REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-051 DE 2025

Referencia: expediente D-15.922

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los numerales 1, 3, 4 y 6 del artículo 274 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'".

Demandantes: Jairo Sebastián Jiménez Caro, Paula Camila Chaparro Fuentes, Ana Sofía Valbuena Ramírez y Juan Pablo Sarmiento Erazo

Magistrada ponente:

Cristina Pardo Schlesinger

Bogotá, D. C., doce (12) de febrero de dos mil veinticinco (2025).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en virtud de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2591 de 1991, ha dictado la siguiente:

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

1. La Corte conoció de la acción pública de inconstitucionalidad interpuesta contra la expresión “y serán consideradas entidades no contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, en los términos del artículo 23 del Estatuto Tributario”, contenida en el numeral 1 del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023, por la supuesta violación del artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003.

2. La Sala Plena constató que el requisito prescrito en el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003 es un vicio de procedimiento. De ahí que aquel esté sometido al término de caducidad de un año estatuido en el numeral 3 del artículo 242 de la Constitución. Al respecto, advirtió que la Ley 2294 de 2023 fue publicada en el Diario Oficial n.° 52.400 del 19 de mayo de 2023 y la demanda fue radicada el 11 de junio de 2024. Entonces, esta fue presentada con posterioridad al vencimiento del término de caducidad antes indicado. Lo anterior es así porque el término para demandar la inconstitucionalidad de la Ley 2294 de 2023 por vicios de procedimiento en su formación venció el 19 de mayo de 2024.

3. Por eso, la Corte Constitucional concluyó que carece de competencia para pronunciarse sobre la supuesta inconstitucionalidad de la expresión demandada y, en esa medida, se declaró inhibida para pronunciarse de fondo, en razón de que operó el fenómeno de la caducidad de la acción.

1. **ANTECEDENTES**

4. El 11 de junio de 2024, los ciudadanos Jairo Sebastián Jiménez Caro, Paula Camila Chaparro Fuentes, Ana Sofía Valbuena Ramírez y Juan Pablo Sarmiento Erazo presentaron acción pública de inconstitucionalidad contra los numerales 1, 3, 4 y 6 del artículo 274 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’”. Lo anterior, por el presunto desconocimiento de los artículos 79, 80, 330, 334 y 339 de la Constitución Política y 6.1.a del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

5. El 24 de junio de 2024, la Secretaría General de la corporación, previo sorteo realizado por la Sala Plena el día 20 del mismo mes y año, remitió el expediente al despacho de la magistrada Cristina Pardo Schlesinger para impartir el trámite correspondiente.

6. El 26 de junio de 2024, la magistrada Cristina Pardo Schlesinger se declaró impedida para conocer del proceso. No obstante, el 12 de julio de 2024, la Sala Plena declaró infundado el impedimento.

7. El 15 de julio de 2024, el despacho inadmitió la demanda porque constató el incumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales definidos para el efecto. El 22 de julio de 2024, los demandantes presentaron escrito de corrección de la demanda.

8. Mediante Auto del 5 de agosto de 2024, la magistrada ponente únicamente admitió el cargo contra la expresión "y serán consideradas entidades no contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, en los términos del artículo 23 del Estatuto Tributario", contenida en el numeral 1 del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023, por la supuesta vulneración del artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003.

9. En consecuencia, ordenó comunicar la iniciación del proceso al presidente de la República, al Congreso de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Departamento Nacional de Planeación. Igualmente, ordenó la fijación en lista del proceso e invitó a intervenir en él a diferentes instituciones públicas y privadas[1]. Por último, dispuso correr traslado a la procuradora general de la Nación para que rindiera concepto sobre el asunto.

10. Los demandantes no interpusieron recurso de súplica contra esa decisión.

11. Cumplidos los trámites constitucionales y legales pertinentes, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a decidir la demanda de la referencia.

