones requeridos que se autoricen para su ejecución, los que los materializan y que se deben detallar en dicha ley, los cuales demandan o exigen un correlato jurídico mediante la adopción de medidas y demás mecanismos idóneos y necesarios que garanticen su ejecución o cumplimiento precisamente en las normas instrumentales del Plan.

54. Por ello, en esa providencia se advirtió la necesidad de reiterar y precisar que, aunque el fin último de la acción estatal es el cumplimiento de los propósitos y objetivos, las metas y prioridades, las estrategias y las orientaciones generales contenidos en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, dado que estos son naturalmente abstractos y se refieren a multiplicidad de temas, son los programas y proyectos inversión pública nacional y los presupuestos plurianuales de los mismos, junto con la determinación o especificación concreta de los recursos financieros y apropiaciones requeridos que se autoricen para su ejecución definidos en la Ley del Plan Nacional de Inversiones, los que concretan los derroteros de la acción estatal por el período plurianual al que se refiere cada Plan Nacional de Desarrollo e inclusive a más largo plazo en el caso de los programas y proyectos que requieran un periodo mucho mayor.

55. Por lo mismo, la Corte en esa oportunidad precisó la regla de decisión, en tratándose de la presunta violación del principio de unidad de materia en leyes mediante las cuales se expide el Plan Nacional de Inversiones, en el sentido de señalar que las disposiciones instrumentales incorporadas en tales leyes deben guardar conexidad directa e inmediata con los programas y proyectos de inversión pública nacional descritos de manera específica y detallada y los presupuestos plurianuales de los mismos, junto con la determinación o especificación concreta de los recursos financieros y apropiaciones requeridos que se autoricen para su ejecución definidos en la Ley del Plan Nacional de Inversiones.



56. De manera que, para evaluar el cumplimiento del principio de unidad de materia, amerita: (i) determinarse la ubicación y alcance de la norma impugnada y, a partir de ello, establecer si ésta tiene o no naturaleza instrumental; (ii) establecerse si existen programas o proyectos descritos de manera concreta, específica y detallada incorporados en el Plan Nacional de Inversiones que puedan relacionarse con la disposición juzgada (en caso afirmativo deben caracterizarse); y, finalmente (iii) determinarse si entre la disposición instrumental acusada y los programas o proyectos identificados en el paso anterior existe una conexidad directa e inmediata, de forma que la medida instrumental sea necesaria para impulsar su cumplimiento.

57. En este orden, se observa que la Sentencia C-063 de 2021 avanzó en la jurisprudencia constitucional en relación con la regla que en su momento determinó la Sentencia C-415 de 2020. En general, precisó las reglas fijadas en el precedente constitucional relativo al principio de unidad de materia. En particular, indicó que aquel juicio no se evalúa en función de la conexidad de la disposición acusada únicamente con las bases del Plan Nacional de Desarrollo. Al contrario, el punto nodal de escrutinio son los proyectos y programas específicos y los instrumentos financieros previstos en el Plan Nacional de Inversiones el cual es aprobado y expedido en los términos del artículo 341 de la Constitución y que tienen por finalidad materializar los objetivos, estrategias y metas del Plan Nacional de Desarrollo.

58. Esta misma posición fue reiterada en las Sentencias C-095 de 2021 y C-049 de 2022. En efecto, la primera de estas providencias conoció dos demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019 por desconocimiento de, entre otros, el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política. Allí se reconoció que la metodología para surtir aquel juicio era la prevista en la Sentencia C-063 de 2021. Expresamente se sostuvo: “la Sala ha formulado unos pasos para revisar la validez de una norma instrumental que se encuentra en los planes nacionales de desarrollo, a saber: ‘(i) determinar la ubicación y alcance de la norma impugnada y, a partir de ello, establecer si esta tiene o no naturaleza instrumental; (ii) establecer si existen programas o proyectos

descritos de manera concreta, específica y detallada incorporados en el Plan Nacional de Inversiones que puedan relacionarse con la disposición juzgada y, de ser el caso, proceder a su caracterización; Finalmente, se debe, (iii) determinar si entre la disposición instrumental acusada y los programas o proyectos identificados en el paso anterior existe una conexidad directa e inmediata, de forma que la medida instrumental sea necesaria para impulsar su cumplimiento’”.

59. La segunda de estas decisiones, que resolvió una demanda formulada contra el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019 por vulnerar, entre otros, el principio de unidad de materia. En esta oportunidad se efectuó un recuento jurisprudencial frente a la temática en comento, donde se reseñó lo resuelto por la Sentencia C-063 de 2021 para anotar que con dicha decisión “[s]e cambia el método de análisis antes empleado, en el sentido de que ahora deberá revisarse (i) la ubicación y carácter instrumental de la norma; (ii) si existen programas descritos de manera concreta, específica y detallada en el Plan de Inversiones, que puedan relacionarse con la disposición juzgada; y (iii) determinar si entre la disposición y los programas existe una conexidad directa e inmediata”. Así, con fundamento en el recuento realizado, se indicó que “se han reiterado los cuatro presupuestos relevantes frente a los cuales avanzó la jurisprudencia desde la sentencia C-415 de 2020, con el propósito de llenar de contenido, en especial, la tercera etapa del juicio [si entre la disposición y los programas existe una conexidad directa e inmediata]”.

60. Recientemente, en la Sentencia C-438 de 2024 la Corte reconoció la importancia de la Sentencia C-063 de 2021, y la integró en un marco analítico más amplio, que tiene en cuenta también los criterios de las sentencias C-415 y C-493 de 2020.

61. Por otro lado, el estándar de conexidad ordinario no resulta adecuado ni suficiente para hacer el análisis de unidad de materia de las disposiciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

62. En este contexto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la conexidad entre dichas normas instrumentales y los contenidos de la parte general del Plan debe ser directa e inmediata. En palabras de este tribunal, “los mecanismos de ejecución del PND deben “(i) estar referidos a uno de los objetivos o programas de la parte general, (ii) tener un claro fin planificador, (iii) respetar el contenido constitucional propio de la ley y (iv) tener una conexidad directa e inmediata, no eventual o mediata, con los objetivos o programas de la parte general”[44].

63. Para esta corporación[45] una conexidad eventual se verifica cuando el cumplimiento del objetivo previsto en la parte general del PND no puede obtenerse inequívocamente de la medida legislativa acusada, sino solo de forma hipotética. De otra parte, la afectación de la unidad de materia derivada de la conexidad mediata se origina cuando el logro del objetivo mencionado no se deriva de la ejecución de la norma presupuestal, sino que además requiere del cumplimiento o presencia de otra condición o circunstancia. En tanto no es posible hacer un inventario taxativo de las medidas instrumentales del plan que vulneran el principio de unidad de materia, la Corte ha identificado algunos casos paradigmáticos.

64. Uno de ellos está referido a aquellas normas que, por su naturaleza son completamente ajenas a la normativa de planeación, porque regulan asuntos no contenidos en la parte general del PND, lo cual implica que exceden la regulación propia del cuatrienio.

65. De ahí que para este tribunal se desconoce el mencionado principio por “aquellas normas que no tengan como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio, de manera tal que la ley del plan no puede ser empleada para llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores o para ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, sin ninguna relación con los objetivos y metas de la función de planificación”[46].

