C-244-25

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Plena-

SENTENCIA C-244 DE 2025

Referencia: Expediente: D-16178

Asunto: demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 280 (parcial) de la Ley 2294 de 2023, “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida”

Demandante: Mauricio Gómez Amín

Magistrado Ponente:

Miguel Polo Rosero[1]

Bogotá D.C., once (11) de junio de dos mil veinticinco (2025).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones legales y

constitucionales, específicamente las previstas en el artículo 241 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente providencia, con fundamento en estos:

I. ANTECEDENTES

En este acápite la Corte realizará una síntesis de esta sentencia, luego de lo cual hará una presentación de los hechos relevantes, la norma demandada, los argumentos planteados por el accionante, las intervenciones formuladas en el término dispuesto para ello y el concepto rendido por la Procuradora General de la Nación.

1. La Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió una demanda formulada contra el artículo 280 (parcial) de la Ley 2294 de 2023. El actor consideró que esta norma vulneró (i) el artículo 158 de la Constitución Política, en tanto desconoció el principio de unidad de materia; (ii) el artículo 363 de la Constitución, porque pasó por alto el principio de irretroactividad en materia tributaria, cuando modificó la temporalidad de la contribución nacional de valorización y afectó los proyectos que iniciaron su ejecución con anterioridad; y (iii) el artículo 83 del Texto superior, porque la norma objeto de censura desconoció la buena fe y la confianza legítima de los sujetos pasivos que ya habían ajustado su conducta a las reglas del artículo 249 de la Ley 1819 de 2016. El demandante resaltó que estos sujetos entendían que la contribución nacional de valorización solo se podría aprobar antes o durante la ejecución del proyecto, y no después (como lo indica la norma objeto de reproche).

2. Antes de pasar al examen de fondo, la Sala se refirió a dos cuestiones previas. En primer lugar, integró la unidad normativa con el inciso segundo del artículo 249 de la Ley 1819 de 2016 (modificado por el artículo 280 de la Ley 2294 de 2023). Esto, tras advertir

que el fragmento demandado, solo podía adquirir sentido si se leía en conjunto con esa disposición. En segundo lugar, analizó la aptitud sustancial de la demanda. Al respecto, consideró que los cargos relacionados con la posible vulneración del principio de irretroactividad de la ley, así como de la buena fe y la confianza legítima, no habían cumplido con la carga argumentativa mínima exigida por la jurisprudencia desde la sentencia C-1052 de 2001. En contraste, concluyó que el cargo referido al presunto desconocimiento del principio de unidad de materia sí había satisfecho dicha carga. En consecuencia, continuó con el análisis de fondo estudiando únicamente este último cargo.

3. Acto seguido, la Corporación delimitó los alcances del Plan Nacional de Desarrollo, e hizo un recorrido histórico sobre la forma en que debía estudiarse la posible vulneración de este principio, especialmente cuando la norma demandada está incluida en dicho instrumento. Luego resaltó que, con los años, el escrutinio creado por la jurisprudencia para resolver este asunto se ha hecho cada vez más difícil de superar. Por tal razón, encontró necesario realizar un ajuste a la jurisprudencia en este punto, con el ánimo de que el escrutinio usado tradicionalmente por la Corte siga cumpliendo su propósito de proteger el principio democrático y los mandatos de transparencia y publicidad del principio legislativo, pero al mismo tiempo no sacrifique en demasía el margen de configuración normativa que, respecto del proceso de planeación, se ha reconocido al Gobierno Nacional y al Congreso de la República.

4. Bajo este propósito, estableció a manera de jurisprudencia anunciada que, cuando el juez constitucional deba revisar si una norma incluida en el PND trasgredió el principio de unidad de materia, debe identificar si es necesario acudir a un escrutinio de intensidad mayor o menor. Esto dependiendo exclusivamente de la naturaleza de la norma –su alcance, propósito y contenido–. El escrutinio tendrá una intensidad mayor, cuando la norma demandada –incluida en el PND– sea de aquellas que debían adoptarse por el Congreso de la República en el marco de sus competencias constitucionales ordinarias. En contraste, el escrutinio tendrá una intensidad menor, cuando la norma demandada –incluida en el PND–

(i) no aborde temáticas que debían ser reguladas, necesariamente, en el marco de las competencias ordinarias del Congreso de la República, y (ii) tenga un estricto fin planificador. Se entenderá que existe un fin planificador por parte de la norma instrumental demandada, siempre que la incorporación de aquella se dirija a cumplir alguno de los objetivos, metas, estrategias o programas del PND, cuya naturaleza es temporal.

5. A su turno, señaló la Corte que cuando deba seguirse un escrutinio de mayor intensidad, el juez constitucional está llamado a cumplir los criterios exigidos por la jurisprudencia actual, donde se ordena que la norma instrumental ha de tener una conexidad directa e inmediata con las bases o programas del PND (esto implica que la norma instrumental debe ser efectiva y posibilitar el cumplimiento del propósito para el cual se incluyó). De otra parte, cuando deba seguirse un escrutinio de menor intensidad, el juez constitucional simplemente valorará si la norma instrumental, de manera razonable y evidente, contribuye a la consecución del fin al cual responde.

6. Después de referirse a este ajuste en la jurisprudencia, la Sala concluyó que el precepto demandado sí desconoció el principio de unidad de materia. En este caso, la Corte siguió el esquema tradicional de valoración contenido en la jurisprudencia vigente. A partir de lo anterior, la corporación llevó a cabo los pasos propios de este tipo de juicio, y encontró que, si bien la norma podía ser instrumental y tener alguna relación con las bases del plan y con el Plan Plurianual de Inversiones, esa relación no había sido directa ni inmediata. La Corte sostuvo que la referida conexión no era evidente y que, además, aquella no fue explicada con suficiencia por el Gobierno. En este orden de ideas, concluyó que hubo un desconocimiento del principio de unidad de materia en esta causa.

7. Como consecuencia de lo anterior, la Corte dispuso la declaratoria de la inexequibilidad del citado artículo 280 de la Ley 2294 de 2023, aclarando que se producía la reviviscencia del inciso segundo del artículo 249 de la Ley 1819 de 2016, que regula la contribución nacional de valorización, y que había sido subrogado por el precepto

cuestionado.

B. Hechos relevantes

8. El 4 de septiembre de 2024, en ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40.6, 241 y 242 de la Constitución, el ciudadano Mauricio Gómez Amín presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 280 (parcial) de la Ley 2294 de 2023, por el presunto desconocimiento de los artículos 83, 158 y 363 de la Constitución.

9. La demanda fue admitida por estos cargos, en autos del 4 y 29 de octubre de 2024. En esta última providencia, el magistrado sustanciador ordenó: (i) comunicar la admisión de la demanda al presidente del Congreso, al presidente de la República, al ministro de Hacienda y Crédito Público y al director del Departamento Nacional de Planeación, para que, si lo consideraban pertinente, presentaran las razones que justificaran la constitucionalidad de la norma sometida a control; (ii) disponer la fijación en lista de la disposición acusada por el término de diez días; (iii) dar traslado a la Procuraduría General de la Nación por un término de treinta días, para que rindiera el concepto de rigor y, finalmente; (iv) invitar a diferentes entidades públicas y privadas para que, dentro de los quince días siguientes a la comunicación del auto, si lo consideraban oportuno, presentaran un concepto técnico sobre la contribución nacional de valorización, en el que se incluyera el examen del artículo 280 acusado, en cuanto a su alcance, efectos y aplicación frente a proyectos de infraestructura que iniciaron su ejecución y operación, antes de la entrada en vigor de la Ley 2294 de 2023; y sobre la inclusión de una disposición de carácter tributario, de este tipo, en el Plan Nacional de Desarrollo. En el mencionado auto del 29 de octubre de 2024, también se declaró improcedente la solicitud de suspensión provisional presentada por el accionante.

10. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el

Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

C. Norma demandada

11. A continuación, se transcribe el contenido de la disposición acusada, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial No. 52.400 de mayo 19 de 2023, en el que se subraya el aparte demandado:

"LEY 2294 DE 2023

(mayo 19)

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

[…]

Artículo 280. Modifíquese el inciso segundo del artículo 249 de la Ley 1819 de 2016, el cual

quedará así:

Artículo 249. Aplicación del Cobro de la Contribución.

(…)

La Contribución Nacional de Valorización se podrá aprobar y aplicar antes, durante y hasta cinco (5) años después del inicio de la operación del proyecto".

D. Argumentos de la demanda

12. La demanda en contra del artículo 280 (parcial) de la Ley 2294 de 2023 se formuló, en criterio del actor, por vulnerar los principios constitucionales de unidad de materia (artículo 158 de la Constitución), irretroactividad (artículo 363 ibidem), y buena fe y confianza legítima (artículo 83 ibidem).

13. Primer cargo (presunto desconocimiento del principio de unidad de materia). Inicialmente, el accionante citó el artículo 342 de la Constitución, la Ley 152 de 1994 y la sentencia C-126 de 2020, para explicar que, de acuerdo con las características particulares del Plan Nacional de Desarrollo (en adelante, PND), el principio de unidad de materia debe ser analizado de manera distinta y más rigurosa. Recordó que este principio se halla en el artículo 158 de la Constitución, en donde se establece que "[t]odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella". En criterio del actor, este mandato garantiza la coherencia y claridad de las leyes, pues –siguiendo la jurisprudencia constitucional– permite racionalizar y

tecnificar el ejercicio de la función legislativa, e impedir la aparición subrepticia de disposiciones inconexas con la ley.

14. Haciendo referencia al artículo 339 del Texto Superior, el demandante señaló que el Plan Nacional de Desarrollo es un marco normativo amplio, que traza políticas públicas y proyecta las estrategias de desarrollo para el país. Por ello, en su criterio, la norma demandada vulnera el principio de unidad de materia, pues incorpora una disposición tributaria en el plan, que no guarda relación directa, ni necesaria, con las políticas planteadas en él.

15. Resaltó que las normas que tienen contenido tributario deben estar sometidas a un debate amplio y profundo en el Congreso de la República, y allí debe revisarse con detalle su justificación y necesidad, su impacto social y económico, el grado de afectación a los derechos y obligaciones de los contribuyentes, y su coherencia con el sistema tributario en general. Indicó que, al incluir la norma demandada en el plan, se eludió ese debate legislativo en contra de la transparencia y la participación democrática.

16. De otra parte, resaltó que, mientras el Plan Nacional de Desarrollo es un documento programático que se enfoca en la planificación y ejecución de políticas dentro de un plazo específico, la norma demandada trasciende la temporalidad de la Ley 2294 de 2023, y con ello se aleja de sus fines inmediatos. En este orden de ideas, expuso que la introducción de normas tributarias con vocación de permanencia en el PND genera disonancia normativa, afecta la coherencia del ordenamiento y pone en jaque la seguridad jurídica. Sobre todo, cuando –como ocurre en este caso– la norma demandada no guarda conexidad con los objetivos, propósitos y metas del plan, aun teniendo en cuenta su amplitud y la gran variedad de asuntos que abarca.

17. Segundo cargo (presunto desconocimiento del principio de irretroactividad). El actor

sostuvo que la norma objeto de censura vulnera el principio de irretroactividad en materia tributaria, previsto en el artículo 363 de la Constitución, conforme con el cual las normas impositivas deben ser establecidas de manera previa a los hechos generadores del tributo, y su aplicación solo puede afectar hechos que ocurran luego de su promulgación. Tal condición permite a los contribuyentes planificar y prever sus obligaciones fiscales, teniendo en cuenta las reglas vigentes para el momento en que ocurre el hecho generador.

18. El demandante explicó que el artículo acusado, al permitir que la contribución nacional de valorización pueda cobrarse hasta cinco años después de la entrada en operación del proyecto, afecta hechos consolidados bajo la normativa anterior (Ley 1819 de 2016, artículo 249). En este punto, se refirió al caso del proyecto de infraestructura vial Cartagena – Barranquilla – Circunvalar de la Prosperidad, en el que gran parte de la infraestructura ya había entrado en operación bajo la citada Ley 1819, según la cual, la contribución nacional de valorización solo podía cobrarse antes o durante la ejecución del proyecto. Por ello, insistió en que la introducción del artículo 280 modifica retroactivamente situaciones jurídicas consolidadas, al tiempo que afecta hechos regulados por la norma anterior, sin considerar un régimen de transición. Explicó que la norma impugnada afecta a aquellos contribuyentes que, bajo la normatividad previa, no debían enfrentar nuevas cargas tributarias, cuando las obras concluían, supuesto que, de forma inconstitucional se modificó, al permitir el cobro “hasta cinco (5) años después del inicio de la operación del proyecto”.

19. Tercer cargo (presunto desconocimiento de los principios de buena fe y confianza legítima). El demandante sostuvo que el artículo 83 de la Constitución garantiza que las personas puedan confiar en que las reglas fiscales, bajo las cuales han planificado sus actividades, no serán modificadas intempestivamente y tendrán cierto grado de estabilidad. Resaltó que, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1819 de 2016 –artículo 249–, los contribuyentes que se verán afectados con el enunciado normativo demandado confiaban en que la contribución nacional de valorización solo podía cobrarse antes o durante la ejecución del proyecto, no después. Así, en su criterio, ellos tenían la expectativa de que,

una vez concluidas las obras del proyecto de infraestructura, no estarían sujetos a nuevas cargas tributarias. Sin embargo, el artículo 280 demandado cambia las reglas de juego, al permitir que el cobro del tributo se pueda dar hasta cinco años después de la entrada en operación del proyecto. Con ello –concluyó– se afecta la confianza que los contribuyentes depositaron en el Estado.

E. Intervenciones ciudadanas y conceptos

20. En el siguiente recuadro se sintetizan las intervenciones ciudadanas y los conceptos recibidos:

Tipo de participación

Inhibición

Exequibilidad

Exequibilidad condicionada

Inexequibilidad

Conceptos de organismos y entidades del Estado (artículo 11 del Decreto 2067 de 1991)[2].