1. **NORMA DEMANDADA**

12. El texto de la norma demandada, tal como fue publicado en el Diario Oficial n.° 52.400 del 19 de mayo de 2023, es el siguiente (se subrayan los apartes acusados):

LEY 2294 DE 2023

(mayo 19)

Diario Oficial n.° 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 274. Gestión comunitaria del agua y saneamiento básico. La política de gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico deberá incluir, entre otros, los siguientes lineamientos necesarios para promover y fortalecer las dinámicas organizativas alrededor del agua y el saneamiento básico:

1. Las comunidades organizadas, no estarán sujetas a la inscripción y trámites ante las Cámaras de Comercio de que trata el Decreto 427 de 1996, o la norma que la modifique o sustituya,<u>y serán consideradas entidades no contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, en los términos del artículo 23 del Estatuto Tributario</u>. El Gobierno Nacional reglamentará los criterios diferenciales que determinen los gestores comunitarios beneficiarios de la medida.

[…]

III. LA DEMANDA

Cargo único: falta de cumplimiento del requisito previsto en el artículo 7 de la Ley orgánica 819 de 2003

13. La expresión acusada vulnera el criterio de la sostenibilidad fiscal porque, a pesar de que establece un beneficio tributario, durante el trámite legislativo que culminó con su aprobación, no se agotó el requisito dispuesto en el artículo 7 de la Ley orgánica 819 de 2003.

14. El criterio de la sostenibilidad fiscal fue incorporado a la Constitución por el Legislador mediante el Acto Legislativo 03 de 2011, que modificó los artículos 334, 339 y 346 superiores. En concordancia con los artículos 334 y 339 de la carta, la sostenibilidad fiscal es una obligación a cargo de todas las ramas del poder público y, por tanto, también gobierna el diseño y la ejecución de los planes nacionales de desarrollo.

15. El Legislador expidió la Ley orgánica 819 de 2003, la cual, en su artículo 7, dispone el deber de analizar el impacto fiscal de los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios. Dada su naturaleza de ley orgánica, la Ley 819 de 2003 constituye un parámetro para examinar la constitucionalidad de la expresión demandada.

16. Tal locución determina que las comunidades organizadas para la gestión del agua y el saneamiento básico serán consideradas no contribuyentes del impuesto sobre la renta. Antes de la expedición de la citada ley, “cualquier prestador del servicio de agua y saneamiento básico se consideraba como sujeto pasivo del impuesto de renta y complementarios”[2]. En consecuencia, el numeral demandado creó un beneficio tributario a favor de las comunidades mencionadas. A pesar de esto, en el trámite legislativo del numeral en cuestión no se agotó el requisito señalado en el artículo 7 de la Ley orgánica 819 de 2003. Por ello, el aparte demandado, contenido en el numeral 1 del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023, desconoce el artículo 7 de la Ley orgánica 819 de 2003.

1. **INTERVENCIONES**

17. Durante el término de fijación en lista[3], se recibieron las siguiente siete intervenciones[4]:

1. **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República**

18. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República solicita a la Corte que se declare inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo. Lo anterior, en razón de que operó la caducidad de la acción de la referencia.

19. El incumplimiento del requisito dispuesto en el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003 constituye un vicio de forma. En concordancia con el artículo 242, numeral 3, de la Constitución, "[l]as acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto". La Ley 2294 de 2023 fue publicada en el Diario Oficial n.° 52.400 del 19 de mayo de 2023. La acción de inconstitucionalidad D-15.922 fue radicada el 11 de junio de 2024. De este modo, el término para ejercer la acción de inconstitucionalidad contra la citada ley por vicios de forma venció el 19 de mayo de 2024.

2. **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

20. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita a la Corte que se declare inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo por la caducidad de la acción de inconstitucionalidad. De manera subsidiaria, solicita que se declare la exequibilidad de la expresión demandada.

21. Para fundamentar esta última solicitud, indica que en concordancia con la Sentencia C-116 de 2024, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cumple las obligaciones previstas en el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003, cuando radica el proyecto de ley en el Congreso de la República. Tales obligaciones se entienden satisfechas cuando, además, en la exposición de motivos, esa cartera incluye "un análisis global y sistemático sobre el

impacto tributario de toda la reforma”[5].

22. De este modo, “tratándose de iniciativas gubernamentales presentadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como el Plan Nacional de Desarrollo, el cumplimiento del requisito previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 se analiza de conformidad con la regla jurisprudencial citada”[6]. Con ello, se asegura la compatibilidad de toda la iniciativa con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y, en punto al Plan Nacional de Desarrollo, que el plan de inversiones públicas se construya “dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal”[7]“[8].