66. Adicional a los criterios anteriormente citados, en la sentencia C-493 de 2020, la Corte realizó un recuento jurisprudencial para recordar algunas subreglas de decisión, relacionadas con normas que “modifican legislación permanente o tienen dicho carácter y con regulaciones de carácter tributario”. A saber:

67. En primer lugar, reiteró que, en la sentencia C-126 de 2020, la Corte señaló “que la ley del plan nacional de desarrollo tiene la finalidad de cumplir los objetivos que el gobierno en funciones desea promover, por lo cual su vigencia es temporal”. En esa medida, “debido a su propia naturaleza” la ley del plan “no cuenta en general con la aptitud de modificar contenidos propios de leyes que se expiden con fundamento en otras facultades de las que también dispone el legislador en virtud del artículo 150 de la Constitución” toda vez que las medidas normativas “deben tener la misión de impulsar el cumplimiento de los fines del plan de desarrollo, pues de otro modo se afecta el principio democrático que rodea el trámite de la legislación ordinaria”[47].

68. En segundo lugar, advirtió que, en la sentencia C-415 de 2020, la Corte indicó que:

(i) La temporalidad de la ley del plan “no debe interpretarse de manera absoluta, pero la prórroga indefinida de disposiciones plasmadas en los diversos planes nacionales de desarrollo o el hecho de comprometer competencias legislativas ordinarias puede llevar a su inexecuibilidad”. A su vez, en esa oportunidad, la Sala determinó que el Gobierno “tiene la carga de justificar en estos casos que la norma en cuestión: (i) es una expresión de la función de planeación; (ii) favorece la consecución de los objetivos, naturaleza y espíritu de la ley del plan; y (iii) constituye un mecanismo para la ejecución del plan nacional de inversiones o una medida necesaria para impulsar el cumplimiento del Plan de Desarrollo”[48].

(ii) La ley del plan no puede ser empleada para “llenar vacíos e inconsistencias de otro tipo de disposiciones. Por la misma razón, tampoco “puede contener cualquier tipología de normatividad legal, ni convertirse en una colcha de retazos que lleve a un limbo normativo, pues, de no hacerse esta distinción cualquier medida de política económica tendría siempre relación –así fuera remota- con el PND”, pues “el diseño de políticas ordinarias de largo aliento exige acudir a la agenda legislativa del Gobierno y su consiguiente propuesta e impulso ante el Congreso de la República, en respeto del principio democrático”[49].

(iii) Las normas sobre vigencia y derogatorias contenidas en las leyes aprobatorias de planes nacionales de desarrollo deben “respetar la legislación permanente ordinaria y hacerse congruentes con la temporalidad de la ley del plan”.

(iv) Es necesario que en cada normatividad legal que se afecte deba “existir una carga de argumentación suficiente acerca de por qué es necesario e imprescindible su modificación de cara a los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo y a sus bases. Indicó que tampoco deben crearse instituciones u organismos con vocación de permanencia[50].”.

69. En tercer lugar, hizo referencia a la sentencia C-440 de 2020, para anotar que en esa oportunidad la Corte concluyó que “una norma con vocación de permanencia desconoce la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República”[51].

71. Por último, en la sentencia C-493 de 2020, la Corte reiteró que la jurisprudencia constitucional[53] ha establecido tres niveles a partir de los cuales se realiza el análisis sobre el principio de unidad de materia en las leyes de los planes nacionales de desarrollo. Lo anterior, para determinar (i) “la ubicación y el alcance de la norma demandada, con el fin de establecer si tiene o no naturaleza instrumental”, (ii) “si en la parte general del Plan

Nacional de Desarrollo existen “objetivos, metas, planes o estrategias que puedan tener relación con la disposición acusada” y (iii) “una conexidad directa e inmediata entre la norma demandada y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan”[54].

Solución del cargo

Unidad de materia

72. El artículo 261 de la Ley 2294 de 2023, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo no satisfacen las exigencias derivadas del principio de unidad de materia.

73. Como pasará a explicarse, a pesar de que el artículo 261 de la Ley 2294 de 2023, mediante el cual se autoriza a las sociedades por acciones simplificadas (SAS) a negociar sus valores en el mercado público de valores, parece ser prima facie instrumental, no tiene una relación directa e inmediata con los objetivos, metas, planes y estrategias de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo. Por el contrario, se trata de una disposición que modifica de manera permanente el ordenamiento jurídico y que no persigue un fin planificador ni de impulso a la ejecución del plan cuatrienal. En ese orden, su contenido se constituye en una materia propia del procedimiento legislativo ordinario, escenario idóneo para garantizar el principio democrático.

74. De conformidad con la primera etapa del juicio estricto, para valorar la unidad de materia de las disposiciones de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, debe determinarse el carácter instrumental de las disposiciones objeto de control constitucional.

75. El artículo 261 de la Ley 2294 de 2023 hace parte del Título III “Mecanismos de ejecución del Plan”, Capítulo V Transformación productiva, internacionalización y acción climática, Sección II economía productiva a través de la reindustrialización y la bioeconomía. Esta norma autoriza a las sociedades por acciones simplificadas (SAS) a negociar sus valores en el mercado público de valores. Así las cosas, sin perjuicio de la valoración material que se hace a continuación, por su ubicación y alcance, el artículo 261 de la Ley 2294 de 2023 es una norma de carácter instrumental prima facie, dado que integra el título correspondiente a los mecanismos de ejecución del plan.

76. En la parte general del Plan Nacional de Desarrollo existen objetivos, metas, planes y estrategias que tienen relación temática con el artículo 261 de la Ley 2294 de 2023, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

77. De conformidad con la segunda etapa del juicio estricto, para valorar la unidad de materia de las disposiciones de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, la Sala debe establecer si existen o no estrategias u orientaciones de política económica, social o ambiental, o programas o proyectos de inversión, incorporados en el Plan, que puedan relacionarse con las disposiciones instrumentales prima facie objeto de control constitucional.

78. El Congreso de la República expidió la Ley 2294 de 2023, mediante la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al período 2022-2026 denominado “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. El Título I corresponde a las disposiciones generales y contiene 3 artículos. El artículo 1º prevé los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo de la siguiente forma: “(...) sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva sustentada en el

conocimiento y en armonía con la naturaleza. (...)”.

79. El artículo 2º establece que el documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida”, 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 “(...) es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo y se incorpora a la presente ley como anexo”[55].

80. El artículo 3º de la Ley 2294 de 2023 define los cinco “ejes de transformación” del Plan Nacional de Desarrollo, en los siguientes términos:

«1. Ordenamiento del territorio alrededor del agua. Busca un cambio en la planificación del ordenamiento y del desarrollo del territorio, donde la protección de los determinantes ambientales y de las áreas de especial interés para garantizar el derecho a la alimentación sean objetivos centrales que, desde un enfoque funcional del ordenamiento, orienten procesos de planificación territorial participativos, donde las voces de las y los que habitan los territorios sean escuchadas e incorporadas.

2. Seguridad humana y justicia social. Transformación de la política social para la adaptación y mitigación del riesgo, que integra la protección de la vida con la seguridad jurídica e institucional, así como la seguridad económica y social. Parte de un conjunto de habilitadores estructurales como un sistema de protección social universal y adaptativo; una infraestructura física y digital para la vida y el buen vivir; la justicia como bien y servicio que asegure la universalidad y primacía de un conjunto de derechos y libertades fundamentales; y la seguridad y defensa integral de los territorios, las comunidades y las poblaciones. Estos habilitadores estructurales brindan las condiciones para la superación de las privaciones y la expansión de las capacidades en medio de la diversidad y la pluralidad.



3. Derecho humano a la alimentación. Busca que las personas puedan acceder, en todo momento, a una alimentación adecuada. Se desarrolla a través de tres pilares principales: disponibilidad, acceso y adecuación de alimentos. Bajo este contexto, se establecen las bases para que progresivamente se logre la soberanía alimentaria y para que todas las personas tengan una alimentación adecuada y saludable, que reconozca las dietas y gastronomías locales y que les permita tener una vida activa y sana.