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio de Transporte, el Departamento Nacional de Planeación -DNP, el INVIAS y la Agencia Nacional Defensa Jurídica del Estado (solicitud principal)

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio de Transporte, el Departamento Nacional de Planeación -DNP, el INVIAS y la Agencia Nacional Defensa Jurídica del Estado (solicitud subsidiaria)

Conceptos de organizaciones, entidades y expertos invitados (artículo 13 del Decreto 2067 de 1991)[3].

Academia Colombiana de Jurisprudencia (solicitud subsidiaria)

Academia Colombiana de Jurisprudencia (solicitud principal), y el Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero.

Intervenciones ciudadanas (artículo 7 del Decreto 2067 de 1991)[4]

Alfonso Palacios Torres

Alberto Cianci Hernández, Luis Felipe Henao Cardona, Priscilla Ruiz de Vergara, Ashton Cabrera David Ramon, Miranda Benavides Merlys, De La Rosa Alfredo Varela, Jorge Mario Camargo Padilla, Fernando Munarriz Salcedo, Ana Buitrago, Giovanni Francisco Pardo Cortina, Dumek José Turbay Paz, Milton José Pereira Blanco, Alexis Marriaga Valencia, Oscar Eduardo Borja Santofimio, César Camilo Cermeño Cristancho, Krishu Miranda Fuenmayor, Jorge Kenneth Burbano Villamarín, Ingrid Vanessa González Guerra, Manuel Eduardo Moreno Torres y Laura María Restrepo Campos.

Concepto de la Procuradora General de la Nación (artículos 38 y 7 del Decreto 2067 de 1991)

Solicita la inexequibilidad del artículo demandado.

(i) Argumentos de inhibición

22. Afirmaron que la demanda carece de especificidad, porque parte de un razonamiento vago, abstracto, global y fáctico, que no es apto para estructurar un auténtico cargo de inconstitucionalidad. Además, explicaron que la demanda carece de pertinencia, pues el problema jurídico propuesto por el actor no supone una confrontación entre la

disposición acusada y los principios constitucionales, sino el análisis de un caso concreto. En este punto, censuraron el hecho de que se aludiera, específicamente, al cobro de la contribución en el proyecto de infraestructura vial Cartagena – Barranquilla – Circunvalar de la Prosperidad. Por último, señalaron que los reparos contra la norma son insuficientes, dado que no permiten suscitar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la medida adoptada.

(ii) Argumentos de exequibilidad

23. El Departamento Administrativo de la Presidencia, el Ministerio de Transporte, el Departamento Nacional de Planeación, el INVIAS, y la Agencia Nacional Defensa Jurídica del Estado, como pretensión subsidiaria y en una comunicación conjunta, sugirieron a la Corte declarar la exequibilidad del apartado demandado. En el mismo sentido, se pronunció la DIAN.

24. Para los primeros, los principios de irretroactividad, buena fe y confianza legítima no se vulneran por la norma demandada, pues aquella, "por sí sola[,] no aplica de manera directa"[6]. En este sentido, indicaron que si un acto administrativo ordena la aplicación retroactiva de la norma, este podrá ser objeto del respectivo control de legalidad, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011. A lo anterior agregaron que el enunciado normativo censurado solo violaría tales principios, si exigiera el pago del tributo respecto de proyectos de infraestructura que finalizaron antes de su entrada en vigencia, empero, ello no ocurre en el presente caso.

25. Señalaron que el principio de irretroactividad en materia tributaria debe estudiarse respecto del hecho generador[7]. Así, una norma vulnera el citado mandato, si afecta situaciones jurídicas consolidadas antes de su entrada en vigor. No obstante, la norma acusada no impone cargas diferentes a las que ya estaban previamente establecidas en la

ley.

26. Agregaron que los principios en cuestión[8] no pueden invocarse para desconocer que el Congreso tiene amplias facultades al modificar reglas tributarias. Insistieron en que los principios de buena fe y confianza legítima no son absolutos, ya que se deben ponderar con el interés general, que prevalece en materia económica. Y, además, advirtieron que, en el caso de la norma censurada, no se puede determinar cuál es la expectativa que merecía protección y que se vio trasgredida. Señalaron que la causación del tributo es un hecho conocido por todos los contribuyentes, quienes deben entender desde el comienzo que el mayor valor de su inmueble puede ser gravado hacia el futuro, con ocasión de las obras de infraestructura[9].

27. En cuanto al principio de unidad de materia, citaron algunas sentencias de la Corte[10] e hicieron referencia a las disposiciones del PND que guardan, a su juicio, relación directa e inmediata con el artículo 280 demandado. Señalaron que, en las bases del Plan –documento que hace parte integral de la Ley 2294 de 2023–, se expone la necesidad de aumentar la tributación y obtener mayores recursos[11]. Por lo demás, en ese documento, se señala que el plan consta de cinco transformaciones, una de las cuales es la denominada convergencia regional. En ese eje se habla de la necesidad de conectar a las regiones, a partir del mejoramiento de las vías. Y, para ello, se admite la necesidad de fortalecer los instrumentos de financiación[12].

28. Por último, señalaron que, según el capítulo de estabilidad macroeconómica contenido en las bases, el objetivo del Gobierno es disminuir niveles de deuda y déficit, para atender las necesidades más urgentes de la sociedad colombiana[13]. En este orden de ideas, indicaron que la norma demandada genera recursos adicionales y que es un instrumento idóneo y efectivo para financiar los proyectos de inversión relacionados en el anexo “a” del Plan Plurianual de Inversiones.

29. Por su parte, la DIAN[14] señaló que la norma demandada es una disposición instrumental, que facilita el cumplimiento de los objetivos previstos en la parte general del PND. Por ello, a su juicio, tiene conexidad directa con las bases. Explicó que, dentro de los ejes de transformación previstos en el artículo 3 de la Ley 2294 de 2023, se encuentra el denominado seguridad humana y justicia social, que "(…) comprende una infraestructura física y digital para la vida y el bien de los territorios, las comunidades y las poblaciones, para la superación de las privaciones y la expansión de las capacidades en medio de la diversidad y la pluralidad"[15]. De ahí que, sobre la base de lo expuesto, es claro que la norma acusada tiene conexidad directa con ese eje.

(iii) Argumentos de inexequibilidad

30. La Academia Colombiana de Jurisprudencia[16] sostuvo que la norma acusada vulnera el principio de irretroactividad tributaria, puesto que permitir "la aprobación y aplicación de una contribución basada en hechos ocurridos después del inicio de la operación de una obra implica que la norma produciría efectos retroactivos, al aplicarse sobre situaciones ya consolidadas antes de su entrada en vigencia"[17]. A partir de lo anterior, pidió a la Corte declarar la inexequibilidad del fragmento objeto de reproche.

31. También señaló que el artículo 280 vulnera los principios de buena fe y confianza legítima, cuando permite la aprobación y aplicación de la contribución nacional de valorización hasta cinco años después del inicio de la operación de un proyecto. Resaltó que la norma objeto de censura causa una "(…) incertidumbre prolongada que afecta la estabilidad jurídica y financiera del contribuyente[,] al no tener certeza sobre el cumplimiento (…) de su obligación tributaria[,] además de presentar cargas adicionales para los contribuyentes y cambios intempestivos en sus obligaciones tributarias[,] para las cuales el contribuyente no estaba preparado"[18].

32. Finalmente, luego de hacer referencia a la sentencia C-161 de 2022, expuso que el PND no podía modificar normas sustanciales de carácter permanente, y que el artículo demandado carecía de conexidad con los objetivos del plan.

33. El Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero[19] recordó que "solo excepcionalmente se pueden incluir medidas permanentes en la ley del plan"[20]. Bajo esta consideración, añadió que el artículo demandado, además de desconocer el factor temporal de un tributo, no tiene un carácter instrumental, ni es una medida destinada a impulsar el cumplimiento del plan. Tampoco persigue un fin planificador dentro del cuatrienio, pues tiene vocación de permanencia. Resaltó que la norma no guarda conexidad estrecha, directa e inmediata con las políticas, estrategias y metas del Gobierno, o con los programas y proyectos del Plan de Inversiones[21]. Citando la sentencia C-161 de 2022, concluyó que, modificar la temporalidad de la contribución, "es propio de una reforma tributaria y no de una ley de plan de desarrollo, pues se está modificando un elemento esencial del tributo que es su período"[22]. Por estas consideraciones, se desconoció el principio de unidad de materia.

34. De otra parte, indicó que no es obligatorio para el Legislador incluir regímenes de transición en las modificaciones de normas tributarias, y que "el hecho de ampliar la temporalidad del tributo bajo análisis no vulnera situaciones jurídicas consolidadas"[23]. Además, resaltó que el sujeto activo, cuando cobre el tributo, deberá respetar los derechos adquiridos de los contribuyentes[24].

F. Concepto de la Procuradora General de la Nación

35. La procuradora general de la Nación estimó que la norma demandada debía

declararse inexequible por trasgredir el principio de unidad de materia. Al respecto, señaló que toda norma instrumental debe tener una conexidad estrecha, directa e inmediata con las metas incluidas en la parte general del PND, o con los programas del Plan de Inversiones. Señaló que, aun cuando no está prohibida la inclusión de regulaciones tributarias en el plan, el Gobierno debe señalar, "como mínimo[,] una motivación suficiente en el documento de base que permita comprender la necesidad imperativa de introducir disposiciones de [este estilo]"[25].

36. Dicho esto, la procuradora consideró que la norma acusada desconoce el principio de unidad de materia porque, teniendo un contenido tributario, no guarda relación estrecha con la parte general o con el programa de inversiones de la Ley 2294 de 2023. Además –enfatizó– la inclusión de la norma censurada carece de una motivación en el documento que contiene las bases del PND. En concreto, expresó que no era evidente la conexidad entre el artículo 280 y el eje de transformación denominado convergencia regional.

37. Sobre esto último, explicó que, revisadas las bases del PND, así como el Plan Plurianual de Inversiones, no se encuentra ninguna referencia específica a la contribución nacional de valorización. Igualmente, no se justifica la necesidad imperiosa de modificar la temporalidad del tributo para poder ejecutar los programas del eje convergencia regional[26].

38. El Ministerio Público agregó que, teniendo en cuenta los efectos que puede tener la norma sobre el principio de irretroactividad fiscal, su aprobación requería de una deliberación amplia y sopesada. Deliberación que "difícilmente puede asegurarse en el escenario parlamentario en el que se aprueba el plan nacional de desarrollo"[27]. En cambio –dijo– ese debate sí puede presentarse en el trámite legislativo que se siga, en los términos que establecen los artículos 150.12 y 338 de la Constitución.

39. Finalmente, sostuvo que la medida demandada puede llegar a afectar la confianza legítima y la buena fe de los contribuyentes, pues las normas tributarias "deben ser preexistentes al nacimiento de la obligación tributaria y su aplicación en manera alguna puede ser retroactiva"[28].

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

40. La Corte Constitucional es competente para resolver la demanda de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución, por dirigirse contra una disposición contenida en una ley proferida por el Congreso de la República, esto es, la Ley 2294 de 2023, "por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia Potencia Mundial de la Vida".

B. Cuestiones previas: integración de la unidad normativa y examen de aptitud de la demanda

41. Integración de la unidad normativa. La Corte Constitucional ha sostenido que puede –solo excepcionalmente– integrar la unidad normativa con enunciados que, en principio, no hayan sido demandados[29]. Esta facultad, por supuesto, es limitada, en tanto no es posible desconocer que, "salvo en los eventos de control automático[,] la competencia de la Corte solo se activa cuando los ciudadanos formulan sus demandas de constitucionalidad"[30].

42. Sobre el particular, se recuerda que la integración de la unidad normativa aplica: (i) cuando la disposición demandada no tiene un contenido jurídico autónomo, de forma tal que resulta absolutamente imposible lograr su compresión y aplicación, sin acudir al texto de otra norma que no fue inicialmente cuestionada. En este caso, es necesario completar la proposición jurídica, para evitar proferir un fallo inhibitorio[31]; (ii) en aquellas circunstancias en las cuales el precepto acusado se encuentra reproducido en otras disposiciones que no fueron objeto de demanda; y (iii) cuando la disposición cuestionada está inserta en un sistema normativo que, a primera vista, genera serias dudas de constitucionalidad[32].

43. Respecto del primer supuesto, la Corte ha añadido que "(…) tiene lugar cuando la demanda se dirige contra una proposición jurídica incompleta, es decir, contra (i) palabras o expresiones de la norma que, tomadas de manera aislada[,] no disponen de [un] contenido normativo o contenido regulador, es decir, no producen por sí mismas efecto jurídico alguno, o (ii) [cuando] [al] declarar inexequibles dichas expresiones, la norma o alguna de sus partes, perdería sentido o contenido normativo. En este evento, la extensión del objeto de control tiene por objeto integrar la proposición jurídica completa para permitir el desarrollo del control de constitucionalidad, pues solo es posible contrastar con la Constitución aquellos fragmentos del lenguaje del legislador que expresen un contenido normativo completo"[33].

44. En el asunto bajo examen, esta corporación encuentra que se cumple el supuesto caracterizado en el párrafo anterior, pues la expresión: "y hasta cinco (5) años después del inicio de la operación del proyecto", solo tiene sentido en el contexto referente a la parte anterior del artículo, esto es, aquella en la que se describe que la contribución nacional por valorización se podrá aprobar y aplicar, antes y durante, precisamente, de la ejecución del proyecto. En este orden de ideas, para que la expresión demandada cobre sentido y sea comprensible, resulta necesario integrar la totalidad del inciso 2 del artículo 249 de la Ley 1819 de 2016, modificado por el artículo 280 de la Ley 2294 de 2023[34].