23. En el caso concreto, contrariamente a lo sostenido por los demandantes, el documento Bases del Plan de la Ley 2294 de 2023 sí contiene un análisis global y sistemático sobre el impacto fiscal del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026. Así, “según consta en la página 133 de la Gaceta del Congreso n.° 18 de 2023, desde la presentación del proyecto de ley, se señaló que en el Plan Plurianual de Inversiones se incluiría como proyecto estratégico de impacto regional la ‘Implementación del Programa de Gestión Comunitaria de Sistemas de Acueducto y Saneamiento Básico’”[9].

3. **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**

24. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio solicita a la Corte que se declare inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo porque se configuró la caducidad de la acción de inconstitucionalidad. En su defecto, solicita que se declare la exequibilidad de la expresión demandada.

25. Afirma que, dada su naturaleza, la ley del plan nacional de desarrollo es una norma que no ordena gastos y tampoco prevé beneficios tributarios. Por tanto, en el trámite legislativo que culmine con su aprobación, el Gobierno nacional no está obligado a cumplir el requisito señalado en el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003.

4. **Departamento Nacional de Planeación (DNP)**

26. El DNP solicita a la Corte que se declare inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo por la caducidad de la acción de inconstitucionalidad. En subsidio, solicita que se declare la exequibilidad de la locución demandada.

27. En la Sentencia C-161 de 2024, la Corte identificó cuatro alternativas para que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presente el concepto al que alude el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003. Una de ellas consiste en la radicación del proyecto de ley en el Congreso de la República. En este sentido, el proyecto de ley que culminó con la sanción de la Ley 2294 de 2023 fue radicado en el Congreso de la República por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por ende, "se entiende que cuentan con su aval fiscal"[10].

28. De otro lado, en la exposición de motivos, el Gobierno nacional "indicó que "[e]l Plan Nacional de Desarrollo cuenta con el plan de inversiones y los presupuestos plurianuales en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano plazo[11]"[12]. Desde esta perspectiva, no es cierto que el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 y, en particular, su artículo 274 no hubiesen cumplido la exigencia relativa al análisis de su impacto fiscal.

5. **Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios**

29. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios solicita a la Corte que declare la exequibilidad de la expresión demandada.

30. Para sustentar su petición, indicó que, tratándose de la ley del plan nacional de desarrollo y, específicamente, del plan de inversiones, los requisitos contenidos en los artículos 6 de la Ley Orgánica 152 de 1994[13] y 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003 "cumplen una finalidad en materia fiscal que puede considerarse equivalente"[14]. En concordancia con el artículo 17 de la Ley Orgánica 152 de 1994, el plan de inversiones cuenta con el

concepto previo del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), y el plan nacional de desarrollo, con el aval del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).

31. En el presente caso, lo anterior significa que "las implicaciones fiscales del conjunto de la Ley 2294 de 2023 se encuentran suficientemente satisfechas"[15]. De este modo, debe prevalecer la especialidad de la Ley Orgánica 152 de 1994 sobre la Ley Orgánica 819 de 2003. Más aún, si se considera que la Ley Orgánica 152 de 1994 también busca cumplir el mandato estatuido en el artículo 334 de la Constitución en materia de sostenibilidad fiscal.

6. **Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico**

32. La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico solicita a la Corte que declare la exequibilidad de la locución impugnada.

33. La entidad sostuvo que, en virtud de su naturaleza, las leyes del plan nacional de desarrollo no ordenan gastos ni contienen beneficios tributarios. Por ello, no deben cumplir el requisito exigido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003.

34. Para terminar, precisó que, en aplicación del artículo 242, numeral, de la Constitución, en el presente caso operó la caducidad de la acción de inconstitucionalidad.