4. Transformación productiva, internacionalización y acción climática. Apunta a la diversificación de las actividades productivas que aprovechen el capital natural y profundicen en el uso de energías limpias, que sean intensivas en conocimiento e innovación, que respeten y garanticen los derechos humanos, y que aporten a la construcción de la resiliencia ante los choques climáticos. Con ello, se espera una productividad que propicie el desarrollo sostenible y la competitividad del país, aumentando la riqueza al tiempo que es incluyente, dejando atrás de manera progresiva la dependencia de actividades extractivas y dando paso a una economía reindustrializada con nuevos sectores soportados en las potencialidades territoriales en armonía con la naturaleza.

5. Convergencia regional. Es el proceso de reducción de brechas sociales y económicas entre hogares y regiones en el país, que se logra al garantizar un acceso adecuado a oportunidades, bienes y servicios. Para garantizar esta convergencia, es necesario fortalecer los vínculos intra e interregionales, y aumentar la productividad, competitividad e innovación en los territorios. Así mismo, se requiere transformar las instituciones y la gestión de lo público, poniendo al ciudadano en el centro de su accionar y construyendo un relacionamiento estrecho, mediado por la confianza, entre las comunidades y entre éstas y las instituciones, para responder de manera acertada a sus necesidades y atender debidamente sus expectativas, a partir de marcos regulatorios consistentes».

81. Seguidamente, en el artículo 4°, se definen los ejes transversales del Plan Nacional de Desarrollo, para la consolidación de los cinco ejes de transformación referidos previamente. En lo relacionado con los ejes transversales prosigue definiéndolos así:

«1. Paz total. Entendida como una apuesta participativa, amplia, incluyente e integral para el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; con estándares que eviten la impunidad y garanticen en el mayor nivel posible los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Esto implica que el centro de todas las decisiones de política pública sea la vida digna, de tal manera que los humanos y los ecosistemas sean respetados y protegidos. Busca transformar los territorios, superar el déficit de derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, y acabar con las violencias armadas, tanto aquellas de origen sociopolítico como las que están marcadas por el lucro, la acumulación y el aseguramiento de riqueza. Este eje tendrá presente los enfoques de derechos de género, cultural y territorial.

2. Los actores diferenciales para el cambio. El cambio que propone es con la población colombiana en todas sus diversidades para lograr transformaciones que nos lleven a una sociedad inclusiva, libre de estereotipos y estigmas, que supera las discriminaciones de tipo económico, social, religioso, cultural y político, así como las basadas en género, étnico racial, generacionales, capacidades físicas, de identidad y orientación sexual, donde la diversidad será fuente de desarrollo sostenible y no de exclusión. De igual forma busca superar las brechas ocasionadas por el conflicto armado y por las divisiones entre lo urbano y lo rural. Actores como las mujeres, la comunidad LGBTIQ+, las víctimas, las niñas y los niños, las comunidades étnicas, los jóvenes, las personas con discapacidad y la comunidad campesina son parte integral de las transformaciones propuestas por este Plan.

3. Estabilidad macroeconómica. Tiene como objetivo definir un conjunto de apuestas en materia económica para garantizar la disponibilidad de los recursos públicos que permitirán financiar las transformaciones, las cuales están enmarcadas en la actual coyuntura

económica global, regional y nacional.

4. Política Exterior con enfoque de género: El Gobierno Nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores, formulará e implementará una Política Exterior con enfoque de género como política de Estado, orientada a promover y garantizar la igualdad de género en la política bilateral y multilateral».

82. El Título II de la ley contiene el “Plan de Inversiones y Presupuestos Plurianuales”. En ese título se establecen (i) las fuentes que financian el Plan de Inversiones Públicas, (ii) la distribución de las fuentes públicas por transformación y (iii) el componente de Paz en el Plan Nacional de Inversiones 2023- 2026.

83. Como se ha puesto de presente, la norma acusada modifica de forma permanente el artículo 4 de la Ley 1258 de 2008. Dicha norma consagraba una prohibición para las sociedades por acciones simplificadas. La restricción establecía: “las acciones y los demás valores que emita la sociedad por acciones simplificada no podrán inscribirse en el Registro Nacional de Valores y Emisores ni negociarse en bolsa.”

84. Por su parte, el artículo 261 de la Ley 2294 de 2023, deroga tal restricción y autoriza a las sociedades por acciones simplificadas (SAS) a negociar sus valores en el mercado público de valores.

85. De otra parte, al revisar los ejes de transformación del Plan Nacional de Desarrollo, el artículo 261 se presenta formalmente como una medida instrumental del eje de transformación, internacionalización y acción climática, que a su vez se descompone en el catalizador “Economía productiva a través de la reindustrialización y la bioeconomía”; este

en el numeral 7 establece “De una economía extractivista a una sostenible y productiva: Política de Reindustrialización, hacia una economía del conocimiento, incluyente y sostenible”.

87. De igual manera, este eje señala que el Plan Nacional de Desarrollo buscará cerrar brechas de productividad, fortalecer encadenamientos productivos, diversificar la oferta interna y exportable, así como profundizar la integración con América Latina y el Caribe. La política desarrollará las siguientes apuestas estratégicas: (i) transición energética, que abrirá oportunidades para la atracción de inversiones sostenibles, jalonará la industria de insumos para la transición, apoyará el proceso de producción con energías limpias y la producción nacional de medios de transporte y movilidad sostenible; (ii) soberanía alimentaria y agroindustrial mediante el fortalecimiento de encadenamientos en la producción de alimentos, fertilizantes, agro insumos, maquinaria, equipos y digitalización para llevar la modernidad al campo, aumentar la productividad y reconocer la economía popular como fuente de valor; (iii) reindustrialización de la salud para incrementar la capacidad de producción de medicamentos, vacunas, instrumentos y dispositivos de salud, servicios médicos de exportación y facilitación de plataformas modernas de acceso a la salida preventiva y suministro de medicamentos; (iv) defensa, paz y reindustrialización para aprovechar las capacidades de la industria de defensa, aeroespacial y astilleros, para transformarlas en bienes y servicios de alto valor para la paz y el desarrollo productivo; (v) apuestas estratégicas desde los territorios, en todos los sectores y subsectores.

Tomado de: Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. p. 176

88. Algunos de los intervinientes, como la Cámara de Comercio, manifestaron que esta medida instrumental se enmarca también dentro del eje “Seguridad humana y justicia social”, que a su vez se descompone en el catalizador “Expansión de capacidades: más y mejores oportunidades de la población para lograr sus proyectos de vida”, que en su numeral 8 dispone la “Sostenibilidad y Crecimiento Empresarial”, que finalmente propone “Iniciativas productivas, acceso al financiamiento amplio y educación financiera”.

89. El eje de seguridad humana y justicia social se constituye como parte de un sistema de protección social universal y adaptativo; una infraestructura física y digital para la vida y el

buen vivir; la justicia como bien y servicio que asegure la universalidad y primacía de un conjunto de derechos y libertades fundamentales; y la seguridad y defensa integral de los territorios, las comunidades y las poblaciones. Estos habilitadores estructurales brindan las condiciones para la superación de las privaciones y la expansión de las capacidades en medio de la diversidad y la pluralidad.

90. En relación, con la “Sostenibilidad y Crecimiento Empresarial”, se señala que para lograr el desarrollo socio productivo del país, es relevante reconocer el papel protagónico de las mipymes. Es necesario favorecer “su crecimiento mediante la reducción de los trámites y costos para su creación y operación. Este proceso debe estar acompañado de la generación oportuna de información que permita caracterizar las realidades de las unidades productivas y evidenciar las dinámicas endógenas de las mipymes” (PND, p. 138). En las bases del Plan, se dispone que dicho objetivo se logrará a través de los siguientes instrumentos.