45. Examen de aptitud de la demanda. Siempre que los ciudadanos instauren acciones públicas de inconstitucionalidad tendrán la carga de cumplir unos mínimos argumentativos. Este mandato se deriva de lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991, según el cual, "las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad (...)" contendrán "las razones" por las cuales la Constitución, o alguno de sus artículos específicos, han sido trasgredidos. En la sentencia C-1052 de 2001, la Corte estableció que todo cargo contenido en una demanda, para ser estudiado de mérito, debería ser claro, cierto, específico, pertinente y suficiente.

46. Para la Corte, es importante que, en sus escritos, los demandantes presenten "(...) razones que (i) pueden ser entendidas por cualquier ciudadano (claridad); (ii) se encaminan a cuestionar los significados de la ley vigente (certeza); (iii) correspondan a cuestiones constitucionales, esto es, que tengan por objeto preservar la vigencia de la Carta (pertinencia); y (iv) planteen en qué sentido específico se produjo su infracción (especificidad). Solo así, reunidos los elementos relevantes para el juicio, se suscitará una duda mínima sobre la validez de la ley (suficiencia)"[35].

47. En este caso, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Transporte, el Departamento Nacional de Planeación, el INVIAS y la Agencia Nacional Defensa Jurídica del Estado presentaron algunos reproches respecto de la aptitud de los cargos formulados[36].

48. En concreto, señalaron que la demanda (i) carece de certeza, en tanto los argumentos del actor se basan "(...) en interpretaciones subjetivas que no derivan directamente del texto (...) acusado"[37]. (ii) Carece de especificidad, dado que el actor no explicó, con suficiencia, por qué la norma sería contraria a los principios de unidad de materia, confianza legítima e irretroactividad. (iii) Carece de pertinencia, porque el actor

expuso un caso de aplicación práctica del precepto demandado para justificar su presunta inconstitucionalidad, lo que escapa al control a cargo de la Corte. Además, indicaron que el reproche contra la norma por, presuntamente, vulnerar el principio de unidad de materia, es insuficiente, en tanto el actor sostuvo que ella debe declararse inexequible, solo por el hecho de que es permanente. Y, (iv) carece de suficiencia, en la medida en que no se cumplieron los anteriores criterios[38].

49. A partir de lo sostenido por estas autoridades, la Corte encuentra que solo el cargo por la presunta vulneración del principio de unidad de materia es apto. Los demás cargos no cumplen con los requisitos previstos por la jurisprudencia constitucional, para ser estudiados en una sentencia de fondo. Esto, por las siguientes razones.

50. Primer cargo (presunto desconocimiento del principio de unidad de materia). El cargo es cierto, porque el demandante identifica el contenido de la norma objeto de censura. En efecto, y sin perjuicio de la unidad normativa previamente decretada, es claro que su reproche se dirige contra un fragmento del enunciado normativo contenido efectivamente en el artículo 280 de la Ley 2294 de 2023, según el cual: "[l]a Contribución Nacional de Valorización se podrá aprobar y aplicar antes, durante y hasta cinco (5) años después del inicio de la operación del proyecto". Del mismo modo, este Tribunal considera que, en este caso, se cumple el requisito de especificidad, pues el reproche del demandante radica en que la norma objeto de censura –que tiene una naturaleza tributaria y es permanente– no guarda relación con los objetivos, propósitos y metas del PND. Para ello, revisa el alcance de dichos objetivos y de los ejes temáticos del plan. Luego de lo cual concluye que no existe correspondencia entre la norma instrumental, y el compendio normativo al que pertenece. Para la Corte, definir si existe la conexidad entre la norma instrumental y las bases del PND o el Plan Plurianual de Inversiones es un ejercicio que solo puede llevarse a cabo en una providencia de mérito. En este orden de ideas, el reproche realizado resulta pertinente y suficiente, en la medida en que el cargo sí genera una mínima duda sobre la constitucionalidad del precepto legal acusado. A lo anterior, se suma la claridad con que el actor expuso las razones por las cuales él considera que el enunciado normativo demandado

vulnera el principio de unidad de materia.

51. Segundo y tercer cargo (presunto desconocimiento de los principios de irretroactividad, buena fe y confianza legítima). Estos cargos no son aptos, porque se sustentan en un reproche de inconveniencia y no de inconstitucionalidad. En efecto, luego de revisar el escrito de corrección de la demanda presentado por el actor[39], la Corte advierte que, a partir de la formulación de estos dos cargos, el demandante cuestiona, principalmente y no de manera simplemente marginal, los efectos que el texto demandado tendría sobre el proyecto de infraestructura vial Cartagena – Barranquilla – Circunvalar de la Prosperidad. A esta conclusión se arriba con la lectura de los apartes que se citan a continuación:

"El artículo 280 del Plan Nacional de Desarrollo, al permitir que la Contribución Nacional de Valorización pueda cobrarse hasta cinco años después de la entrada en operación del proyecto, afecta hechos consolidados bajo la normativa anterior. En el caso concreto de la vía Cartagena-Barranquilla y la Circunvalar de la Prosperidad, gran parte de la infraestructura ya había entrado en operación bajo la vigencia de la Ley 1819 de 2016, que establecía que la contribución de valorización solo podía cobrarse antes o durante la ejecución del proyecto. La introducción del artículo 280 modifica retroactivamente la situación jurídica de los contribuyentes, al extender el plazo para el cobro del tributo, lo que afecta hechos que ya estaban regulados por la normativa anterior; y sin considerar un régimen de transición. (…)

En este caso, los propietarios de inmuebles en las áreas de influencia de la vía Cartagena Barranquilla y la Circunvalar de la Prosperidad ya habían ajustado su conducta y sus finanzas conforme a la normativa vigente al momento de la ejecución de las obras. Permitir el cobro del tributo cinco años después de la entrada en operación del proyecto es una medida retroactiva que afecta la previsibilidad y la estabilidad económica de los contribuyentes. (…)

Actualmente, el proyecto está en operación, es decir en la fase de no construcción, el proyecto ya culminó la construcción de doble calzada pactada en el contrato. Lamentablemente, pese a la ejecución del 100% de la APP, hacen falta más de 70 kilómetros de doble calzada de la vía Cartagena-Barranquilla, en el que se pretende cobrar la contribución de la Valorización. (…).

Para la Ley 2294 de 2023, su aplicación tributaria operaría para aquellos proyectos que inicien su operación con posterioridad en las dos capitales. En este proyecto, solo se desarrollaron nuevas dobles calzadas, 50 de 150 kms, esto es solo un 33% del proyecto total. Además que hay tramos ejecutados fuera de la vigencia de la ley que no son causales del cobro de la valorización

Con la finalidad de entender lo anterior, me permito describir línea de tiempo de la APP:

• 2008: Se toma la decisión de convertir totalmente en doble calzada vía Barranquilla – Cartagena, ya existían tramos construidos en doble calzada, desde 1974.

• 2013: Se entregan los primeros kilómetros en doble calzada, no correspondientes a la APP.

• 2014: Se firma contrato de APP Barranquilla-Cartagena, Circunvalar de la prosperidad.

• 2016: Se entrega túnel de Crespo.

• 2018 Se entregan kilómetros de la Circunvalar de la Prosperidad (Malambo–Galapa).

• 2022: Entra en operación proyecto APP, con entrega Unidad Funcional que no estipulaba construcción en Doble Calzada”[40]. (Énfasis añadido).

52. Aunque estos puntos fueron abordados por el demandante para fundamentar la presunta vulneración del principio de irretroactividad, este Tribunal entiende que la aptitud de ese cargo debe revisarse, en conjunto, con aquella referente a la violación del principio de la buena fe. En efecto, la Corte ha señalado “(…) que el principio de la buena fe se deriva del principio de irretroactividad, bajo el entendido de que ‘los efectos producidos por la ley tributaria en el pasado debe respetarlos la ley nueva, es decir, que las situaciones jurídicas consolidadas no pueden ser desconocidas por la ley derogatoria, porque la conducta del contribuyente se adecuó a lo previsto en la norma vigente para el periodo fiscal respectivo y de acuerdo con las exigencias allí impuestas’ (…)”[41].

53. En virtud de lo expuesto, y teniendo en cuenta la unidad en el análisis de los dos cargos propuestos, para la Corte no cabe duda de que cuando el demandante fundamenta la vulneración de los principios de irretroactividad, buena fe y confianza legítima, lo hace sobre la base de que la norma demandada afectó un proyecto en específico. Este reproche carece de pertinencia, pues el actor no está, en realidad, reprochando la inconstitucionalidad del precepto demandado. En su lugar, está sosteniendo que aquél es contrario a los intereses de “los propietarios de inmuebles en las áreas de influencia de la vía Cartagena Barranquilla y la Circunvalar de la Prosperidad”[42]. Así las cosas, pretende solucionar un problema particular y concreto, que no debe ser estudiado en el marco del control abstracto de constitucionalidad. Ante la falta de pertinencia del reproche realizado, también es posible inferir el desconocimiento de las cargas de especificidad y suficiencia. La primera, porque no es posible realizar un juicio de contradicción normativa frente a razones de mera conveniencia, y la segunda, porque tal circunstancia impide suscitar una duda mínima sobre la validez constitucional del precepto demandado, tal como se explica en la sentencia

C-1052 de 2001. En consecuencia, esta Corte continuará con el análisis de fondo, únicamente, respecto del cargo relacionado con el principio de unidad de materia.

C. Problema jurídico

54. A partir del cargo admitido, y de las razones que respecto de este presentaron los intervinientes y el concepto de la Vista Fiscal, el problema jurídico que debe resolver la Corte, planteado desde la aproximación realizada por el actor y teniendo en cuenta la declaratoria de la unidad normativa, es el siguiente: (i) ¿la expresión acusada, contenida en el artículo 280 de Ley 2294 de 2023, según la cual, "[l]a Contribución Nacional de Valorización se podrá aprobar y aplicar antes, durante y hasta cinco (5) años después del inicio de la operación del proyecto", desconoce el principio de unidad de materia (artículo 158 de la Constitución), por no guardar conexidad directa e inmediata con las bases del PND o con el Plan Plurianual de Inversiones?

55. Para dar respuesta a este interrogante, la Corte hará referencia, en su orden, (i) al Plan Nacional de Desarrollo, sus componentes y su proceso de emisión; (ii) al estado actual de la jurisprudencia respecto de la unidad de materia en normas del PND; y (iii) adoptará una aproximación unificada en su jurisprudencia sobre el asunto, la cual se exigirá en los procesos que se fallen en el futuro (jurisprudencia anunciada). Acto seguido, y sobre la base de las reglas actualmente existentes, (iv) resolverá el caso concreto.

D. El Plan Nacional de Desarrollo, sus componentes y su proceso de emisión

56. Una de las preocupaciones centrales de que en el PND se incluyan materias que deberían ser definidas por el Legislador en el marco de sus competencias ordinarias está en

que la discusión de la ley del plan es más reducida[43]. En efecto, desde sus primeros pronunciamientos, esta corporación ha sostenido que los planes nacionales de desarrollo cumplen propósitos específicos, y no deben ser usados para incluir todo tipo de medidas, sin distinción. Pues si ello se aceptara, se desdibujarían las funciones ordinarias del Congreso, en perjuicio del principio democrático[44].

57. Precisamente, la inclusión en el PND de medidas que debían ser discutidas por el Legislador en sus funciones ordinarias no sería del todo problemática si, en la aprobación de este instrumento, el Congreso de la República tuviese la oportunidad de debatir con suficiente amplitud esas materias. Empero, esta posibilidad, aunque no está vedada del todo, sí está limitada en varios de sus componentes, no solo por las reglas que sujetan la discusión a la iniciativa gubernamental (CP art. 154), sino también porque las discusiones deben realizarse en comisiones conjuntas y porque se impone el aval del Gobierno para ciertas modificaciones (CP art. 341)[45]. En contraste con lo anterior, en el ejercicio ordinario de sus competencias, el Congreso sí tiene una posibilidad mayor de debate y de incidencia en la definición de los diversos asuntos que se le plantean. De allí que pueda asumirse –por lo menos prima facie– que las deliberaciones que se surten en el trámite ordinario de las leyes, en el desarrollo de las competencias habituales del Congreso, pueden tener mayor amplitud, respecto de aquellas que ocurren en la aprobación del PND. Esta premisa adquiere especial trascendencia cuando se analiza a la luz de algunas normas muy particulares, como ocurre con aquellas que desarrollan el sistema tributario, que tienen una alta importancia en el Estado[46].

58. Dicho esto, es preciso entender cuáles son los componentes que integran los planes nacionales de desarrollo, y qué tipo de temas deberían –en principio– ser debatidos por el Congreso de la República en el marco de sus competencias constitucionales ordinarias. En los siguientes capítulos de esta providencia se brindará una respuesta a estas cuestiones.

59. El Plan Nacional de Desarrollo, sus componentes y alcance. La jurisprudencia

constitucional ha señalado que el principal objeto del Plan Nacional de Desarrollo es el de "(…) planificar y priorizar las acciones del Estado y la ejecución del presupuesto público durante 4 años"[47]. El PND puede incluir normas instrumentales, que permitan el cumplimiento de sus propósitos, estrategias o programas trazados. En efecto, el artículo 150.3 de la Constitución establece que es una de las funciones del Congreso de la República la de "[a]probar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos"[48].

60. Según lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional, el Plan Nacional de Desarrollo puede incluir "(…) normas jurídicas de cuyo cumplimiento se derive la consecución de las metas no solo económicas, sino también sociales o ambientales que se ha estimado deseable alcanzar"[49]. De ahí que, la Corte haya señalado que el PND es un instrumento compuesto por varias partes. Aquellas son las siguientes:

"(a) los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, (b) las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, (c) las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno, (d) los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, (e) los recursos financieros requeridos y (f) las normas jurídicas necesarias para su ejecución"[50].