7. **Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario**

35. La Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario solicita a la Corte que declare la exequibilidad de la expresión demandada.
36. Para comenzar, explica que, a su juicio, la demanda incumple los requisitos de certeza y especificidad. La demanda no satisface la exigencia de certeza por tres razones: (i) "el cumplimiento o no del requisito del artículo 7 de la Ley 819 no tiene relación de conducencia efectiva con la vulneración de la sostenibilidad fiscal"[16]; (iii) la sostenibilidad fiscal no es un principio constitucional, y (iii) no se debe aceptar que "criterios no axiológicos desplacen aspectos fundamentales para la población como el

acceso al agua”[17]. La demanda también incumple el requisito de especificidad porque (i) no demuestra que la expresión demandada produzca algún impacto fiscal; (ii) “la supuesta violación del criterio de sostenibilidad fiscal es especulativa”[18], y (iii) la demanda “omite otros efectos como la posible afectación a la garantía del derecho humano al agua”[19].

37. De otro lado, la necesidad del concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el impacto fiscal de la locución impugnada no debe ser analizada por la Corte. Esto se debe a que los planes de desarrollo no contienen órdenes de gasto ni otorgan beneficios tributarios. Además, “un concepto ministerial no debe suplantar la representación democrática existente en cabeza del Congreso de la República”[20].

38. En cualquier caso, la expresión demandada es exequible. Tratándose de los gestores comunitarios del agua, “cualquier costo no relacionado con la garantía del derecho humano al agua puede amenazar la distribución del líquido”[21]. Esto se debe a que se trata de organizaciones rurales pequeñas de escasos ingresos económicos. De ahí que la condición de sujetos no declarantes del impuesto sobre la renta implique una disminución de las cargas formales que deben soportar esas comunidades.

1. **CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

39. La procuradora general de la Nación solicita a la Corte Constitucional que se declare inhibida para pronunciarse de fondo sobre exequibilidad de la expresión demandada. Para sustentar esta petición, argumentó que “la acción de inconstitucionalidad de la referencia, en la que se formula un cargo por vicios de forma, fue presentada una vez el término de caducidad había sido superado por 20 días”[22].

40. Los escritos de intervención y el concepto del Ministerio Público se sintetizan en la siguiente tabla:

Tabla. *Resumen de las intervenciones*

Interviniente	Solicitud
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	Inhibición
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Inhibición y, en subsidio, exequibilidad
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Inhibición y, en subsidio, exequibilidad
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Inhibición y, en subsidio, exequibilidad
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	Exequibilidad
Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico	Exequibilidad
Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario	Exequibilidad
Procuraduría General de la Nación	Inhibición

1. **CONSIDERACIONES DE LA CORTE**

1. **Caducidad de la acción y competencia de la Corte Constitucional**

41. El 11 de junio de 2024, lo actores presentaron acción pública de inconstitucionalidad contra los numerales 1, 3, 4 y 6 del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023. Lo anterior, por el supuesto desconocimiento de los artículos 79, 80, 330, 334 y 339 de la Constitución Política y 6.1.a del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

42. En el Auto dictado el 15 de junio de 2024, el despacho de la magistrada sustanciadora constató que, si bien en el acápite correspondiente, los actores transcribieron el numeral 1 del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023, no dirigieron ninguna acusación contra la totalidad de ese numeral. Ciertamente, sus planteamientos estaban únicamente orientados a cuestionar la constitucionalidad de la expresión que contiene el presunto beneficio tributario cuestionado en la demanda. Es decir, la locución “y serán consideradas

entidades no contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, en los términos del artículo 23 del Estatuto Tributario".

43. En este orden, el despacho interpretó que el reparo contra el numeral 1 del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023 recaía solo sobre la frase transcrita y que el cargo se fundaba, en realidad, en el supuesto desconocimiento del artículo 7 de la Ley orgánica 819 de 2003. Aunque la magistrada sustanciadora concluyó que el cargo cumplía los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, procedió a su inadmisión. Esto, pues "los señores Paula Camila Chaparro Fuentes, Ana Sofía Valbuena Ramírez y Juan Pablo Sarmiento Erazo no acreditaron su calidad de ciudadanos porque no adjuntaron su cédula de ciudadanía a la demanda".
44. Los accionantes estuvieron de acuerdo en que se trata, efectivamente, de una demanda por el incumplimiento de la exigencia de analizar el impacto fiscal de la medida [23]. De hecho, al respecto, se limitaron a adjuntar las cédulas de ciudadanía de los señores Chaparro, Valbuena y Sarmiento. Por ello, mediante Auto del 5 de agosto de 2024, la magistrada sustanciadora únicamente admitió el cargo contra la expresión "y serán consideradas entidades no contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, en los términos del artículo 23 del Estatuto Tributario", contenida en el numeral 1 del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023, por la supuesta vulneración del artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003.