“a. Menores costos y simplificación de trámites El Gobierno Nacional garantizará que las tarifas de registros para la creación y operación de unidades productivas cumplan con los criterios de equidad, progresividad y transparencia. Se integrarán nuevos servicios en la Ventanilla Única Empresarial, incluyendo los subsistemas de seguridad social y el fortalecimiento de la interoperabilidad entre diversas plataformas. De igual manera, se implementará de manera permanente el régimen simplificado de insolvencias acompañado de mecanismos alternativos de resolución de conflictos a través de centros de conciliación y arbitraje de entidades públicas y privadas. b. Simplificación del cumplimiento de obligaciones tributarias de las empresas.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales crearán un mecanismo vinculante para que los entes territoriales informen las tarifas al Régimen Simple de Tributación, e implementarán incentivos para masificar su uso en los municipios. Así mismo, impulsarán la transformación digital del Impuesto de Industria y Comercio mediante un sistema único de declaración y pago. Adicionalmente, se fortalecerá y modernizará el marco normativo aplicable al registro de las entidades sin ánimo de lucro (ESAL) que dé cuenta de su existencia y promueva la eficiencia en el desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control (IVC) por parte de las

autoridades competentes.

c. Promoción del fortalecimiento del tejido empresarial regional. Los recursos administrados por las cámaras de comercio por concepto de las tarifas de registros públicos contribuirán a la financiación de los programas de desarrollo empresarial, y se fortalecerá la participación en sus instancias de decisión por parte de los micronegocios, microempresas de baja escala o unidades de la economía solidaria. El Gobierno Nacional establecerá las iniciativas que se ejecutarán cada año de acuerdo con las necesidades de la base empresarial en las regiones, teniendo en cuenta un enfoque diferencial que promueva, entre otros, el crecimiento de empresas lideradas por mujeres y jóvenes.

d. Participación de mipymes en compras públicas mediante la consolidación del sistema de contratación pública. El Gobierno Nacional realizará una evaluación sobre los costos relacionados con los diferentes procesos requeridos para operar los sistemas y registros de información de proveedores y/o potenciales proveedores del sector público. Para ello reglamentará el proceso de interoperabilidad entre el RUP y el SECOP que facilite la verificación de las condiciones de los proponentes, reduciendo la carga administrativa y la duplicidad en las funcionalidades de los sistemas. Asimismo, se buscará la reducción de los costos que favorezcan la participación de las mipymes bajo criterios de equidad, progresividad y transparencia en la contratación pública.

e. Iniciativas productivas, acceso al financiamiento amplio y educación financiera. Se requiere avanzar en la democratización del crédito, comenzando por una buena educación financiera, y ofreciéndoles a los beneficiarios información adecuada. Para esto, se facilitará la educación y el acceso a los productos financieros y la portabilidad entre proveedores de estos. Se establecerán planes de crédito barato, y se les ofrecerá un mayor acompañamiento a las iniciativas productivas de los jóvenes. Se implementarán sociedades de garantías recíprocas, especialmente para las unidades de menor tamaño, que accederán a instrumentos de financiación con tasas bajas, financiación a la nómina, entre otras

facilidades financieras. Asimismo, se implementarán estrategias dirigidas a fomentar el financiamiento empresarial sostenible y con acompañamiento técnico para iniciativas productivas con impacto social. El Gobierno Nacional facilitará la operación e intercambio de información que permita la elaboración de puntajes (scoring) de créditos alternativos, para facilitar el acceso a productos financieros. Se fortalecerán los sistemas de pago de bajo valor y pago inmediato, asegurando su interoperabilidad. Igualmente, se promoverá la profundización del fondeo entre intermediarios financieros, como las cooperativas, y también los fondos de empleados, a través de la banca de segundo piso. Así mismo, se mejorarán los esquemas de protección al consumidor financiero, con el propósito de reducir las asimetrías de información.

f. Información para el reconocimiento de la EP y seguimiento de la actividad económica El Gobierno Nacional construirá el Sistema de Información de Economía Popular (SIEP), y su respectiva cuenta satélite. Se realizará el Censo Económico que amplíe y actualice la información de todas las unidades, incluidas las de la EP, que desarrollan actividades en los sectores de industria, comercio, servicios, construcción y transporte. Esta información será integrada a los sistemas de información estadísticos, en particular el SIEP, y servirá para la actualización y mantenimiento del Registro Estadístico de Empresas. Para ello, se promoverá además la producción de estadísticas eficientes y oportunas a partir del aprovechamiento intensivo de registros administrativos. (página 138 a 140, Parte General del Plan Nacional de Desarrollo)

91. En ese orden, se observa que podría existir una relación entre, la necesidad de fomentar el financiamiento empresarial sostenible, con la posibilidad de que algunas de ellas emitan e inscriban sus valores en el Registro Nacional de Valores, para promover el crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas mediante la reducción de sus costos de operación. Por tanto, el levantamiento de la prohibición podría relacionarse con los Ejes de Transformación 2 “Seguridad Humana y Justicia Social” y el Eje 4 “Transformación productiva, internacionalización y acción climática”, al ofrecer una forma de financiación para este tipo de forma societaria.

92. No obstante, como pasará demostrarse, esa relación no es directa ni inmediata, en razón a que, de la implementación de la disposición instrumental revisada, no se desprende de manera inequívoca la efectividad de lo contemplado en la parte general, no es necesaria para la consolidación de un plan específico del Plan Nacional de Desarrollo y no se encuentra contenida en el Plan de Inversiones. En efecto, un cambio permanente de la estructura de una forma societaria y su habilitación en la participación de la bolsa de valores, no garantiza “la diversificación de las actividades productivas que aprovechen el capital natural y profundicen en el uso de energías limpias, que sean intensivas en conocimiento e innovación, que respeten y garanticen los derechos humanos, y que aporten a la construcción de la resiliencia ante los choques climáticos”, ni tampoco genera una transformación productiva, de la forma en que se propone en las bases del Plan Nacional de Desarrollo.

93. No existe una relación de conexidad “directa e inmediata” entre el artículo 261 de la Ley 2294 de 2023 y las estrategias y políticas de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo.

94. En Colombia, la Ley 1258 de 2008 trajo consigo la creación de la “Sociedad por Acciones Simplificadas” como un nuevo tipo societario de naturaleza comercial, con características híbridas y amplias posibilidades de fijar sus propias reglas. Esta figura fue diseñada para superar el exceso de formalismo que caracterizaba a las formas tradicionales de asociación previstas en la legislación, las cuales dificultaban la creación de empresa y frenaban la competitividad de las pequeñas y medianas empresas[56].

95. La SAS facilita a los empresarios “el desarrollo de las actividades económicas de diferente naturaleza, sin restricción por su objeto social y sin perjuicio de las dimensiones de la empresa”[57]. Estas sociedades se caracterizan porque poseen una estructura jurídica



más ágil y flexible, donde predomina la autonomía de la voluntad, lo que le permite una mayor competitividad, al tiempo en que promueve la inclusión de la pequeña y mediana empresa en el sector formal de la economía. A diferencia de lo que sucede con otros tipos societarios, la SAS disminuye el exceso de formalismo en el proceso de constitución, al permitir la inscripción del documento privado o público en el registro mercantil[58].

96. Según lo dispuesto en la Ley 1258 de 2008, los valores emitidos por las sociedades por acciones simplificadas (SAS) no podían inscribirse en el Registro Nacional de Valores y Emisores ni negociarse en bolsa. Esta prohibición se fundamentaba en la notable flexibilidad de este tipo societario, que contrasta con las exigencias propias del mercado público de valores[59]. Tal restricción, inspirada en la legislación francesa sobre sociedades simplificadas, también prohibía, por regla general, el acceso de estas sociedades a los recursos provenientes del ahorro privado[60].