61. En la sentencia C-370 de 2024, se delimitó el contenido del PND con mayor precisión. Allí se sostuvo que este instrumento, en primer lugar, cuenta con una parte general. En ella deben estar incluidos "(…) los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, los cuales deben incluir los sectoriales, según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales y de la consulta que se realiza o verifica con el Consejo Nacional de Planeación[,] en el cual tienen participación

representantes de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales; las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo –esto es, las que persiguen en el Plan Nacional todas las entidades que integran las ramas y organizaciones y demás órganos del poder público en todos sus niveles– y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos; y, las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno"[51]

62. En segundo lugar, se encuentra el Plan Nacional de Inversiones, donde deben estar señalados "(i) los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, lo cual implica su determinación o descripción concreta o detallada y no una simple enunciación general; y (ii) los presupuestos plurianuales de tales programas y proyectos de inversión pública nacional con la determinación o especificación concreta de los recursos financieros y apropiaciones requeridos y que se autoricen para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal"[52]. Finalmente, en tercer lugar, están "(…) los mecanismos instrumentales idóneos o apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales, con la especificación de las medidas necesarias para impulsar su cumplimiento o ejecución"[53].

63. El artículo 341 de la Constitución establece que el Plan Nacional de Inversiones tendrá prelación sobre las demás leyes. La Corte ha interpretado que esta prevalencia "(…) implica que el plan nacional de inversiones no requiere de otras leyes para su implementación, ni demanda una nueva intervención del Congreso para su puesta en práctica, excepto en cuanto a que las partidas necesarias para su financiación deberán ser apropiadas en la ley anual del presupuesto, el cual, en todo caso, ha de sujetarse al plan de desarrollo (art. 342 C. Pol.). También se explica [dicha prelación] en razón de brindar la posibilidad de [que la ley del plan sea] ejecutada inmediatamente. Además, exige asegurar que los mandatos en ella contenidos se relacionen directamente con la función de planeación, cuyas normas instrumentales persigan de manera inequívoca impulsar el cumplimiento del plan"[54]. A partir de lo antedicho, la Corte ha concluido que el contenido de los planes nacionales de desarrollo está plenamente establecido en la Constitución y en

la Ley. Y que ese contenido no debería confundirse con las competencias constitucionales ordinarias del Congreso de la República.

64. La aprobación del Plan Nacional de Desarrollo en el Congreso de la República. La Corte ha señalado que la ley del Plan se tramita a través del proceso ordinario de aprobación de las leyes y que, por lo tanto, "su aprobación solo requiere de mayoría simple (la mayoría de los votos de los asistentes)"[55]. En su trámite ante el Congreso de la República, el PND –siguiendo las previsiones tanto del artículo 341 de la Constitución, como de la Ley 152 de 1994– tiene un tiempo de debate más reducido que el de las leyes ordinarias, y el Congreso cuenta con mayores limitaciones al momento de intervenir en la modificación de la ley[56]. En efecto, mientras el Gobierno tiene una participación preponderante en la elaboración del PND, el Congreso de la República tiene una intervención más limitada (aunque no anulada).

65. Sobre lo primero (reducción de los tiempos de debate), el PND se somete al deber de "dar primer debate al proyecto en sesión conjunta de las comisiones de asuntos económicos de ambas Cámaras, en un término improrrogable de 45 días"[57]. Del mismo modo, en segundo debate, "[a] partir del informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada una de las Cámaras en sesión plenaria debe discutir y decidir sobre el proyecto en un término improrrogable de 45 días" [58].

66. Sobre lo segundo (mayor margen de acción del Gobierno Nacional y limitaciones del Congreso de la República en la inclusión de modificaciones), la Corte ha admitido que las competencias del Congreso de la República, para modificar la ley del Plan, se encuentran limitadas por la propia decisión del Constituyente. Esto se resaltó en la sentencia C-430 de 2024, en donde se señaló que:

"Esto es así por decisión expresa del Constituyente al decidir sobre la competencia del

Congreso en relación con el plan nacional de desarrollo. En efecto, en los debates de sesión plenaria, al decidir sobre el papel del Congreso de la República en materia de planeación, se acordó dejar entre corchetes la palabra “aprobar” (ver transcripción de la sesión de junio 11 de 1991). Luego, en la Comisión codificadora (junio 14 de 1991), se dijo:

(…) la intención, al menos en las discusiones en la comisión, era la de circunscribir la función del Congreso, la función legislativa, a la aprobación, por considerar que el verbo fijar tenía una connotación más amplia, ese fue un criterio que se tuvo en cuenta en las discusiones en la Comisión.

Así mismo, dicha comisión, al examinar la redacción del artículo 150.3, hizo alusión a la redacción del ordinal 4 del artículo 76 de la Constitución anterior, para explicar el cambio de la palabra “fijar” por la de “aprobar”, con el propósito explícito de limitar la competencia del Congreso:

“[…] está más preciso el numeral cuarto actual del artículo 76 que este proyecto que se hizo, que es un recorte del actual numeral 4, que no es especialmente afortunado, salvo en cuanto a lo que la Comisión Quinta en lugar de dejar la expresión fijar los planes que tiene el artículo actual, puso aprobar, para disminuir un poco esa facultad del Congreso”[59]

67. Como puede verse, el Constituyente le atribuyó al Congreso de la República la función de aprobar el PND. En la definición de la RAE, aprobar consiste en “[c]alificar o dar por bueno o suficiente algo”[60]. No parecía ser la intención del Constituyente la de entregar amplias competencias al Congreso de la República para incidir en el proceso de formación del PND; en contraste, su intención sí parecía ser la de otorgar mayores facultades al Gobierno Nacional en esa materia.

68. Esto último se corresponde con el resto de las normas que regulan el proceso de

aprobación del PND. En efecto, siguiendo lo dispuesto en el artículo 341 del Texto Superior, la Corte ha sostenido que "[l]a presentación del proyecto de ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo a consideración del Congreso de la República es de iniciativa exclusiva del gobierno nacional, y debe hacerlo por intermedio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público"[61]. Asimismo, las modificaciones que pueden hacer el Congreso o el Gobierno sobre dicho texto no son las mismas, ni aplican sobre las mismas materias. Tampoco ambas autoridades tienen el mismo margen de acción al plantear las referidas modificaciones. Al respecto, la Corte se ha referido a este punto, en los siguientes términos:

"El gobierno nacional puede proponer modificaciones a cualquiera de las partes que integran el plan nacional de desarrollo. El Congreso, por su parte, puede introducir modificaciones al componente del plan de inversiones públicas, 'siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero' (artículos 341 de la Constitución y 22 de la Ley 152 de 1994), para lo cual requiere previa 'aprobación por escrito del Gobierno Nacional por conducto del ministro de Hacienda y Crédito Público'. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en el proyecto gubernamental, requiere el visto bueno del Gobierno nacional.

Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia (artículo 341 de la Constitución). Sobre este aspecto se dijo en la Asamblea Nacional Constituyente que la parte general o programática no requería aprobación del Congreso porque ya la habían apoyado los electores en la campaña. El plan de inversiones, por el contrario, requiere ser aprobado mediante ley que, en los términos del artículo 341 de la Constitución, tiene prelación sobre las demás leyes y sus mandatos constituyen mecanismos idóneos para su ejecución sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, razón por la que, si el Congreso de la República no aprueba este componente del plan nacional de desarrollo en el término de 3 meses, el Gobierno nacional puede poner en vigencia el proyecto presentado mediante decreto con fuerza de ley"[62].

E. Estado actual de la jurisprudencia respecto de la unidad de materia en normas del Plan Nacional de Desarrollo

69. Reconociendo los elementos anteriores, la jurisprudencia constitucional ha variado en lo relativo al principio de unidad de materia, y a la forma en que debe estudiarse si una norma lo desconoce cuando hace parte del PND. En la actualidad, la corporación reconoce que el principio de unidad de materia pretende proteger el principio democrático y los mandatos de publicidad y transparencia en el proceso legislativo[63]. Según lo establecido en el artículo 158 de la Constitución, "[t]odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella"[64]. En tal sentido, la Corte ha considerado necesario precaver que en el PND se incluyan normas que no guarden una relación directa e inmediata con sus bases o con el Plan Plurianual de Inversiones. También ha considerado imperioso evitar que normas que podrían ser discutidas por el Congreso en el marco de sus competencias ordinarias terminen por tramitarse en la ley del plan, donde –como ya se ha explicado– su actuar es más limitado, y los tiempos de debate son más reducidos[65].

70. Con todo, para llegar a esta conclusión, la jurisprudencia ha atravesado distintos momentos. En concreto, en ella se pueden identificar cuatro épocas: a) una de flexibilización; b) una de restricción; c) una de consolidación de la restricción; y d) una de endurecimiento de la restricción y, por ende, de los criterios usados para examinar la validez de las normas. A continuación, se explicarán estos momentos.

71. (i) Época de flexibilización (1996-2004). No siempre el análisis de la figura de la unidad normativa fue estricto, en lo que se refiere a los planes nacionales de desarrollo. Esto puede confirmarse con la revisión de la primera sentencia adoptada por la Corte Constitucional en esta materia. Se trata de la sentencia C-191 de 1996. En dicha

oportunidad, la Corte enfatizó en que el PND, en contraste con lo que acontecía antes de la Constitución Política de 1991, incorporaba en su elaboración una mayor participación de los sectores a los que afectaba. Se indicó que el PND no era, simplemente, una directriz técnica del gobierno, que pudiera ser adoptada de manera inconsulta, sino que, por el contrario, se estaba en presencia de una norma jurídica propiamente dicha, propuesta inicialmente por el Gobierno Nacional, pero que al tiempo debía ser aprobada por el Congreso de la República.

72. En esta sentencia, la Corte admitió que "uno de los principios medulares de la Constitución de 1991 es la participación democrática, la cual no solo aparece como un valor incorporado al preámbulo, sino que es también un principio del Estado colombiano (CP art. 1º), uno de sus fines (CP art. 2º) y un derecho de todo ciudadano (CP art. 40)"[66]. Bajo esta línea, refiriéndose al proceso de planeación, la Corte resaltó que:

"(…) en una democracia participativa como la colombiana (CP Preámbulo y art. 1º), la planeación no debe ser entendida como una operación puramente técnica adelantada por funcionarios que burocráticamente imponen a la sociedad unos objetivos de largo plazo, unas metas de mediano plazo y unas estrategias técnicas para alcanzarlos. La planeación en un Estado social de derecho -fundado en la activa participación de todos (CP arts. 1º y 2º)- es, por el contrario, un ejercicio de deliberación democrática, por medio del cual el Estado y la sociedad interactúan para construir una visión de futuro que permita orientar las acciones estatales y sociales del presente. La planeación es entonces un punto de encuentro entre los criterios técnicos de asignación de recursos y los criterios políticos y sociales de articulación de intereses. Eso explica que la misma Carta establezca el carácter participativo del proceso de planeación. No solo el plan debe ser aprobado por el Congreso (CP art. 150 Ord. 4º) -que es el órgano de discusión democrática y pluralista por excelencia- sino que, además, el proyecto de plan será elaborado con la participación activa de las entidades territoriales y deberá ser consultado al Consejo Nacional de Planeación, que es el foro de discusión de este plan y está integrado por representantes de las entidades territoriales y de distintos intereses económicos, sociales, culturales, ecológicos y comunitarios (CP arts. 40 y 341 y

Ley 152 de 1994 arts. 9º y 16 y ss.) En armonía con lo anterior, la Ley 152 de 1994 o ley orgánica del plan de desarrollo señala en su artículo 2º g) que la participación es uno de los principios que rige los procesos de planeación en el país"[67].

73. Por motivo del peso que se le otorgó a la participación, a manera de subregla, en la citada providencia, la Corte recordó que, desde su temprana jurisprudencia relacionada con la unidad de materia, "solo pueden declararse inexequibles por violar este principio aquellas disposiciones que no tengan ninguna relación razonable y objetiva con la materia de la ley"[68]. Este criterio, amplio como se puede ver, solo se defendió en esta primera providencia y nunca más fue retomado. En ella, por supuesto, y dada la amplitud de este análisis, se declaró la exequibilidad de la norma acusada en ese entonces por desconocer el principio de unidad de materia.

74. (ii) Época de restricción (2004-2014). Luego, varios años después, la Corte volvió a estudiar una demanda formulada contra una norma del PND por, presuntamente, haber desconocido el principio de unidad de materia. Este estudio se llevó a cabo en la sentencia C-305 de 2004, providencia que fundaría una línea que se mantuvo incólume, por lo menos, hasta al año 2014.

75. En la sentencia en mención, la Corte, por primera vez, planteó la tesis de que, para identificar si una norma del PND había desconocido el principio de unidad de materia, debía seguirse un análisis diferenciado en relación con aquel que se llevaba a cabo para las demás leyes. En esta providencia, la Corporación resaltó el carácter participativo y pluralista que debía tener el PND. Y añadió que, al amparo de lo establecido en el artículo 339 de la Constitución, estaba compuesto por una parte general y un plan de inversiones.

76. Con todo, luego de presentar de manera genérica el contenido del PND, la Corte resaltó que el debate en el Congreso de la República era más reducido al aprobar dicho

instrumento. Esto porque el Congreso solo puede modificar el Plan Nacional de Inversiones (art. 342 superior), y estas modificaciones deben mantener el equilibrio financiero (art. 341 ibid.) Igualmente, se admitió que los tiempos del debate que exige esta ley eran menores. La Corte resaltó que estas restricciones imponían la necesidad de que el principio de unidad de materia se valorara de manera diferente[69].

77. Es en este punto en donde la jurisprudencia plantea que, a efectos de valorar si se cumplía o no con el principio de unidad de materia, la conexidad entre las normas instrumentales del PND y los objetivos, metas y propósitos trazados por este, debía ser directa e inmediata. En otras palabras, no cualquier conexidad eventual o mediata, permitía superar el análisis de unidad de materia.

78. Para la Corte, en esa providencia, "[l]a conexidad de una norma instrumental particular con las generales que señalan objetivos, determinan los principales programas o proyectos de inversión o especifican el monto de los recursos para su ejecución es eventual si del cumplimiento de aquella no puede obtenerse inequívocamente la efectividad de estas últimas, o si esta efectividad es solo conjetural o hipotética. Ahora bien, la conexidad es mediata cuando la efectivización de la norma general programática o financiera no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental particular, sino que adicionalmente requiere del cumplimiento o la presencia de otra condición o circunstancia"[70] (Énfasis no original).