45. En el término de fijación en lista, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, los ministerios de Hacienda y Crédito Público y Vivienda, Ciudad y Territorio, el DNP y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico advirtieron que el término para demandar la inconstitucionalidad de la citada ley por vicios de procedimiento en su formación venció el 19 de mayo de 2024. En su concepto, la procuradora general de la Nación asumió igual posición.

46. Sobre el particular, precisaron que el incumplimiento del requisito prescrito en el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003 constituye un vicio de forma. Indicaron que, en concordancia con lo estatuido en el artículo 242, numeral 3, de la Constitución, "[l]as acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto". En este orden, en su criterio, la acción de

inconstitucionalidad de la referencia es extemporánea porque mientras la Ley 2294 de 2023 fue publicada en el Diario Oficial n.° 52.400 del 19 de mayo de 2023, dicha acción fue radicada el 11 de junio de 2024. En este sentido, sostuvieron que la Corte carece de competencia para examinar el cargo admitido y, por tal razón, debe declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo.

47. En razón de los argumentos precedentes, pasa la Sala a determinar si, en efecto, le corresponde proferir un fallo inhibitorio en atención a que la acción caducó. En caso de que no haya operado la caducidad de la acción, la Corte analizará si, de acuerdo con la intervención de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, el cargo cumple los requisitos de certeza y especificidad. Verificada la aptitud del cargo, deberá pronunciarse sobre la exequibilidad de la expresión demandada.

1.1. La caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad por vicios procedimiento en la formación de las leyes. Reiteración de jurisprudencia

48. En concordancia con lo establecido en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, esta corporación tiene competencia para decidir "las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación". En lo que resulta de interés para decidir el presente caso, de manera general, la jurisprudencia ha definido los vicios de procedimiento como aquellas irregularidades "en que se incurre durante el trámite o proceso legislativo"[24]. Estos vicios se materializan "en la omisión o quebrantamiento de cualquiera de los requisitos extrínsecos impuestos por el orden jurídico al proceso de formación y aprobación de las leyes"[25].

49. Es decir, los vicios de procedimiento se limitan a desconocer aspectos rituales que son fundamentales en el proceso legislativo y que se caracterizan por estar enmarcados en el debate y aprobación de las leyes[26]. Esta clase de vicios incluye, por ejemplo, la violación de los principios de publicidad[27], la pretermisión del anuncio previo a la discusión y votación[28], la falta de votación nominal y pública cuando ello es exigible[29] y la violación de las reglas sobre *quorum* o mayorías[30] o de aquellas "que gobiernan el tema

de la iniciativa legislativa”[31].

50. Ahora bien, como lo indicaron los intervinientes, el artículo 242, numeral 3, de la Constitución dispone que “[l]as acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto”[32]. Esto implica que, al margen “de la gravedad de los vicios que [se aleguen]”, con la expiración del término para demandar y por razones de seguridad jurídica, se ha de entender que el paso del tiempo saneó el vicio[33] y, por ende, “ya no es posible demandar la inconstitucionalidad de una norma por este motivo”[34].

51. De acuerdo con la jurisprudencia, el vencimiento del plazo para demandar la constitucionalidad de una norma por vicios de procedimiento supone la pérdida de competencia de la Corte Constitucional para emitir un pronunciamiento de fondo. En otras palabras, la existencia de una regla constitucional sobre la caducidad de la acción “impone un límite a la competencia de la Corte para asumir el conocimiento de las demandas que presenten los ciudadanos contra las leyes”[35]. Por consiguiente, la Sala Plena “queda obligad[a] a producir un fallo inhibitorio si al momento de promoverse la respectiva acción el término de caducidad ya ha sido superado”[36].

52. En suma, la acción de inconstitucionalidad por vicios de procedimiento caduca en el término de un año. La expiración del término de caducidad implica la pérdida de competencia de la Corte Constitucional para emitir un pronunciamiento de fondo y, conforme a ello, la necesidad de dictar un fallo inhibitorio.