97. Esta limitación fue explicada en la exposición de motivos del proyecto de ley 241 de 2008 (Cámara) y 039 de 2007 (Senado), que dio origen a la Ley 1258. En dicho documento, se argumentó que la prohibición respondía a “la informalidad que rige este tipo de sociedad, contrario al carácter imperativo que regula la normatividad del mercado público de valores”[61]. En línea con lo anterior, la doctrina ha destacado que las SAS no están concebidas para inscribirse en bolsa, ya que “se trata de un tipo societario diseñado para estructurar compañías cerradas, así, la amplísima libertad contractual, por cuyo efecto es factible pactar normas de exclusión de accionistas, voto múltiple y restricciones a la negociación de acciones, podrían ser incompatibles con las pautas de protección de inversionistas en el mercado público de valores... la SAS es una sociedad cerrada. Esta es la contrapartida de la libertad contractual. No puede, por tanto, acudir al mercado especialmente idóneo para acometer empresas de gran dimensión”[62].

99. Entre las principales exigencias se encuentran la independencia de auditores y administradores, la existencia de un régimen detallado para gestionar conflictos de interés y prevenir el uso indebido de información privilegiada, así como la definición de normas sustantivas y procedimentales que permitan a los accionistas ejercer sus derechos frente a posibles abusos o conductas indebidas. De igual forma, este marco normativo incluye mecanismos de supervisión estatal diseñados para sancionar cualquier incumplimiento, reflejando el compromiso del Estado con la protección del interés público inherente a la actividad bursátil[64].

100. Al estudiar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 817 de 2020, la Corte Constitucional, en sentencia C-331-20, explicó la razón por la cual existen restricciones frente a este tipo de sociedades, en relación con la prohibición de negociar en bolsa sus acciones:

“Tal como se indicó al explicar el alcance del Decreto Legislativo 817 de 2020, según la Ley 1258 de 2008 los valores que emitan las SAS no se podrían inscribir en el Registro Nacional de Valores y Emisores ni negociarse en la bolsa. La razón de esta prohibición es la “gran flexibilidad” de este tipo de sociedad. Este impedimento sigue de cerca la ley francesa sobre sociedades simplificadas donde también, por regla general, no es posible acceder a los recursos del ahorro privado.

Las sociedades que acceden a la bolsa de valores se encuentran sujetas a normas de orden público dirigidas a garantizar condiciones adecuadas de desarrollo en el mercado. En esa dirección se exige que cumplan con una regulación especializada de normas que permitan precaver el fraude, garantizar el amplio acceso a toda la información relevante para los inversionistas y salvaguardar los recursos provenientes del ahorro privado que reciben los emisores de valores. Dichas reglas están dirigidas a garantizar la independencia de auditores y administradores, a prever un detallado régimen de conflictos de interés y de uso indebido de la información privilegiada, y a establecer las pautas sustantivas y

procedimentales bajo las cuales los accionistas pueden ejercer sus derechos en caso de trasgresión o abuso en la conducta de los administradores. A su vez, impone la supervisión estatal para quienes incumplan las reglas del mercado. Tales reglas reflejan el interés del Estado en asegurar la protección del interés público de la actividad bursátil.

101. Por ello, cuando la Corte estudió la constitucionalidad del decreto 817 de 2020, la Corte avaló la constitucionalidad de la norma sobre la base de que (i) la participación de estas sociedades estaba limitada al segundo mercado y (ii) el Gobierno Nacional debía reglamentar lo relativo a las reformas estatutarias y de buen gobierno. Así mismo, la Corte concluyó que la norma era constitucional porque el Decreto 817 de 2020 estableció ciertos límites a la participación de las SAS en el mercado de valores, a saber:

(i) Únicamente se permite el ingreso al segundo mercado -inversionistas profesionales y sometido a la inspección, vigilancia y control de la Superfinanciera;

(ii) Solamente se pueden negociar títulos representativos de deuda (bonos respaldados por el Estado a través del Fondo Nacional de Garantía).

(iii) Tanto la negociación como los plazos de cumplimiento están limitados en el tiempo.

102. Es por ello que se observa que la capitalización debe encontrarse acorde con el tipo de sociedades a los que se pretende autorizar la emisión de acciones, incluso, y a gracia de discusión, la capitalización podría llegar a ser riesgosa para la economía popular porque, precisamente, pone en riesgo la independencia laboral de sus actores. Esta situación implica que, al vender sus acciones en bolsa, los actores que hacen parte de la economía popular dejen de ser los principales accionistas, en la medida que ya no tendrían esa calidad de trabajadores independientes que son propietarios y controlan las actividades para las que trabajan. Por el contrario, estarían sujetos a las directrices y al capital de bloques económicos con mayor fuerza.

103. En otras palabras, desde la expedición de la Ley 1258 de 2008 han existido poderosas razones de orden público económico y de protección a los ahorros de los inversionistas, que restringen la posibilidad de vender acciones a las sociedades por acciones simplificadas, y que son una contrapartida de su amplia libertad contractual. En ese orden, cualquier modificación de su naturaleza jurídica requiere de un serio debate democrático que además garantice la protección del ahorro público. En efecto, tal y como lo propuso el demandante, este tipo de decisiones legislativas deben ir acompañadas de medidas que garanticen la protección de las inversiones, establezcan responsabilidades y control, tal y como lo exigió la sentencia C-331 de 2020.

104. El 6 de febrero de 2023, el Gobierno nacional radicó el proyecto de ley del PND en el Congreso de la República. El 23 de marzo de 2023, dicho proyecto fue aprobado en primer debate por las comisiones económicas de ambas cámaras. Tales comisiones sesionaron de manera conjunta. Los días 4 y 5 de mayo de 2023, el proyecto de ley fue aprobado por las plenarias del Senado y la Cámara de Representantes. Al día siguiente, esas plenarias aprobaron el informe de conciliación. Finalmente, el 19 de mayo de 2023, el proyecto de ley fue sancionado por el presidente de la República.

105. El artículo objeto de esta demanda fue incluido en el proyecto presentado por el Gobierno Nacional, pero ni en la exposición de motivos, ni a lo largo del debate legislativo se expusieron (i) las razones que llevaron a su inclusión, ni (ii) la relación con los programas, proyectos, metas contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

106. De acuerdo con la exposición de motivos, el propósito general del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 consiste en “sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el

cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza”. El proyecto de la ley del PND fue construido con fundamento en los insumos entregados por las 250 mil personas que asistieron a los 51 diálogos regionales vinculantes. Los citados insumos orientaron la definición de tres de los cuatro ejes transversales del PND.

107. Con base en lo anterior, el Gobierno nacional construyó las cinco transformaciones que integran el PND: «(i) Ordenamiento del territorio alrededor del agua; (ii) seguridad humana y justicia social; (iii) derecho humano a la alimentación; (iv) transformación productiva, internacionalización y acción climática; y (v) convergencia regional. De esto dan cuenta los artículos 1 a 4 de la Ley 2294 de 2023. En efecto, el artículo 1 se refiere a los objetivos del PND; el artículo 2, al documento denominado Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida, y a sus anexos; el artículo 3, a las cinco transformaciones mencionadas; y el artículo 4, a los cuatro ejes transversales del PND: la paz total, los actores diferenciales para el cambio, la estabilidad macroeconómica, y la política exterior con enfoque de género.

108. En la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 2294 de 2023, no se contempla un programa específico que tenga una relación directa e inmediata ni que requiera indispensablemente para su cumplimiento la modificación del régimen de operación de las sociedades por acciones simplificadas.