79. Con base en la citada regla, algunas sentencias declararon posteriormente la exequibilidad de algunas normas instrumentales contenidas en los planes nacionales de desarrollo, luego de advertir que tenían una conexidad directa e inmediata con la parte general del Plan (cfr., sentencias C-376 de 2008, C-377 de 2008, C-539 de 2008, C-714 de 2008, C-801 de 2008, C-1062 de 2008, C-077 de 2012, C-363 de 2012, C-394 de 2012, C-747 de 2012 y C-670 de 2014). Y, en contraste, la corporación declaró la inexequibilidad de otro tipo de normas, tras advertir que la conexidad aludida no era directa ni inmediata (cfr.,

sentencias C-573 de 2004, C-795 de 2004 y C-539 de 2008).

80. En esta etapa, la Corte fue enfática al decir que "(…) la ley del plan no puede ser utilizada sino para sus propósitos constitucionales específicos, y no para llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores"[71]. Asimismo, resaltó que el Plan Nacional de Desarrollo "(…) no puede contener cualquier norma jurídica, ni su expedición es el momento de ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, sin ninguna relación con los objetivos y metas de la función de planificación"[72]. De otra parte, en algunas sentencias en las que se declaró la ineptitud del cargo por la presunta vulneración del principio de unidad de materia, se admitió que, por razón del carácter sustancial que tiene su examen, su naturaleza no es la propia de un vicio formal sino de uno de contenido material. Y que, en consecuencia, el cargo no estaba sometido al término de caducidad de un año (cfr. artículo 242.3 de la Constitución)[73].

81. (iii) Época de consolidación de la restricción (2014-2020). Hasta este punto, era claro el alcance del principio de unidad de materia en lo que se refiere al PND. Una norma contenida en el plan solo superaría el análisis del citado principio si se advertía que, entre ella y la parte general del instrumento, existía una conexidad directa e inmediata. En otras providencias, esta vinculación había sido calificada como teleológica y estrecha[74].

83. Recogiendo estas consideraciones, la Corte delimitó los pasos del escrutinio que permitiría, al juez constitucional, resolver este cargo específico. Allí se estableció que, siempre que se debiera estudiar si una norma instrumental del PND desconoció el principio de unidad de materia, debía:

"(…) en primer lugar, (i) determinar la ubicación y alcance de la norma impugnada y, a partir

de ello, establecer si tiene o no naturaleza instrumental. A continuación corresponderá (ii) establecer si existen objetivos, metas, planes o estrategias incorporados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo que puedan relacionarse con la disposición juzgada y, de ser el caso, proceder a su caracterización. Finalmente es necesario (iii) determinar si entre la disposición instrumental acusada y los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del Plan existe una conexidad directa e inmediata"[77].

84. Nuevamente, esta regla se reiteró en la jurisprudencia posterior. En algunas providencias se declaró la inexequibilidad de determinadas medidas (cfr. sentencias C-519 de 2016, C-008 de 2018, C-092 de 2018, C-219 de 2019, C-026 de 2020 y C-068 de 2020); y en algunas se declaró la exequibilidad de otras (cfr. sentencias C-359 de 2016, C-453 de 2016, C-620 de 2016, C-044 de 2017 y C-095 de 2020).

85. Época de endurecimiento de la restricción y, por lo tanto, del escrutinio (2020-actualidad). En la sentencia C-415 de 2020, este asunto se volvió a tratar ampliamente. Para ello, se realizó, de nuevo, un recuento del contenido y alcance del PND. Al tiempo que se explicó cómo operaba el sistema de planeación en el derecho comparado. Uno de los aspectos más importantes sobre los cuales ahondó la mencionada providencia, tuvo que ver con el criterio de la temporalidad de la ley del plan. Criterio que ya había sido abordado tangencialmente con anterioridad por la jurisprudencia[78].

86. La sentencia señaló que la doctrina constitucional existente, hasta ese momento, establecía que las leyes del Plan "no pueden tener vocación de permanencia"[79]. Para la Corte, este criterio era absolutamente relevante, si se tiene en cuenta que el PND pretende desarrollar un programa de gobierno y, por ello, su alcance debe ser, en principio, cuatrienal. Con todo, se reconoció que la temporalidad de la norma sería la regla general, y que la excepción ocurriría con la permanencia (esto es, con normas con efectos más allá del cuatrienio), a lo cual solo podría acudirse cuando el ejecutivo justifique que su inclusión responde, particularmente, a la necesidad de cumplir los fines, objetivos y metas del plan.

Así reflexionó la Corte sobre esta materia:

“Este Tribunal en su jurisprudencia más reciente ha hecho énfasis en el carácter temporal de las disposiciones que integran el Plan Nacional de Desarrollo. En la sentencia C-126 de 2020 se sostuvo que las medidas que se adopten para impulsar el cumplimiento del plan, “por su naturaleza, deben tener vocación de temporalidad y, por consiguiente, resultan violatorias del principio de unidad de materia ´aquellas normas que no tengan como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio´” Ya en la sentencia C-068 de 2020 la Corte había manifestado que la regla de la temporalidad “es un elemento adicional que refuerza o desvirtúa la eventual conexidad de una norma demandada con la ley que la contiene”, postura que vendría a ser reforzada en la C-126 de 2020 al afirmarse que “la temporalidad y el carácter instrumental de la medida, como criterios que permiten evaluar el cumplimiento del requisito de conexidad que acrediten el respeto del principio de unidad de materia, permiten maximizar el principio democrático”.

“Conforme a lo explicado, en principio se trata de una vigencia de las disposiciones allí adoptadas por 4 años (ley del PND), no obstante, la regla general de la exigencia de temporalidad no impide la modificación de leyes ordinarias de carácter permanente, siempre que la modificación tenga un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, pero su vigencia, en principio, corresponderá a la del plan cuyo cumplimiento pretende impulsar”[80].

87. Finalmente, la Corte también resaltó en esa providencia que, cuando el juez constitucional deba estudiar si se contrarió el principio de unidad de materia en un caso concreto, le corresponde revisar qué tanto fue debatida y discutida la medida objeto de censura. Esto lo advirtió luego de resaltar que, en la ley del plan, el Congreso de la República también está llamado a debatir sobre las normas que son propuestas por el Gobierno Nacional. En este sentido, la deliberación que pudo tener la medida en el Congreso

se erige como un criterio para valorar el cumplimiento del principio de unidad de materia. La Corte explicó así este punto:

"Tratándose de la modificación de la legislación ordinaria y permanente, esta Corporación hace hincapié en la importancia de fortalecer la severidad del control estricto que le corresponde efectuar cuando se alega la vulneración del principio de unidad de materia, para lo cual es menester valorar la información con que contaban los congresistas, si esta fue tenida en cuenta por los mismos y si existió la posibilidad de deliberar sobre este punto en el Congreso. Esta valoración incluye establecer si la modificación cumple una función planificadora y de impulso al cumplimiento del plan cuatrienal."[81]

88. Todas esas reglas se reiteraron sin modificación alguna, y en las sentencias C-440 de 2020, C-464 de 2020, C-493 de 2020, C-030 de 2021 y C-047 de 2021, se dispuso la inexequibilidad de normas incluidas en el PND, demandadas por trasgredir el principio de la unidad de materia.

89. Sin embargo, un nuevo cambio sustancial se produjo con la sentencia C-063 de 2021. Esta providencia, en resumen, modificó el estándar del escrutinio. El cambio consistió en establecer que, en demandas como estas, donde se cuestiona la unidad de materia de normas instrumentales incluidas en los planes nacionales de desarrollo, la Corte ya no debería evaluar la correspondencia entre dichas normas instrumentales y los objetivos, metas y propósitos contenidos en la parte general del PND, sino que debía evaluarse la correspondencia de aquellas con el Plan Nacional de Inversiones. La Corporación sostuvo, en esa providencia, que la parte general del Plan era sumamente abstracta y que, por eso, si las normas instrumentales se comparaban con aquella, se tendría que declarar su exequibilidad. La Corte concluyó que el escrutinio existente hasta la fecha de emisión de esta providencia restaba certeza al análisis de la unidad de materia. En tal sentido, estableció el siguiente ajuste que, por su importancia, se cita in extenso:

“Al describir los pasos que debía seguir el juicio de constitucionalidad cuando se evaluaba el cumplimiento del principio de unidad de materia en la ley del Plan Nacional de Inversiones, se requería, dijo esta Corte: “(i) determinar la ubicación y alcance de la norma impugnada y, a partir de ello, establecer si tiene o no naturaleza instrumental; (ii) establecer si existen metas incorporadas en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo que puedan relacionarse con la disposición juzgada y, de ser el caso, proceder a su caracterización. Finalmente es necesario (iii) determinar si entre la disposición instrumental acusada y las metas de la parte general del Plan existe una conexidad directa e inmediata”. Esta metodología, aunque contribuyó a la objetividad del juicio de constitucionalidad por presunta violación del principio de unidad de materia en una ley del Plan Nacional de Inversiones, como atrás quedó demostrado, no aportaba certeza al control constitucional en tanto que, en su aplicación concreta significaba sujetar la validez de una disposición instrumental a su conexidad con documentos abstractos de política pública, que por su extensión y generalidad podían ser interpretados de forma que justificaban la adopción de cualquier tipo de norma instrumental.

La insuficiencia de este método se derivaba precisamente de que la naturaleza del referente de comparación (los objetivos y metas del plan) es de una abstracción tal que impide tener certeza sobre si la norma juzgada es o no instrumental para su materialización. Sumado a lo anterior, el hecho de que la Constitución admita que los objetivos y metas consignados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo sean de mediano y largo plazo, genera incertidumbre en relación con el alcance temporal que pueden tener las disposiciones instrumentales cuando estas se juzgan en función de la parte general del plan y no de los proyectos o programas que la concretan.

Con base en lo previsto en los artículos 150.3, 339, 341 y 342 de la Constitución Política cuyo contenido normativo fue detallado en la sección precedente (cfr., “El contenido y estructura del plan nacional de desarrollo y el plan nacional de inversiones”, supra), y con el objetivo de dotar de certeza el juicio de constitucionalidad por presunta violación del

principio de unidad de materia en leyes mediante las cuales se expide el Plan Nacional de Inversiones, la Sala precisa la regla de decisión 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. Así, para evaluar el cumplimiento del principio de unidad de materia es necesario: (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"[82]. (Subrayas fuera de texto).

90. Después de esta sentencia, en un número considerable de fallos donde se han resuelto asuntos como el que es objeto de esta controversia, se ha declarado la inexequibilidad de normas instrumentales del PND. Tal es el caso de las sentencias (de la más reciente a la más antigua) C-119 de 2025, C-038 de 2025, C-489 de 2024, C-438 de 2024, C-430 de 2024, C-370 de 2024, C-037 de 2024, C-537 de 2023, C-084 de 2022, C-049 de 2022, C-276 de 2021 y C-095 de 2021. Sin embargo, desde la emisión de la sentencia C-063 de 2021 hasta la fecha, también se ha declarado la exequibilidad de las medidas demandadas, en otras providencias. Ello se puede constatar en las sentencias C-105 de 2021 y C-143 de 2025[83].

91. En todo caso, y como precisión de la Sala Plena, no puede sostenerse que el hecho de que la mayoría de las providencias proferidas desde 2021 hasta la fecha hayan declarado la inexequibilidad de algunas normas, sea consecuencia de la regla establecida en la

sentencia C-063 de 2021. Aunque esta sentencia sostuvo –se reitera– que la comparación debía darse entre las normas instrumentales y el Plan Plurianual de Inversiones, lo cierto es que, en providencias posteriores, la comparación se siguió realizando respecto de las bases del Plan[84]. Luego, la jurisprudencia parece retornar por momentos a las reglas previstas en sentencias como la C-415 de 2020 o la C-016 de 2016. De hecho, en la sentencia C-489 de 2024, se insistió en que "la conexidad puede darse con la parte general del plan o con el plan plurianual de inversiones"[85]. Y esta idea se retomó de la sentencia C-430 de 2024.

92. En conclusión, el principio de unidad de materia exige que en una ley no se incluyan cuestiones ajenas a ella. Para determinar si una norma del Plan Nacional de Desarrollo desconoció el citado principio deben seguirse unas reglas específicas. La jurisprudencia ha determinado que la conexidad entre la ley instrumental y las bases del Plan –o el Plan Plurianual de Inversiones– debe ser directa e inmediata, no eventual y mediata. Para la Corte, "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"[86]. En contraste, "la conexidad directa e inmediata significa comprobar que el cumplimiento de las normas instrumentales lleve inequívocamente a la realización de las metas generales del plan"[87].

93. Las razones por las cuales la Corte consideró necesario crear un escrutinio más estricto en estos asuntos pueden resumirse así: a) la Ley del Plan es multitemática. Con todo, de esto no se sigue que el Gobierno Nacional esté habilitado, al presentarla ante el Congreso de la República, para incluir en ella cualquier tipo de norma. b) La ley del Plan no debe servir al propósito de "llenar vacíos e inconsistencias de leyes precedentes"[88], ni tampoco puede prestarse para que las medidas que implemente dejen de ser debatidas en el escenario amplio de deliberación que otro tipo de leyes sí garantizan. Toda norma incluida en el plan debe tener, en principio, una vocación temporal. Solo sería aceptable una vocación permanente cuando esté claramente establecido el fin planificador de la medida. c) Tradicionalmente, la jurisprudencia ha entendido que el PND, en su proceso de aprobación, no cuenta con un amplio espacio de debate, como sí ocurre con otras leyes. Esto guarda

relación con tres tópicos en específico: “(i) la iniciativa es gubernamental, (ii) las posibilidades de modificación del proyecto por parte del Congreso se encuentran limitadas y (iii) el término para la aprobación del Plan es reducido”[89]. Y d) la ley del plan tiene una especial jerarquía dentro del sistema de fuentes, como se dispone en el artículo 341 del Texto Superior, aun cuando ello no constituye, propiamente, un parámetro de validez normativa[90].