1.2. En el presente caso operó el fenómeno de la caducidad de la acción

53. El análisis de impacto fiscal es un requisito del trámite legislativo desarrollado en el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003. Dicho análisis es exigible a todos los proyectos de ley que prevean una orden de gasto o un beneficio tributario. En esencia, el requisito en comento se materializa en que “los costos fiscales de la iniciativa y la posible fuente de ingreso adicional para el financiamiento de dichos costos deberán incluirse expresamente en la exposición de motivos y en todas y cada una de las ponencias de trámite —cuando la

versión original del proyecto de ley contenga una orden de gasto o un beneficio tributario—, y solo en estas últimas, en los casos en los que el deber de consultar el impacto fiscal de la iniciativa surja durante el trámite del proyecto de ley”[37].

54. En la reciente Sentencia C-340 de 2024, la Corte unificó las reglas sobre el alcance de la exigencia denominada *análisis de impacto fiscal*. Aunque, previamente, en la jurisprudencia no existía controversia acerca del término de caducidad para demandar por esta causa[38], la Sala Plena sistematizó la regla aplicable de la siguiente manera:

[L]a falta de cumplimiento del requisito de análisis del impacto fiscal constituye un vicio de procedimiento de carácter formal. Esto no riñe con el hecho de que este análisis cumpla fines sustantivos como lo son garantizar la racionalidad de la actividad legislativa, el criterio de sostenibilidad fiscal y el cumplimiento de las leyes[39]. También ordenar las finanzas públicas, y proteger la política económica trazada por las autoridades correspondientes y la estabilidad macroeconómica del país[40]. En consecuencia, **las acciones de inconstitucionalidad por el desconocimiento del artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003 están sometidas al término de caducidad de un año previsto en el numeral 3 del artículo 242 de la Constitución**[41]. [negrilla fuera del texto original].

55. En virtud de lo expuesto, como bien lo advirtieron varios intervinientes en el término de fijación en lista y la procuradora general de la Nación en su concepto, la Corte llega a la siguiente conclusión: operó el fenómeno de la caducidad de la acción y, por ende, la Sala Plena debe declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo respecto del vicio señalado por los demandantes.

56. En efecto, el presunto incumplimiento del requisito prescrito en el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003 es un vicio de procedimiento. De ahí que aquel esté sometido al término de caducidad de un año estatuido en el numeral 3 del artículo 242 de la Constitución. La Ley 2294 de 2023 fue publicada en el Diario Oficial n.° 52.400 del 19 de mayo de 2023 y la demanda fue radicada el 11 de junio de 2024. Entonces, esta fue presentada con posterioridad al vencimiento del término de caducidad antes indicado. Lo anterior es así porque el término para demandar la inconstitucionalidad de la Ley 2294 de 2023 por vicios de procedimiento en su formación venció el 19 de mayo de 2024[42].

57. Por eso, la Corte Constitucional carece de competencia para pronunciarse sobre la supuesta inconstitucionalidad de la expresión demandada y, en esa medida, debe declararse inhibida.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

ÚNICO. Declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de la expresión "y serán consideradas entidades no contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, en los términos del artículo 23 del Estatuto Tributario", contenida en el numeral 1 del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023, por la caducidad de la acción.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

Con aclaración de voto

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

Con impedimento aceptado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] El despacho invitó a intervenir en el proceso a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal, 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.

[2] Pág. 9 de la demanda.

[3] El término de fijación en lista transcurrió entre los días 16 y 30 de agosto de 2024. De forma extemporánea, el despacho recibió las intervenciones de la Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia y la Confederación de Organizaciones Comunitarias de Servicio de Agua y Saneamiento de Colombia (30 de agosto de 2024 a las 5:06 p. m.) y de la Clínica Jurídica Carlos Gaviria Díaz de la Escuela de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Industrial de Santander (16 de septiembre de 2024).

[4] El 24 de agosto de 2024, en virtud del numeral cuarto de la parte resolutiva del auto dictado el día 5 del mismo mes y año, la Dirección Técnica del Comité Autónomo de la Regla Fiscal informó al despacho que, “en cumplimiento de sus competencias, no tiene la facultad para emitir conceptos sobre la interpretación de normas o circunstancias sujetas a impugnación”.

[5] Corte Constitucional, Sentencia C-520 de 2019.