109. De igual forma, debe tenerse también en consideración que las normas no satisfacen la conexidad con el plan plurianual de inversiones, en el cual se señala la proyección indicativa de las fuentes de financiación para la ejecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. En efecto, aunque en dicho plan se refieren varias líneas de inversión estratégica, no se hace referencia alguna a la forma de capitalización dispuesta en el artículo 261 de la Ley 2294 de 2023, ni tampoco se menciona algún proyecto relacionado con las mismas que deba ser financiado a través de esta forma de capitalización. A su vez,

en el documento contentivo de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, si bien se hace referencia a la necesidad de financiación de las pequeñas y medianas empresas, no explica su impacto en el plan plurianual de inversiones.

110. No debe olvidarse que las disposiciones instrumentales incorporadas en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, deben guardar conexidad directa e inmediata con los programas y proyectos de inversión pública nacional descritos de manera específica y detallada y los presupuestos plurianuales de los mismos, junto con la determinación o especificación concreta de los recursos financieros y apropiaciones requeridos que se autoricen para su ejecución definidos en la Ley del Plan Nacional de Inversiones.

111. La Sala evidencia que, a pesar de la posible relación temática con alguno de los objetivos que integran la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, especialmente con la necesidad de financiamiento de la pequeña y mediana empresa, en los términos de los requerimientos de la jurisprudencia constitucional, no se evidencia que dicha relación de conexidad sea “directa e inmediata”. En efecto, el acceso a la financiación tiene diferentes vías, y no existe explicación alguna que dé cuenta de las razones por las cuales modificar un régimen que, además, protege el ahorro público, sea efectivamente necesaria para cumplir con dicho objetivo.

112. Por el contrario, lo que esta Sala observa es que la norma realiza una reforma permanente en el ordenamiento jurídico, y que no persiguen un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, en la medida en que lo pretende es establecer nuevas facultades en cabeza de las SAS, materia propia del procedimiento legislativo ordinario, que permita armonizar la medida con una efectiva protección al ahorro público.

113. No sobra recordar que la jurisprudencia constitucional ha exigido que las normas instrumentales del Plan Nacional de Desarrollo deben ser idóneas para garantizar la efectiva

realización, ejecución o cumplimiento de una meta, un objetivo o una estrategia de la parte general del plan de desarrollo, y deben tener un fin planificador. En otros términos, las reglas instrumentales deben estar inequívoca y específicamente dirigidas a materializar un contenido concreto de esa parte general. La Corte ha explicado que la conexión de un precepto de ejecución no es directa ni inmediata en aquellos supuestos en los cuales, a partir de su aplicación, no pueden obtenerse inequívocamente los objetivos o metas del plan o el logro de estos es sólo hipotético, eventual o remoto, tal y como ocurre con el contenido del artículo 261.

114. En efecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que, si una “disposición no recoge ningún instrumento de realización de políticas, (...) debe ser considerada extraña a la materia de una ley cuatrienal de planeación”[65] y que la inclusión de normas “que no tengan como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio”[66] deben ser retiradas de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, toda vez que dicha ley no puede ser utilizada para el ejercicio de la función legislativa ordinaria encomendada al legislativo, sin ninguna relación con el ejercicio de la función de planeación.

115. Es por esta razón que la modificación del régimen jurídico de las sociedades por acciones simplificadas ha debido ser tramitada a través de una ley ordinaria independiente, pero no incluirla en ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, caracterizada por su finalidad planificadora de las metas de acción gubernamental para un específico periodo de gobierno.

116. Además, no debe olvidarse, como se explicó en la parte motiva, que cuando el Gobierno pretenda una modificación permanente de la legislación a través de una norma incluida en el Plan Nacional de Desarrollo, tiene una carga argumentativa calificada que permita inferir sin lugar a dudas su relación con los fines planificadores. No obstante, (i) no existió razón alguna dentro del debate legislativo, ni por parte de los congresistas ponentes

ni del Gobierno nacional, que justificara la necesidad de la modificación del artículo 4 de la Ley 1258 de 2008 y (ii) tampoco se dio cuenta de su relación con los planes o proyectos del Plan Nacional de Desarrollo.

117. Lo dicho es coherente con una de las razones a partir de las cuales, en la Sentencia C-415 de 2020, la Sala justificó la declaratoria de inexecutable de la expresión “el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018”, prevista en el art. 336 de la Ley 1955 de 2019, al introducir una modificación permanente al ordenamiento jurídico:

“211. Ahora bien, el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, deroga el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018[67], por lo tanto, modifica una legislación ordinaria[68] comprometiendo la vocación de transitoriedad de la ley del plan. Por lo tanto, se ha desplazado la competencia ordinaria del Congreso de la República, sin que se pueda identificar que con ello se busca materializar de manera inexorable una política de largo plazo conexa (de forma directa e inmediata) con la ley o las Bases del plan, si no, por el contrario, corregir un problema normativo de legislación permanente preexistente” (negritas del original)[69].

118. En suma, se observa que, pese a que la medida se presenta como una medida instrumental, no se encuentra demostrada una relación directa entre la norma acusada y el objetivo de planificación económica consistente en la Transformación productiva, internacionalización y acción climática, ni con el eje “Seguridad Humana y Justicia Social”, y, por tanto, la norma deberá ser declarada inexecutable.

119. Por consiguiente, la Sala Plena declarará inexecutable el artículo 261 de la Ley 2294 de 2023, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, por desconocer el principio de unidad de materia.

## VIII DECISIÓN



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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 261 de la Ley 2294 de 2023, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

Con Salvamento de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con aclaración de voto

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

Con impedimento aceptado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA C-038/25

Referencia: expediente D-15.937.

Asunto: demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 261 de la Ley 2294 de 2023, “[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’”.

Magistrada ponente:

Cristina Pardo Schlesinger.

1. En la Sentencia C-038 de 2025, la Corte estudió una norma del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026[70] que permite a las sociedades por acciones simplificadas (SAS) ser emisores de valores y negociarlos en el mercado público. La Sala Plena concluyó que esta disposición vulneró el principio de unidad de materia. Decisión con la que estuve acuerdo, pero que contiene dos tesis que me parecen innecesarias y problemáticas dentro del análisis que adelantó la Corte.

2. En primer lugar, la decisión de la Corte incluyó una descripción de las sociedades por acciones simplificada (SAS) y las razones que explicarían por qué este tipo societario no puede participar en el mercado de valores como mecanismo de financiación. Al respecto, el fallo concluyó que “han existido poderosas razones de orden público económico y de protección a los ahorros de los inversionistas, que restringen la posibilidad de vender acciones a las sociedades por acciones simplificadas, y que son una contrapartida de su

amplia libertad contractual. En ese orden, cualquier modificación de su naturaleza jurídica requiere de un serio debate democrático que además garantice la protección del ahorro público” (párr. 103).

3. Más allá de que pueda o no compartir tal conclusión, se trata de un examen innecesario para abordar el problema jurídico que ocupó esta providencia, el cual se limitó a la violación del principio de unidad de materia, y no a la validez material de la norma en sí misma. Para resolver este cargo no se requería evaluar a fondo la naturaleza de este tipo de sociedades ni presentar argumentos sobre los presuntos riesgos o ventajas de su participación en la bolsa de valores.

5. En mi criterio, esto supone una lectura particularmente restrictiva del precedente constitucional que hace aún más difícil superar los juicios por presunta violación del principio de unidad de materia. Como ya lo había explicado en una aclaración de voto anterior[71], el diseño constitucional acogido en la Carta Política de 1991, bajo la dirección del Estado, encuentra en la planeación un elemento transversal, que se expresa en las leyes del plan nacional de desarrollo. Su configuración, participativa y multinivel, involucra la sujeción a un principio fundamental, previsto en el literal m) del artículo 3 de la Ley 152 de 1994, el de coherencia. De conformidad con este: “[l]os programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste”.