F. Necesidad de agrupar y de dar un tratamiento unificado a la jurisprudencia de la Corte, en lo relativo al análisis del principio de unidad de materia en normas del Plan Nacional de Desarrollo. Jurisprudencia anunciada

94. Aproximación al tratamiento unificado. Para la Corte es fundamental la realización del escrutinio previamente expuesto, ya que, por medio de él, se ha evitado que algunas normas se incluyan en el PND, eludiendo las competencias legislativas ordinarias del Congreso de la República. Sin embargo, aunque esta finalidad sea de una importancia superior, dicho escrutinio debe ser consistente con el marco competencial que la Constitución Política dispone a cargo del Gobierno y del Congreso, en el cumplimiento de la función de planificación. Pues si ello no fuese así, el principio democrático –que se pretende proteger con el análisis de la unidad de materia– podría quedar en el limbo.

95. Precisamente, en la sentencia C-438 de 2024, esta Corte sostuvo que “[e]l principio de unidad de materia no trata de una regla particularmente inflexible, pues [ello] significaría una afectación desproporcionada del principio democrático representado en el ejercicio del amplio margen de configuración legislativa. Así, la aplicación de este principio no puede ser extrema, por cuanto ello permitiría limitar ilegítimamente la competencia legislativa del Congreso de la República. Su objetivo no es obstaculizar, dificultar o entorpecer la labor legislativa. El principio democrático demanda deferencia de parte del juez constitucional con el diseño y organización que se haya elegido mediante el proceso político legislativo”[91].

96. De cualquier manera, pareciera que, con los años, el escrutinio sí ha adoptado un nivel de dificultad importante. Además, por momentos puede resultar complejo identificar los pasos del mismo. Por ejemplo, no es evidente si la conexidad directa e inmediata solo se debe exigir respecto de los programas incluidos en el Plan Nacional de Inversiones, o si aquella también es imperativa respecto de los objetivos del PND. Tampoco es evidente si siempre, y en todos los casos, se ha de pedir una justificación importante del Gobierno Nacional, respecto de la necesidad de incorporar al Plan una medida instrumental.

97. A partir de este panorama, para la Corte resulta necesario realizar un ajuste al escrutinio que ha de llevarse a cabo cuando se estudie la presunta vulneración del principio de unidad de materia, por parte de normas incluidas en el PND. Ello con el ánimo de que, por un lado, aquel escrutinio siga cumpliendo su propósito de proteger el principio democrático y los mandatos de transparencia y publicidad dentro del trámite legislativo y, por el otro, no sacrifique en demasía el margen de configuración normativa que, en la función de planeación, tiene el Congreso de la República[92].

98. No sobra recordar que el principio de unidad de materia se fundamenta en la salvaguarda del principio democrático y en la transparencia y publicidad del proceso legislativo. En lo que corresponde al primero de los valores sustanciales objeto de protección, en su condición de escenario para la deliberación democrática, no cabe duda de que el Congreso de la República debe estar sujeto a una regla de coherencia interna en el ejercicio de la función legislativa, por medio de la cual se busca garantizar que la producción normativa se cumpla a partir de temas que son previamente definidos y frente a los cuales los congresistas, sin importar su filiación política o sus mayorías, tienen la oportunidad de concurrir en su discusión y de proponer reformas a los textos propuestos. De esta manera, se protege el debate democrático evitando que se introduzcan asuntos totalmente ajenos o extraños a los que sirvieron de soporte para impulsar la actividad del Legislador, o que sin la suficiente ilustración alteren la unidad temática que debe regir la elaboración de las leyes. Así, por ejemplo, en la sentencia C-714 de 2008, se resaltó que el principio de unidad de materia busca impedir que los legisladores “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".

99. Por otra parte, y como previamente se dijo, también se protegen los mandatos de transparencia y publicidad del proceso legislativo, no solo porque se excluye la posibilidad que de manera furtiva se incorporen textos distantes al marco regulatorio definido, sino igualmente porque la comunidad en general tiene la oportunidad de conocer e identificar en qué consisten las iniciativas que cursan en el Congreso y cuya aprobación impactará en la sociedad. Incluso, la coherencia interna que se exige aporta elementos para amparar la seguridad jurídica, en la medida en que evita, o al menos reduce, las dificultades interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la aprobación de disposiciones que no tengan relación con la materia principal a la cual se refiere la ley.

100. De cualquier modo, la aplicación del principio de unidad de materia no puede rebasar sus finalidades y terminar por anular el principio democrático[93], que precisamente se expresa, entre otras, en la capacidad de producción normativa y en el respeto hacia el uso apropiado del margen de configuración legislativa, cuyo significado adquiere una especial entidad al operar como valor fundante del Estado Social de Derecho (CP arts. 1° y 4), al permitir la expedición de leyes que respondan a las necesidades que reclama la sociedad, incluidas aquellas que determinan la forma como se desenvuelve la función de planificación.

101. Por todo lo dicho, esta Corte considera necesario ajustar la jurisprudencia sobre la materia, señalando la necesidad de establecer dos niveles de escrutinio diferenciados. Dependiendo exclusivamente de la naturaleza de la norma –su alcance, propósito y contenido–, el juez constitucional deberá valorar si el escrutinio habrá de tener una intensidad mayor o menor. Tendrá una intensidad mayor, cuando la norma demandada –incluida en el PND– sea de aquellas que debían adoptarse por el Congreso de la República

en el marco de sus competencias ordinarias constitucionales. En contraste, el escrutinio tendrá una intensidad menor, cuando la norma demandada –incluida en el PND– (i) no aborde temáticas que debían ser reguladas, necesariamente, en el marco de las competencias ordinarias del Congreso de la República, y (ii) tenga un estricto fin planificador. Se entenderá que existe un fin planificador por parte de la norma instrumental demandada, cuando la incorporación de aquella se dirija a cumplir alguno de los objetivos, metas, estrategias o programas del PND, cuya naturaleza es temporal.

102. Cuando deba seguirse un escrutinio de mayor intensidad, el juez constitucional está llamado a cumplir los criterios exigidos por la jurisprudencia actual, donde se exige que la norma instrumental ha de tener una conexidad directa e inmediata con las bases o programas del PND (esto implica que la norma instrumental debe ser efectiva y posibilitar el cumplimiento del propósito para el cual se incluyó). Cuando deba seguirse un escrutinio de menor intensidad, el juez constitucional simplemente valorará si la norma instrumental, de manera razonable y evidente, contribuye a la consecución del fin al cual responde. A continuación, se desarrolla con mayor detalle esta postura jurisprudencial.

103. La naturaleza de la norma, como criterio para definir si el escrutinio debe ser mayor o menor. La Corte Constitucional ha hecho énfasis en una idea central, que se reitera en este punto: en el PND no puede, en principio, incluirse materias cuya regulación sea competencia del Congreso de la República, en cumplimiento de sus funciones ordinarias constitucionales. Pues una cosa es la función de planificación, de la que tratan los artículos 339 y siguientes de la Constitución, y otra las competencias asignadas al Congreso de la República en el marco de su función ordinaria legislativa.

104. En las sentencias C-126 y C-415 de 2020, esta Corte precisó que el PND no estaba llamado a reemplazar las funciones ordinarias del Legislador. En efecto, se sostuvo que la ley del plan “no está diseñada constitucionalmente para ser un cuerpo normativo con la aptitud de modificar de manera irrestricta contenidos propios de leyes que se expiden con

fundamento en otras facultades de las que también dispone el legislador en virtud del artículo 150 superior. Si bien el análisis del asunto dependerá de caso en concreto (…), el principio de unidad de materia se evalúa también en virtud de la naturaleza del plan de desarrollo”[94]. Es por ello que –como lo ha resaltado esta Corte–, el PND “no es una herramienta para subsanar vacíos normativos existentes en otras leyes ordinarias”[95], ni tampoco en categorías legislativas especiales, como ocurre con las leyes marco, orgánicas, etc. De manera puntual, la Corte reconoció en la sentencia C-415 de 2020 que:

“El principio de unidad de materia en la ley del plan proscribe de manera general la aprobación de reglas que modifiquen normas de carácter permanente o impliquen reformas estructurales, aunque no impide la modificación de leyes ordinarias de carácter permanente, siempre que la modificación tenga un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, entre otros presupuestos. La ley que aprueba el PND para un cuatrienio presidencial no puede contener una regulación sobre todas las materias que al Congreso de la República corresponden en el ejercicio de sus atribuciones. No podría incluir cualquier normativa legal, ya que ello implicaría que la atribución asignada al Congreso de la República por el numeral 3 del art.150 de la Carta, termine por subsumir, suprimir o reducir las demás funciones constitucionales del legislador (24 restantes).”[96]

105. Incluso, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la ley del plan no es “(…) una herramienta única de gobernabilidad”[97]. De hecho, si el Gobierno lo estima necesario, puede hacer uso de su iniciativa legislativa y presentar proyectos de ley al Congreso de la República, para que este los discuta en ejercicio de sus competencias ordinarias. Ello, en los términos establecidos en el artículo 200.1 de la Constitución Política. Dicho esto, la Corte ha reiterado con insistencia que “(…) en la ley del plan no se pueden 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 principalmente económica tendría siempre conexión –así fuera remota– con el Plan Nacional de Desarrollo. La pretensión de instaurar políticas de largo aliento (ordinarias) exige acudir a la agenda legislativa del Gobierno y su consiguiente propuesta e impulso

ante el Congreso de la República, en garantía del principio democrático” [98].

106. De hecho, en ciertas materias, el Gobierno Nacional es el único que tiene iniciativa legislativa. El artículo 154 –inciso segundo– de la Constitución resalta que “(…) solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”[99].

108. Ha de recordarse que es la propia Constitución la que establece bajo qué circunstancias deben tramitarse, discutirse y sancionarse los diferentes tipos de leyes que se enuncian en el párrafo anterior. Así, por ejemplo, las leyes orgánicas, definen la actividad legislativa del Congreso en ciertos asuntos, como el de la planeación[101]. Las leyes de facultades extraordinarias otorgan facultades al presidente de la República, hasta por seis meses, “(…) para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje”[102]. Las leyes marco o generales, señalan las directrices que el Gobierno deberá seguir al regular determinadas materias[103]. Y las leyes ordinarias, simplemente se refieren a todos los demás asuntos que no deban ser, necesariamente, regulados en otro tipo de ley especial[104].

109. Para la Corte Constitucional, puede ser posible que en el PND se incluya una norma que, en principio, debía ser debatida y sancionada por el Congreso de la República en el marco de sus competencias constitucionales ordinarias. Sin embargo, para que una norma de estas características no desconozca el principio de unidad de materia debe ser instrumental y guardar una conexidad directa e inmediata con las bases del PND, o con los programas incluidos en el Plan Nacional de Inversiones. Esto supone, en términos concretos,

que la medida instrumental debe estar dirigida a cumplir los objetivos para los cuales fue incluida. No se trata, en este punto, de acreditar una conexidad cualquiera, sino una cualificada. Una a partir de la cual pueda establecerse que, con la inclusión de la medida instrumental, se cumplirá alguno de los objetivos o programas propuestos por el Gobierno Nacional en el PND o que, dicho de otro modo, sin la implementación de la misma norma instrumental, tal objetivo difícilmente se logrará.

110. Dicho esto, es apenas lógico que cierto tipo de normas tengan un análisis más riguroso de constitucionalidad en lo que se refiere al principio de unidad de materia. Así, por ejemplo, la Corte Constitucional ha declarado la inexequibilidad de algunas de ellas, valorando de manera estricta la conexidad directa e inmediata aludida, cuando la norma que se estudia es de aquellas que debió ser debatida y votada por el Congreso de la República en el marco de sus competencias constitucionales y ordinarias. A continuación, se presentan algunos ejemplos.

SENTENCIA

DECISIÓN

C-008 de 2018

La Corte estudió dos normas (artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015) que establecían sanciones económicas contra agentes del sector de combustibles y de hidrocarburos. La corporación declaró la inexequibilidad de esas medidas, sobre la base de que no se había comprobado su conexidad directa e inmediata con las bases del PND. Además, la corporación resaltó que “[e]n general las normas sancionatorias de carácter penal, disciplinaria, contravencional y administrativa deben estar en principio contenidas en una ley de naturaleza ordinaria. Así en la Sentencia C-052 de 1997 se indicó que el régimen sancionatorio no deben ser incluidos en leyes generales como las leyes marco, porque este tipo de normas están destinadas a tipificar cada una de las conductas o comportamientos que dan lugar a imponer sanciones administrativas, disciplinarias o penales, y que por tal

motivo corresponde, al legislador ordinario, en ejercicio de la cláusula general de competencia (art. 150 de la C. Pol.), o al legislador e al legislador extraordinario, debidamente facultado para ello, dictar regímenes penales de cualquier índole señalando el procedimiento para la aplicación de las sanciones que allí se contemplen”[105]. Sobre el mismo asunto, revísese también la sentencia C-092 de 2018.

C-219 de 2019

La Corte estudió una norma (artículo 135 de la Ley 1753 de 2015) que regulaba la base mínima sobre la cual los trabajadores independientes debían cotizar al Sistema de Seguridad Social, distinguía reglas entre independientes por cuenta propia y contratistas por prestación de servicios, fijaba una retención obligatoria para contratantes y contemplaba una fiscalización por parte de la UGPP. La corporación declaró la inexequibilidad de la medida, sobre la base de que no existía conexidad directa e inmediata con el PND. Adicionalmente, valoró de manera importante el hecho de que la medida demandada era “(…) una disposición de seguridad social de índole transversal y con carácter permanente en el orden jurídico que debe estar incluida en una ley ordinaria que se ocupe de regular concretamente esta materia”[106]. (Énfasis no original).