[6] Pág. 8 del escrito de intervención.

[7] Artículo 339 superior.

[8] Pág. 8 del escrito de intervención.

[9] Pág. 13 del escrito de intervención.

[10] Pág. 12 del escrito de intervención.

[11] Exposición de motivos publicada en la Gaceta del Congreso de la República n.° 18 de 2023, pág. 45.

[12] Pág. 12 del escrito de intervención.

[13] Artículo 6 de la Ley Orgánica 152 de 1994: "Contenido del plan de inversiones. El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá principalmente: || – La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público; || – La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión; || – Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general; – La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución".

[14] Pág. 7 del escrito de intervención.

[15] Pág. 8 del escrito de intervención.

[16] Pág. 5 del escrito de intervención.

[17] Pág. 6 del escrito de intervención.

[18] *Ibidem*.

[19] *Ibidem*.

[20] Pág. 7 del escrito de intervención.

[21] Pág. 9 del escrito de intervención.

[22] Pág. 3 del concepto.

[23] El escrito de corrección de la demanda puede ser consultado en el siguiente enlace: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=85731.

[24] Corte Constitucional, Sentencia C-1177 de 2004.

[25] *Ibidem*.

[26] Corte Constitucional, Sentencia C-501 de 2001: "Vicios de forma [...] son aquellas irregularidades en que se incurre en el trámite que antecede a la promulgación de la ley y que ha sido establecido por el constituyente. Ello es así por cuanto la forma es el modo de proceder de una cosa, la manera como se hace. La forma es un concepto que en el ámbito jurídico remite a los requisitos externos de expresión de los actos jurídicos, a las cuestiones rituales que se contraponen a su fondo o materia. Por ello, los vicios en la formación de la ley se circunscriben a la manera como fueron debatidas, aprobadas y promulgadas las disposiciones legales".

[27] Artículos 157, numeral 1, de la Constitución y 144 de la Ley 5 de 1992. Entre muchas otras, se pueden consultar las sentencias C-325 de 2022, C-497 y C-481 de 2019, C-084 de 2018, C-298 de 206, C-465 de 2014 y C-1121 de 2004.

[28] Artículo 160 de la Constitución. Ver el Auto 081 de 2008.

[29] Artículo 133 de la Constitución y Ley 1431 de 2011. Cfr. Auto 118 de 2013.

[30] Artículo 145 de la Constitución. Ver Sentencia C-134 de 2023.

[31] Corte Constitucional, Sentencia C-1177 de 2004.

[32] En la Sentencia C-801 de 2008, la Sala Plena advirtió: "Este término no puede ser interpretado con base en las normas legales atinentes a plazos que se señalen en las leyes y actos oficiales, sino que debe ser aplicado de acuerdo con las especificidades características

del procedimiento constitucional, el cual está regulado por normas superiores que fijan plazos de orden público".

[33] En la Sentencia C-1177 de 2004, la Corte explicó que los vicios de procedimiento "se reputan defectos menores que por su naturaleza y por razones de seguridad jurídica pueden sanearse con el transcurso del tiempo". Al respecto, también se puede consultar la Sentencia C-400 de 2011.

[34] Corte Constitucional, Sentencia C-801 de 2008. Esta regla general en relación con la inaplicación del término de caducidad a las demandas por vicios de procedimiento con connotación sustantiva o material y, específicamente, por vicios de competencia tiene una excepción. La Corte ha sostenido de manera pacífica y reiterada que las demandas de inconstitucionalidad dirigidas contra los actos legislativos caducan en el término de un año, contado a partir de la fecha de publicación de la respectiva norma (sentencias C-013 de 2014 y C-551 de 2003). Esto se debe, a la existencia de una regla constitucional específica para estos casos que no hace ningún tipo de distinciones ni salvedades. En efecto, el inciso segundo del artículo 379 superior dispone que la acción pública contra los actos legislativos "sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación" (Sentencia C-013 de 2014).

[35] Corte Constitucional, Sentencia C-975 de 2002.

[36] *Ibidem*. Por la configuración del fenómeno de la caducidad de la acción de inconstitucionalidad, la Corte se ha declarado inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo, entre otras, en las sentencias C-530 de 2013, C-400 de 2011, C-923 y C-426 de 2005.