6. De ahí que, por virtud del principio de coherencia, son claros los nexos entre los programas y proyectos de inversión pública nacional y los presupuestos asignados a los mismos que se ubican en el plan nacional de inversiones, por un lado, y los propósitos y objetivos, metas y prioridades, estrategias y orientaciones de la parte general del plan, por el otro. Es indudable entonces que los primeros deben encontrar un referente en los

segundos. Es por ello que, el análisis de la Corte Constitucional sobre el principio de unidad de materia, también se vale de la parte general del plan y, por ende, de los contenidos de política pública que pueden determinarse con mayor claridad a través de la consulta del documento de bases del plan nacional de desarrollo.

7. Precisamente, así lo hizo la Sentencia C-038 de 2025 en los párrafos 76 y siguientes; lo que evidencia que el análisis de la Corte Constitucional sobre el plan nacional de desarrollo es integral y no se limita a los planes de inversiones, como si se tratara del único aspecto relevante del juicio de unidad de materia.

Fecha ut supra,

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

A LA SENTENCIA C-038 DE 2025

Referencia: expediente D-15937

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 261 de la Ley 2294 de 2023, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”

Magistrada ponente:

Cristina Pardo Schlesinger

1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, presento las razones que me llevan a salvar el voto en el presente asunto. En concreto, no comparto la postura mayoritaria que concluyó que en este caso se desconocía el principio de unidad de materia porque (i) la norma acusada no tenía una relación directa e inmediata con los objetivos y propósitos del Plan Nacional de Desarrollo y (ii) no cumplía las condiciones en las que excepcionalmente se pueden adoptar en la ley del Plan Nacional de Desarrollo disposiciones con vigencia indefinida en el tiempo. A continuación, expongo las razones por las cuales me aparto de esta argumentación.

3. La disposición demandada permite el acceso de las sociedades anónimas simplificadas (SAS) a recursos financieros provenientes del ahorro privado mediante el mercado de valores, lo que constituye un mecanismo de capitalización para aquellas. La medida descrita tiene relación con el eje de transformación denominado “Transformación productiva, internacionalización y acción climática”[73], que en las bases del Plan Nacional de Desarrollo indica que se necesita “diseñar mecanismos de financiación para lograr la



inclusión financiera de las unidades productivas del país” para “una producción industrial sostenible, cerrar brechas tecnológicas, impulsar encadenamientos productivos para la integración regional, fortalecer las capacidades humanas y generar empleos de calidad”[74].

También corresponde con el propósito de implementar “estrategias dirigidas a fomentar el financiamiento empresarial sostenible y con acompañamiento técnico para iniciativas productivas con impacto social”[75].

Autorizar a las SAS a que inscriban sus acciones y valores en el Registro Nacional de Valores y puedan negociarlos en bolsa tiene relación directa e inmediata con los objetivos y programas del Plan Nacional de Desarrollo, en cuanto permite fomentar el financiamiento empresarial sostenible y promover el crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas. Por un lado, tiene conexión directa porque aquella se trata de una medida efectiva para lograr dichos propósitos, tal y como lo estableció la Corte Constitucional al revisarse la constitucionalidad de una medida similar. En particular, la Sentencia C-331 de 2020 revisó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 817 de 2020[76]. En dicha normativa se suspendió temporalmente la prohibición a la SAS de emitir acciones u otros valores y negociarlos en bolsa[77]. En la referida providencia se explicó que había conexidad entre esa disposición y los objetivos manifestados para justificar la adopción de aquella, en el marco de la emergencia económica y social declarada.

4. Entonces se afirmó, por una parte, que “el mercado de capitales es una fuente de financiación a través de las cuales las empresas pueden acceder para obtener recursos, de manera tal que puedan mantener su operación, permitiéndoles afrontar la afectación económica mencionada y, por ende, preservar el empleo”[78]. Por otra parte, que el Gobierno nacional ha promovido “una serie de políticas tendientes a facilitar el acceso de más compañías al mercado de valores colombiano, [...] el cual tiene como uno de sus objetivos fundamentales incentivar a que más compañías logren acceder a una financiación desintermediada a través del mercado de valores, con el fin de fomentar el acceso de aquellas empresas que necesitan recursos de largo plazo para su mantenimiento, y que mediante la emisión de papeles en dicho mercado logran aumentar sus posibilidades de

crecimiento”[79]. Se advierte cómo estos objetivos tienen una estrecha similitud con los propósitos declarados en los objetivos del plan de desarrollo actual y con las bases del mismo.

5. Esta justificación incluso fue expuesta por el Gobierno nacional desde la presentación del correspondiente proyecto de ley. De modo que esa efectividad no es conjetural o hipotética propia de un vínculo eventual, sino que, por el contrario, se trata de la constatación de una relación directa tal y como fue anteriormente advertida por este Tribunal. Por otro lado, es una relación inmediata, pues no se requiere la presencia de otra condición o circunstancia para que la ejecución de la autorización a las SAS para su operación en la bolsa de valores haga efectivo el fomento al financiamiento empresarial.

6. Además, se trata de una relación directa e inmediata de medio a fin, en el sentido de permitir la negociación en bolsa de los valores que emitan las SAS y el diseño de mecanismos de financiación y el fomento del financiamiento empresarial sostenible. En efecto, satisface el parámetro en cuanto que la norma instrumental “sea una herramienta que inequívocamente permita el logro de los objetivos y metas generales del plan”[80] y tiene un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal[81]. Por todo ello, a mi juicio se cumplían las condiciones jurisprudenciales que permitían que de forma excepcional se realizara por medio de la ley del Plan Nacional de Desarrollo una modificación de carácter permanente a la legislación.

7. Por último, reitero las inquietudes que he manifestado en decisiones anteriores[82] relacionadas con el escrutinio que efectúa la Corte Constitucional en relación con la vulneración de la unidad de materia en la ley del Plan Nacional de Desarrollo. En particular, aprecio que el examen judicial ha llegado a un escrutinio extremo, al punto que podrían vaciarse de contenido las facultades del Gobierno y del Congreso como agentes planificadores, sin desconocer por ello la pertinencia de ejercer un control riguroso que evite la desnaturalización del debate democrático, como lo ha intentado esta Corte en los últimos

años. Tales criterios podrían desnaturalizar la ley del plan al menos en dos sentidos: (i) considerar dicho cuerpo como una mera declaración de objetivos de política pública sin fuerza vinculante y (ii) limitar la interacción de este cuerpo normativo con la legislación ordinaria y de carácter permanente, lo que afectaría el andamiaje sistémico del ordenamiento jurídico.

8. En estos términos quedan expuestas las razones por las cuales salvé el voto respecto de la Sentencia C-038 de 2025.

Fecha ut supra

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

[1] El artículo 261 de la Ley 2294 de 2023 no se encuentra cobijado por los efectos del Auto 705 de 2024.

[2] Pág. 7 de la demanda.

[4] Sentencia C-030 de 2021.

[5] Ibidem.

[6] Pág. 27 de la demanda.

[7] Pág. 28 de la demanda.

[8] Pág. 14 de la demanda.

[9] Pág. 29 de la demanda.

[10] Pág. 32 de la demanda.

[11] Pág. 19 de la demanda.

[12] Pág. 33 de la demanda.

[13] Pág. 18 y 19 de la demanda.

[14] Pág. 19 de la demanda.

[15] Ibidem.

[16] Ibidem.

[17] Sentencia C-539-08

[18] Sentencia C-415-20

[19] Sentencia C-415-20

[20] Sentencia C-464-20

[21] Sentencia C-464-20

[22] Constitución Política, artículo 158. Ver también artículo 169 respecto a la correspondencia que debe existir entre el título de las leyes y su contenido.

[23] Sentencia C-493 de 2020.

[24] Ver sentencia C-493 de 2020. En esta providencia se reiteraron las sentencias C-285 de 2017, C-440 de 2020 y C-047 de 2018.