C-095 de 2021

La Corte estudió dos normas (artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019) que regulaban la liquidación obligatoria de los contratos mineros al terminar, fijando plazos y reglas para su ejecución bilateral o unilateral. Además, establecían requisitos y tiempos mínimos para la liberación y nueva adjudicación de áreas mineras, y buscaban otorgar orden y transparencia en el Catastro Minero Nacional. La corporación declaró la inexequibilidad de estas medidas porque, además de que no tenían una conexidad directa e inmediata con las bases del PND, “[n]o se expusieron las razones que llevaron al legislador a prescindir de sus competencias ordinarias y subsanar un vacío legal del régimen contractual minero en una norma que tiene una vocación transitoria, como es el Plan Nacional de Desarrollo”[107]. (Énfasis no original).

C-276 de 2021

En esta ocasión, se demandó una norma (artículo 193 de la Ley 1955 de 2019) que creaba

un sistema mínimo de seguridad social para trabajadores de bajos ingresos (denominado piso de protección social). La Corte declaró la inexequibilidad de la norma, toda vez que no se había acreditado la conexidad directa e inmediata con las bases del PND, máxime cuando "(…) el Piso de Protección Social, allí incorporado, es una disposición del sistema de seguridad social de índole transversal que debería ser regulada mediante un procedimiento legislativo ordinario previsto en la Constitución, de tal manera que se garantizara el principio democrático"[108]. (Énfasis no original).

C-049 de 2022

En ese caso, se demandó una norma (artículo 203 de la Ley 1955 de 2019) que autorizaba a las ARL a pagar comisiones a intermediarios con recursos de primas o rendimientos financieros, tras garantizar las prestaciones del sistema, y bajo un límite fijado por el Gobierno. La Corte la declaró inexequible, por no guardar conexidad directa e inmediata con las bases del PND. Además, "(…) concluyó que un debate sobre una disposición que modifica el Sistema de Riesgos Laborales debe surtirse a través de una ley ordinaria, para permitir una amplia discusión sobre un tema tan sensible y que impacta, de manera permanente, en las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud"[109]. (Énfasis no original). Un argumento similar se defendió en la sentencia C-537 de 2023.

C-370 de 2024

En esa oportunidad, la Corte estudió una norma (artículo 340 de la Ley 2294 de 2023) que creaba nuevas dependencias directivas en la Cámara de Representantes para optimizar su gestión administrativa, tecnológica y disciplinaria, y ordenaba la actualización de su planta de personal. La corporación declaró la inexequibilidad de la medida, luego de sostener que aquella no guardaba conexidad directa e inmediata con los objetivos del PND, ni con los programas incluidos en el Plan Nacional de Inversiones. En esa providencia la Corte reprochó el hecho de que la norma demandada estuviese regulando una materia que era propia de las competencias ordinarias del Congreso de la República. En concreto, sostuvo que "el contenido de lo regulado en la norma acusada corresponde a un asunto relativo al ejercicio específico de la función prevista en el numeral 20 del artículo 150 de la Constitución que dispone que le "[c]orresponde al Congreso hacer las leyes [y p]or

medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (…) 20. Crear los servicios administrativos y técnicos de las cámaras”[110].

C-438 de 2024

En esa oportunidad se demandó una norma (artículo 252 de la Ley 2294 de 2023) que ampliaba las competencias de la Superintendencia de Transporte, sometiendo a control a algunos actores clave del sector marítimo y fluvial, así como a prestadores de servicios conexos al transporte. La Corte declaró inexequible la norma. Al respecto, además de resaltar que no hubo conexidad directa e inmediata entre la norma demandada y la parte general del PND, “(…) advirtió que se trataba de una regulación de las funciones de IVC [inspección, vigilancia y control] propias del Gobierno nacional, la cual debe realizarse por parte del legislador ordinario en virtud del artículo 150.8 superior”[111].

111. Con todo, en otros eventos, aún a pesar de reconocer que la conexidad debe ser directa e inmediata, en el análisis concreto de algunas normas, la Corte ha realizado exámenes menos estrictos. Esto puede advertirse en algunas sentencias donde ha declarado la exequibilidad de medidas que no necesariamente debían ser tramitadas por el Congreso de la República, en el marco de sus competencias constitucionales, o que no tenían una vocación evidente de permanencia. Algunos ejemplos son los siguientes:

SENTENCIA

DECISIÓN

C-077 de 2012

La Corte estudió varias normas. Una de ellas (artículo 175 de la Ley 1450 de 2011) establecía que los recursos girados para cultura al Distrito Capital y a los departamentos, que no hubieren sido ejecutados, se reintegrarían al tesoro nacional. Y que con esos recursos se financiarían proyectos a cargo del Ministerio de Cultura. Esta norma fue declarada exequible, con base en que se había demostrado su conexidad con las bases del

PND. La Corte, en concreto, sostuvo lo siguiente: “[E]l objetivo delineado por el PND, el protagonismo del Ministerio de Cultura y la disponibilidad de mayores recursos para la promoción del patrimonio cultural indican, no solo que la estrategia plasmada en el artículo 175 se enmarca en los propósitos del PND, sino que además existe una conexidad teleológica directa entre la implementación del mecanismo de reintegro de recursos no ejecutados por el Distrito capital y los departamentos, y el fortalecimiento de la apropiación social del patrimonio cultural (…)”[112]. (Nota: este artículo, que adicionaba un parágrafo al artículo 470 del Estatuto Tributario, fue finalmente derogado por el artículo 198 de la Ley 1607 de 2012).

C-670 de 2014

En esa oportunidad se demandó una norma (artículo 262 de la Ley 1450 de 2011), que sometía a las reglas del crédito público, previstas para las entidades descentralizadas, a los proveedores de redes y servicios de las tecnologías de la información y las comunicaciones “que [ostentaran] la naturaleza jurídica de empresas de servicios públicos oficiales y mixtas, así como de aquellas con participación directa o indirecta del Estado superior al cincuenta por ciento en su capital social”[113]. La Corte declaró la exequibilidad de la norma, sobre la base de que era un instrumento que permitía controlar la adquisición de créditos por parte de los sujetos a quienes estaba dirigida. La corporación señaló que ello permitía contener el crecimiento de la deuda pública, y que este era –señaló– un objetivo del PND.

C-095 de 2020

En esa oportunidad se demandó una norma (artículo 140 de la Ley 1955 de 2019) que, simplemente, prorrogaba, hasta el 1 de julio de 2021, la entrada en vigencia del Código General Disciplinario, adoptado en la Ley 1952 de 2019. La Corte declaró la exequibilidad de la medida, señalando que aquella tenía “(…) una relación directa e inmediata entre la norma instrumental y los contenidos generales del PND 2018-2022, al efectuarse en las Bases del plan una mención expresa de la revisión de la entrada en vigencia del CGD por la necesidad de incorporar medidas técnicas, procedimentales, logísticas y de capacitación para la adecuada implementación del nuevo sistema disciplinario”[114].

112. En estas últimas providencias, como se advierte, la Corte no realizó un examen estricto en lo que se refiere a la regla de la conexidad directa e inmediata. Esto pudo obedecer al hecho de que –como se ha sugerido– las normas analizadas, primero, no necesariamente eran de aquellas cuya emisión estaba restringida al Legislador en el marco de sus competencias constitucionales (v. gr., sentencias C-077 de 2012 –respecto del artículo 175 de la Ley 1450 de 2011– y C-670 de 2014), o no tenían por objeto modificar, con vocación de permanencia, una norma previa proferida por el Congreso de la República (v. gr., sentencia C-095 de 2020).

113. En contraste, en otros casos, la Corte ha sido mucho más exigente. Por ejemplo, ha solicitado una explicación técnica y amplia al Gobierno Nacional, respecto del por qué es necesaria la inclusión de determinadas normas en el PND. Esto último ocurrió en la sentencia C-161 de 2022, donde se estudió una norma de naturaleza tributaria. Allí también se analizó el proceso de discusión que se llevó a cabo en el Congreso de la República, cuando se aprobó la norma tributaria demandada, y se concluyó que aquella no fue deliberada con suficiencia.

114. Esto último da cuenta de que la Corte ha exigido, respecto de las normas tributarias, un escrutinio mayor cuando se trata de valorar si su inclusión en el PND desconoce el principio de unidad de materia. Ello ha respondido al hecho de que la Constitución establece, en el artículo 150.12, que corresponde al Congreso de la República "[e]stablecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley". Al tiempo que el artículo 338 ibidem señala que "[e]n tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos".

115. Esta Corte ha sostenido que los artículos superiores antedichos reconocen, de manera implícita, "(…) el principio de representación popular en materia tributaria, según el cual no puede haber impuesto sin representación de los eventuales afectados. Por ello la

Constitución autoriza únicamente a las corporaciones de representación pluralista –como el Congreso, las asambleas y los concejos– a imponer las contribuciones fiscales y parafiscales”[115].

116. De acuerdo con lo dispuesto en las sentencias C-464 de 2020, C-493 de 2020, C-161 de 2022 y C-117 de 2024, se ha admitido que, en cumplimiento del principio democrático, todas las normas tributarias deberían ser debatidas por el Congreso de la República en el marco de sus competencias ordinarias. Aquellas no deberían ser incluidas en el PND, salvo que tengan un propósito específicamente planificador, que haya sido debidamente demostrado en el trámite legislativo. De allí que, si la norma incluida en el plan tiene un contenido tributario, el análisis de unidad de materia que realiza esta Corte deba ser más estricto.

117. Alcance del escrutinio, dependiendo de la naturaleza de la norma. Habiendo definido la naturaleza de la norma, el juez constitucional puede enfrentarse a dos posibilidades: que el escrutinio deba tener una intensidad mayor, o que deba tener una intensidad menor. A partir de allí, debe seguirse una de las siguientes subreglas.

118. Subregla 1. Si el escrutinio debe tener una intensidad mayor, dada la naturaleza de las normas, esto es, cuando se trata de aquellas que debían adoptarse por el Congreso de la República en el marco de sus competencias ordinarias constitucionales (por ejemplo, normas tributarias, de carácter sancionatorio, o normas que modifican la legislación de manera permanente, entre otras), es preciso seguir los criterios resumidos en la sentencia C-489 de 2024. Esto supondría que al juez constitucional le corresponde: “(i) determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas para establecer si se trata de una disposición instrumental; (ii) definir si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan relacionarse con las disposiciones acusadas (carácter instrumental) [Asimismo, verificar si las disposiciones demandadas pueden relacionarse con los programas del Plan Plurianual de Inversiones.]. En tal dirección, (iii) constatar que exista conexidad

directa e inmediata (estrecha y verificable) entre las normas cuestionadas y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan, [o con] los programas, proyectos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución y de las medidas que se adopten para impulsar su cumplimiento, los cuales siempre han de contar con un referente en la parte general del mismo"[116].

119. En este punto es preciso aclarar una cuestión central. Si bien es cierto que en la sentencia C-063 de 2021, como se ha visto, se sostuvo que la comparación debía darse entre la norma demandada y el Plan Plurianual de Inversiones –no con las bases del PND, dada su generalidad–, en criterio de esta corporación, toda vez que entre las bases del plan y el Plan Plurianual de Inversiones debe existir coherencia (Ley 152 de 1994, artículo 3, literal m)[117], la conexidad de las normas instrumentales debe verificarse, en todos los casos, respecto de cualquiera de esos dos instrumentos. En otras palabras: la norma objeto de estudio será exequible si guarda conexidad directa e inmediata con las bases del plan, o con el Plan Plurianual de Inversiones; al tiempo que será inexequible si no guarda relación con ninguno de los dos.

120. En este escenario no se puede declarar la exequibilidad de una norma con base en la existencia de una relación de conexidad cualquiera. Una norma instrumental puede contribuir, en un mayor o menor grado, al cumplimiento de la finalidad para la cual fue incluida. Por ello debe analizarse si la norma instrumental demandada tiene una conexidad directa e inmediata con la ley del PND, esto implica que la norma instrumental debe ser efectiva y posibilitar el cumplimiento del propósito para el cual se incluyó.

121. Así, por ejemplo, si la norma que se estudia es tributaria, debe determinarse si aquella, efectivamente, estaría dirigida a la ejecución y culminación de los proyectos que financiará. Para determinar esto, no solo deberá acudirse al criterio del juez constitucional, al contrario, deben revisarse precisamente las explicaciones que se presentaron en las bases del plan, en el trámite legislativo y en las intervenciones ante esta Corte por parte del

Gobierno Nacional. El Gobierno, al proponer la norma para su aprobación ante el Congreso, conoce de mejor manera el porqué de su inclusión. En esa explicación, el Gobierno debe acreditar que la norma demandada sí permite el cumplimiento del objetivo trazado.

122. Subregla 2. Si el escrutinio debe tener una intensidad menor, dada la naturaleza de las normas, esto es, cuando se trata de aquellas que no aborden temáticas que debían ser reguladas por las funciones ordinarias del Congreso y tengan un fin planificador (porque se dirigen específicamente a desarrollar el PND y preservan una vigencia temporal), en primer lugar, le corresponde al juez constitucional "determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas para establecer si se trata de una disposición instrumental"[118]; en segundo lugar "definir si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan relacionarse con las disposiciones acusadas (carácter instrumental)"[119]; Asimismo, verificar si las disposiciones demandadas pueden relacionarse con los programas del Plan Plurianual de Inversiones.

123. A partir de lo anterior, si en el escrutinio más intenso debe identificarse que la norma instrumental pueda cumplir, efectivamente, el fin para el que fue propuesta (conexidad directa e inmediata), en el escrutinio de menor intensidad simplemente, y en tercer lugar, deberá verificarse que la norma demandada tenga una conexidad objetiva y razonable con las bases del Plan, o con los programas incluidos en el Plan Plurianual de Inversiones. Así, la norma debería declararse exequible si contribuye, razonable y objetivamente, a la consecución del fin que se propone.