[37] Corte Constitucional, Sentencia C-340 de 2024.

[38] Al respecto, se puede consultar, por ejemplo, la Sentencia C-161 de 2024: "La Sala Plena advierte que los demandantes alegan dos vicios de procedimiento en la formación de la Ley 2281 de 2023: […] y (ii) el supuesto incumplimiento de la obligación de evaluar el impacto fiscal de la iniciativa legislativa. El artículo 242.3 de la Constitución Política dispone que "[l]as acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto". Al respecto, la Sala encuentra que la Ley 2281 fue publicada el 4 de enero de 2023, en el Diario Oficial No. 52.267, y la demanda fue presentada el 25 de enero

de 2023, esto es, 21 días después de la publicación de la norma demandada. En consecuencia, la Sala constata que la acción sub examine fue interpuesta con anterioridad al vencimiento del plazo de caducidad previsto en el artículo 242.3 de la Constitución Política". Igualmente, en la Sentencia C-425 de 2023, la Corte advirtió: "El artículo 242.3 de la Constitución dispone que las acciones públicas de inconstitucionalidad por vicios de forma tienen un término de caducidad de un año. Este plazo se contabiliza desde la publicación del acto respectivo. En el presente caso, la Ley 2199 de 2022 fue publicada en el Diario Oficial el 8 de febrero de 2022. Seguidamente, la Sala constata que la demanda se basó en un cargo único por vicios formales [La Corte ha estimado necesario analizar la oportunidad de la demanda cuando se formula un cargo por desconocimiento de los artículos 151 de la Constitución y 7 de la Ley 819 de 2003. Sentencias C-085 y C-075 de 2022]. Esta fue radicada el 8 de febrero de 2023. En consecuencia, la Corte encuentra que la acción pública de inconstitucionalidad fue ejercida oportunamente. Del mismo modo, la Sentencia C-075 de 2022 concluyó: "El artículo 242.3 de la Constitución establece que las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en un (1) año contado a partir de la publicación del acto respectivo. Esta regla es aplicable al cargo por violación de los artículos 151 de la Carta y 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003, por tratarse de un vicio de forma. Dicho cargo cumple con el requisito de oportunidad porque las demandas que lo invocan se presentaron en febrero de 2021, esto es, dos meses después de la publicación de la Ley 2075 a través del Diario Oficial 51.551 del 8 de enero de 2021".

[39] Corte Constitucional, Sentencia C-502 de 2007.

[40] *Ibidem*.

[41]Corte Constitucional, sentencias C-161 de 2024, C-425 de 2023, C-124, C-085 y C-075 de 2022, C-121 de 2020, C-520 de 2019 y C-955 de 2007.

[42] Sobre la manera de contar el término de caducidad, en la Sentencia C-121 de 2013, la Corte explicó: "La Constitución dispone, en relación con los procesos de constitucionalidad que se adelantan ante la Corte Constitucional, que "las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto" (CP, art 242, num 3). […] ||. El "año siguiente" a una fecha determinada comienza el día inmediatamente consecutivo a dicha fecha, esto es, a partir de la medianoche del día de "su publicación o

inserción en el Diario Oficial” [En esa dirección se encuentran las sentencias C-179 de 1994, C-108 de 1995, C-224 de 1995, C-492 de 1997, C-581 de 2001, C-925 de 2005 y C-025 de 2012]. Esta regla, reconocida en el artículo 8 de la ley 57 de 1985 al señalar que los actos legislativos, las leyes que expida el Congreso Nacional y los decretos del gobierno, entre otros, *sólo regirán después de la fecha de su publicación*, es además aceptada a efectos de contabilizar el término del que se dispone para cuestionar judicialmente diferentes actos jurídicos. || [….] En el caso de la demanda formulada en el presente proceso contra el Acto Legislativo 5 de 2011, la Corte concluye que fue presentada oportunamente. En efecto, el Acto Legislativo fue publicado en el Diario Oficial 48.134, de fecha 18 de julio de 2011. Implica lo anterior que el término de caducidad empezó a correr el día 19 de julio de 2011 y venció el día 18 de julio de 2012, fecha en la cual fue radicada el escrito ante la Corte”. En el mismo sentido, ver la Sentencia C-094 de 2017.