[25] Sentencia C-493 de 2020.

[26] Ibidem.

[27] “Si el Congreso ha previsto él mismo unos confines aplicables a su actividad legislativa,

independientemente de la competencia que tenga para legislar sobre ciertos temas, viola la Constitución cuando incluye cánones específicos que, o bien no encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado. // Estos principios se han reafirmado y aplicado en varias providencias de la Corte. // Empero, no pueden ser entendidos dentro del criterio de una rigidez formal por cuya virtud se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre normas 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.” Sentencia C-390 de 1996.

[28] Sentencia C-493 de 2020.

[29] Sentencias C-1025 de 2001 y C-095 de 2020.

[30] Sentencia C-493 de 2020.

[31] Hace referencia a “la identidad en los motivos que ocasionaron su expedición. En otras palabras, tal conexidad hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley”. Sentencia C-400 de 2010.

[32] Es definida como “la existencia de una comunidad de fines entre la ley y cada una de las normas que contiene, siguiendo el mismo fallo, ‘consiste en la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular. Es decir, la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley’”. Sentencias C-933 de 2014 y C-400 de 2010.

[33] Consiste en la “vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular. La Corte ha explicado que la unidad temática, vista desde la perspectiva de la ley en general, no significa simplicidad temática, por lo que una ley bien

puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una conexión objetiva y razonable” Ibidem.

[34] Puede ser entendida como “la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna” Ibidem.

[35] Sentencia C-1025 de 2001.

[36] Sentencia C-537 de 2023.

[37] Sentencias C-394 de 2012 y C-016 de 2016.

[38] Sentencias C-026 de 2020, C-539 de 2008 y C-493 de 2020.

[39] Sentencias C-219 de 2019, C-016 de 2016 y C-095 de 2020.

[40] Sentencia C-493 de 2020.

[41] C-047 de 2018.

[43] Sentencia C-219 de 2019.

[44] Sentencia C-305 de 2004.

[45] Sentencia C-394 de 2012.

[46] Ibídem.

[47] Sentencia C-493 de 2020.

[48] Ibidem.

[49] Sentencia C-493 de 2020.

[50] La Sala determinó que el artículo 336 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (1955 de 2019) desconocía el principio de unidad de materia, al haber derogado el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018, que conformaba un equipo conjunto de auditoría para hacer una

evaluación de todos los beneficios tributarios y cada una de las personas jurídicas del régimen de zonas francas, con lo cual, sostuvo la Corte, “modifica la legislación ordinaria permanente y termina por comprometer la vocación de transitoriedad de la ley del plan”.

[51] La Sala consideró que la derogatoria del artículo 167 de la Ley 769 de 2002, que otorgaba responsabilidades de administración a la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial sobre los parqueaderos destinados a vehículos inmovilizados por orden judicial, generaba un cambio de responsable, lo cual implica que otra autoridad deba asumir el costo y compromiso de dicha guarda de vehículos. Como resultado, señaló, “la derogatoria mencionada no t[iene] por efecto únicamente articular el nuevo orden jurídico que impone la regulación introducida por la Ley 1955 de 2019, sino regular un asunto particular, que es inconexo al Plan Nacional de Desarrollo y excede la regulación propia del cuatrienio.”

[52] Sentencia C-415 de 2020.

[53] Sentencia C-415 de 2020.

[54] Sentencia C-068 de 2020.

[55] De acuerdo con la sentencia C-008 de 2018, la jurisprudencia constitucional ha reconocido de forma reiterada que las “Bases del Plan Nacional de Desarrollo” hacen parte integral del Plan, y se incorporan a este. Ver sentencias C-105 de 2016, C-016 de 2016 y C-068 de 2020, entre otras.

[56] Sentencia C-090-14

[57] Sentencia C-331-20

[58] Sentencia C-090-14

[59] Sentencia C-331-20

[60] Sentencia C-331-20

[61] Gaceta del Congreso No. 639. Senado de la República. 2008

[62] Reyes Villamizar, F. (2018). La Sociedad por Acciones Simplificadas. Legis Editores S.A.

[63] Sentencia C-331-20.

[64] Sentencia C-331-20.

[65] Sentencia C-305 de 2004.

[66] Sentencia C-394 de 2012.

[67] Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones.

[68] En la sentencia C-481 de 2019 se sostuvo que las leyes de financiamiento (art. 347 C. Pol.) guardan una directa relación causal con la ley anual de presupuesto y tienen las siguientes particularidades: “(a) Creación o modificación de rentas y recursos de capital. (...); (b) Objetivo financiero. (...); y (c) Efectos: en cuanto se refiere a los efectos de las leyes de financiamiento y sin perjuicio de que las mismas se tramiten coetáneamente con la ley anual de presupuesto, se deben entender separados respecto de esta, y ello por la bifurcación del principio de legalidad financiera. Lo anterior obedece a que las leyes de financiamiento se dirigen a la creación o modificación de ingresos, mientras que en la ley anual de presupuesto, en virtud del principio de universalidad, se prevé la autorización legal de la totalidad de los gastos que se pretende realizar durante una vigencia fiscal, los cuales a su vez deben corresponder al plan nacional de desarrollo y aprobarse por el Congreso en un marco de sostenibilidad fiscal. Por tal motivo, en materia de ingresos, el artículo 347 C.P., al no contemplar un límite temporal, y teniendo en cuenta que la jurisprudencia de esta Corporación, ha considerado que las leyes de financiamiento pueden contemplar una estimación de los ingresos de la Nación, se admite, en principio, que a través de ellas se disponga, como regla general, el recaudo de rentas y recursos de capital más allá del periodo fiscal desfinanciado, esto es, de manera permanente. En todo caso, si bien las normas tributarias incluidas por virtud de las leyes de financiamiento no tienen una limitación temporal respecto de sus efectos, no es menos cierto que el Estatuto Orgánico del Presupuesto prevé en su artículo 54 que las rentas creadas por aquellas deben ceñirse a la cuantía del gasto desfinanciado”.



[69] Sentencia C-415 de 2020.

[70] Ley 2294 de 2023, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

[71] Aclaración de voto a la Sentencia C-063 de 2021.

[72] Sentencia C-068 de 2020, párrafo 117.

[73] Artículo 3.4 de la Ley 2294 de 2023.

[74] Parte General del Plan Nacional de Desarrollo, pp. 138 a 140.

[75] Ibidem.

[76] “Por el cual se establecen las condiciones especiales para la emisión de valores en el segundo mercado por parte de empresas afectadas en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”.

[77] “Artículo 1. A partir de la expedición de este Decreto Legislativo y hasta por dos años calendario, las emisiones de valores que se realicen en el Segundo Mercado atenderán, además de las normas vigentes, las disposiciones del presente decreto. // Artículo 2. Durante el término al que se refiere el artículo 1 del presente Decreto Legislativo, los títulos representativos de deuda que las sociedades por acciones simplificadas de que trata la Ley 1258 de 2008 emitan en el segundo mercado podrán inscribirse en el Registro Nacional de Valores y Emisores -RNVE- y negociarse en una bolsa de valores. El plazo máximo de estas emisiones será de hasta cinco (5) años. // El Gobierno nacional determinará las condiciones estatutarias y de gobierno corporativo para que las sociedades a las que se refiere este artículo accedan al mercado de valores”.

[78] Sentencia C-331 de 2020, párrafo 20.

[79] Sentencia C-331 de 2020, párrafo 20.

[80] Corte Constitucional, Sentencia C-095 de 2020.

[81] Corte Constitucional, Sentencia C-105 de 2021.

[82] Aclaración de voto a la Sentencia C-370 de 2024.

This version of Total Doc Converter is unregistered.