124. A continuación, se introduce una estructura gráfica que facilita la comprensión de estos niveles de intensidad en el juicio de unidad de materia, que deberán seguirse a futuro. Estos niveles dependen de la naturaleza de la norma sometida a control y, en últimas, del mayor o menor grado de intensidad de reserva formal legislativa a través de las modalidades ordinarias o específicas de regulación previstas en la Constitución:

Definición de la intensidad del escrutinio

Cuando la norma demandada –incluida en el PND– sea de aquellas que debían adoptarse por el Congreso de la República en el marco de sus competencias constitucionales ordinarias, el escrutinio tendrá una intensidad mayor. En contraste, el escrutinio tendrá una intensidad menor, cuando la norma demandada –incluida en el PND– (i) no aborde temáticas que debían ser reguladas, necesariamente, en el marco de las competencias ordinarias del Congreso de la República, y (ii) tenga un estricto fin planificador. Se entenderá que existe un fin planificador por parte de la norma instrumental demandada, cuando la incorporación de aquella se dirija a cumplir alguno de los objetivos, metas, estrategias o programas del PND, cuya naturaleza es, en principio, temporal.

Definida la intensidad del escrutinio, deberán seguirse las reglas que a continuación se exponen.

Escrutinio de mayor intensidad

Escrutinio de menor intensidad

Primera etapa (común a ambos escrutinios): “determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas para establecer si se trata de una disposición instrumental”[120].

Segunda etapa (común a ambos escrutinios): “definir si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan relacionarse con las disposiciones acusadas”[121]. Asimismo, verificar si las disposiciones demandadas pueden relacionarse con los programas del Plan Plurianual de Inversiones.

Tercera etapa: “constatar que exista conexidad directa e inmediata (estrecha y verificable) entre las normas cuestionadas y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan, [o con] los programas, proyectos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución y de las medidas que se adopten para impulsar su cumplimiento, los cuales siempre han de contar con un referente en la parte general del mismo”[122].

Explicación de esta etapa: En este punto no se puede declarar la exequibilidad de una norma con base en la existencia de una relación de conexidad cualquiera. Una norma instrumental puede contribuir, en un mayor o menor grado, al cumplimiento de la finalidad para la cual fue incluida. Por ello debe analizarse si la norma instrumental demandada es efectiva y posibilita el cumplimiento del propósito para el cual se incluyó. Este análisis coincide con las reglas jurisprudenciales vigentes hasta la fecha.

Tercera etapa: definir si existe una conexidad razonable, objetiva y coherente con las bases del Plan o con el Plan Plurianual de Inversiones.

Explicación de esta etapa. Si en el juicio de mayor intensidad debe identificarse la efectividad que la norma instrumental tiene para cumplir el fin que se trazó, en el juicio de menor intensidad simplemente debe verificarse que la norma demandada tenga una conexidad razonable y objetiva con las bases del Plan o con los programas incluidos en el Plan Plurianual de Inversiones. Así, la norma debería declararse exequible solo si contribuye, en algún grado razonable, a la consecución del fin que se propone.

G. Análisis del problema jurídico, relacionado con la presunta vulneración del principio de unidad de materia (artículo 158 de la Constitución)

(i) Alcance de la norma demandada y modificación a la legislación existente

125. En este caso, y por razón de esta sentencia, se fijan los niveles de escrutinio incluidos en el capítulo que antecede. Con todo, el ajuste al que se ha hecho referencia constituye jurisprudencia anunciada, y por tanto no se aplicará para resolver esta causa. Sin embargo, teniendo en cuenta que la norma demandada tiene un contenido tributario, y que su regulación no se limita al cuatrienio de vigencia del plan, es preciso seguir los parámetros ya existentes en la jurisprudencia constitucional (cfr., sentencias C-464 de 2020, C-493 de 2020, C-161 de 2022 y C-117 de 2024, entre otras). En otras palabras, en esta ocasión no se aplicará el escrutinio de menor intensidad previamente expuesto, pues a él solo se podrá acudir en aquellos casos que resuelva la Corte Constitucional desde esta sentencia, en adelante. Incluso, la metodología señalada en los fundamentos jurídicos 117 al 124 de esta providencia, según la cual, el juez constitucional podrá definir si en un caso concreto procede el escrutinio de mayor o menor intensidad, aplicará para aquellos casos que están pendientes de evaluación por la Corte, y en los que también se cuestionen normas del Plan Nacional de Desarrollo por incumplir, presuntamente, el principio de unidad de materia.

126. Dicho esto, procede la Sala a explicar el alcance de la norma demandada, con el objeto de establecer si aquella es instrumental, y si guarda conexidad directa e inmediata con los contenidos de las bases del Plan, o con los programas del Plan Plurianual de inversiones. De entrada, debe recordarse que, en el presente asunto, se demandó un fragmento del artículo 280 de la Ley 2294 de 2023, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida”, frente al cual se decidió integrar la unidad normativa. Dicha norma modifica el artículo 249 de la Ley 1819 de 2016, que regula la aplicación del cobro de la contribución nacional de valorización. En concreto, el fragmento inicialmente demandado se ocupa de adicionar un periodo de hasta cinco años después del inicio de la operación del proyecto de infraestructura, para la aprobación y aplicación del gravamen.

127. Para comprender el alcance de la norma demandada, es necesario explicar el contenido de la contribución nacional de valorización y sus elementos esenciales. Al respecto, en la sentencia C-495 de 1998, esta corporación estableció que la contribución de

valorización no es un impuesto. Es un tributo con destinación especial que grava a un sector específico de la población. Ese sector está compuesto por propietarios o poseedores de inmuebles, que obtienen un beneficio a partir de la ejecución de una obra pública. Este gravamen especial recae sobre la propiedad inmueble, y puede ser exigido por los municipios, por la Nación o por cualquier otro organismo público autorizado por la ley. Del mismo modo, el Consejo de Estado ha indicado que la base gravable de esta contribución corresponde al costo de la obra, en los límites del beneficio que esta produzca y teniendo en consideración las inversiones que se requieran[123].

128. La contribución nacional de valorización está actualmente regulada en la Ley 1819 de 2016[124]. En concreto, el artículo 239 de la referida norma establece que esta contribución es un "gravamen al beneficio adquirido por las propiedades inmuebles, que se establece como un mecanismo de recuperación de los costos o participación de los beneficios generados por obras de interés público o por proyectos de infraestructura, la cual recae sobre los bienes inmuebles que se beneficien con la ejecución de estos"[125].

129. Los elementos esenciales de la contribución nacional de valorización están regulados en la Ley 1819 de 2016 –artículos 242 al 246–, y son los siguientes:

ELEMENTOS ESENCIALES DE LA CONTRIBUCIÓN NACIONAL DE VALORIZACIÓN

ELEMENTO ESENCIAL

DESCRIPCIÓN

HECHO GENERADOR

La ejecución de un proyecto de infraestructura que genere un beneficio económico[126].

SUJETO ACTIVO

La entidad pública del orden nacional responsable del proyecto de infraestructura, o la entidad a la cual se asignen funciones para el cobro[127].

SUJETO PASIVO

El propietario o poseedor de los bienes inmuebles que se beneficien con el proyecto de infraestructura[128].

BASE GRAVABLE

El costo del proyecto de infraestructura y los gastos de recaudación de las contribuciones dentro del límite de beneficio que el proyecto produzca a los inmuebles ubicados dentro de su zona de influencia[129].

TARIFA

Es la contribución individual que define la autoridad administrativa competente, la cual será proporcional a la participación del sujeto pasivo en los beneficios[130].

130. Visto lo anterior, puede advertirse que el texto original del artículo 249 –inciso segundo– de la Ley 1819 de 2016 establecía que "[l]a Contribución Nacional de Valorización se podrá aprobar antes o durante de la ejecución del proyecto"[131]. Con todo, este artículo fue objeto de reforma por medio de la norma demandada, y al respecto se añadió que esta contribución "se podrá aprobar y aplicar antes, durante y hasta cinco (5) años después del inicio de la operación del proyecto" (subrayas fuera de texto).

131. En conclusión, la norma demandada modifica la temporalidad del tributo, pues este ya no solo se podrá aprobar antes o durante la ejecución del proyecto, sino incluso hasta los cinco años posteriores al inicio de la operación del mismo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 251 de la Ley 1819 de 2016, "[l]os recursos obtenidos por el cobro de la Contribución Nacional de Valorización, son del sujeto activo o del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura (FONDES), según lo determine el Gobierno nacional".

Finalmente, al modificar una norma permanente del ordenamiento jurídico, el precepto acusado adquiere ese mismo estatus, por lo que su vigencia se extiende más allá de los cuatro años de vigor del actual PND.

(ii) Desarrollo del escrutinio de la unidad de materia en el caso concreto

132. A partir de lo establecido en la parte dogmática de esta providencia y en consonancia con las reglas previstas por la jurisprudencia constitucional vigente, en este caso debe indagarse (i) si la norma demandada, a partir de su ubicación en la ley 2294 de 2023, es instrumental; (ii) si en las bases del plan o en el Plan Plurianual de Inversiones existen objetivos, metas o programas que podrían relacionarse con la norma instrumental; y (iii) si entre la norma instrumental y las bases del plan –o el Plan Plurianual de Inversiones– existe una conexidad directa e inmediata.

133. Primer paso. La norma demandada tiene el carácter de instrumental. Mediante la Ley 2294 de 2023, el Congreso de la República aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida". El título uno de esta ley contiene la parte general, y consta de cuatro artículos. El artículo primero explica que el objetivo del plan es convertir a Colombia 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"[132]. Todo ello para buscar la paz como escenario en el que se logre vivir con dignidad.

134. El artículo 2 aclara que el documento denominado "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida", y sus anexos, hace parte integral de la ley. El artículo 3 precisa que el Plan Nacional de Desarrollo se materializa a

través de los siguientes ejes de transformación: (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.

135. El artículo 4 señala que el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, cuenta con los siguientes ejes transversales: (i) paz total; (ii) los actores diferenciales para el cambio; (iii) estabilidad macroeconómica; y (iv) política exterior con enfoque de género.

136. El título dos de la referida ley inicia con el artículo 5, que describe el Plan de Inversiones Públicas 2023-2026, sus fuentes de financiación y la forma en que los recursos se distribuyen por cada eje de transformación.

137. El título tres, por su parte, consagra los mecanismos de ejecución del plan, organizados por capítulos, teniendo en cuenta el eje de transformación al que pertenecen. La disposición demandada –artículo 280 de la Ley 2294 de 2023– se encuentra contenida dentro de los mecanismos de ejecución del plan –tercer título–, más específicamente en el eje de transformación denominado "convergencia regional" –capítulo sexto–, y en el catalizador denominado "construcción e implementación de modelos de desarrollo supramunicipales para el fortalecimiento de vínculos urbano rurales y la integración de los territorios" –sección primera–.

138. Conforme con su ubicación en el cuerpo normativo, puede advertirse que el artículo 280 ha sido pensado como un mecanismo de ejecución del plan. En principio, con él, el Gobierno Nacional busca el cumplimiento de los propósitos y metas del eje "convergencia regional". En este sentido, la norma demandada tiene carácter de instrumental, en tanto se trata de un medio que podría contribuir al logro de las metas trazadas por el gobierno.

139. Segundo paso. La norma instrumental tiene una relación prima facie con los objetivos trazados en las bases del Plan Nacional de Desarrollo, y con los programas incluidos en el Plan Plurianual de Inversiones. Ya se ha sostenido que el PND tiene cinco ejes de transformación, y que dentro de ellos se encuentra el de convergencia regional. Este último es el eje con el cual estaría relacionada la norma objeto de censura. Precisamente, el artículo 3 de la Ley 2294 de 2023, define este eje de la siguiente manera:

"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 estas y las instituciones, para responder de manera acertada a sus necesidades y atender debidamente sus expectativas, a partir de marcos regulatorios consistentes"[133].

140. En el documento "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026", se sostiene que el eje "convergencia regional" se sustenta en cinco ideas claves[134]:

"a) Hoy no se garantiza de manera equitativa el acceso a oportunidades, y la provisión de bienes y servicios públicos. Son notorias las brechas territoriales y socioeconómicas que fragmentan el tejido social. Avanzar hacia la convergencia regional fortalecerá los vínculos entre los territorios, el Estado y los ciudadanos.

b) La baja relación que existe entre territorios y poblaciones impide que las oportunidades y beneficios de las regiones de mayor desarrollo social y económico, se irradien a todo el país. Es necesario fortalecer vínculos intraurbanos, urbano-rurales y subregionales, a través del

aprovechamiento de la ciudad construida, de la implementación de modelos de desarrollo supramunicipal y de la consolidación de un hábitat integral.

c) La falta de conectividad física, digital y de comunicaciones entre los territorios contribuye a las disparidades en productividad y competitividad. Se requiere fortalecer los vínculos interregionales, a partir de sistemas de productividad, conectividad, competitividad e innovación, que permitan el desarrollo incluyente y los encadenamientos entre el campo, las ciudades y el mundo.

d) Las instituciones del orden nacional y territorial tienen que modernizarse bajo un modelo de gobernanza descentralizado, que promueva transformaciones encaminadas a establecer marcos normativos y arreglos institucionales, sistemas de gestión de recursos, que sean eficaces y transparentes. Es importante, además, promover el desarrollo de capacidades para la toma de decisiones.

e) La exclusión y deterioro del capital social ha impedido que las comunidades se conviertan en agentes promotores de su propio desarrollo. Se pondrán en marcha políticas públicas para recuperar la confianza entre las personas, a partir del diálogo, la memoria y la reconciliación, el acceso efectivo de las víctimas del conflicto a las medidas de reparación integral, y la integración de personas que dejan las armas y se incorporan a la vida civil. Se apostará por la integración socioeconómica y el cierre de brechas entre migrantes, el retorno seguro de colombianos en el exterior, y la adecuada atención de estos en el extranjero".

141. En las bases del plan, el Gobierno Nacional advirtió que existe una brecha entre las regiones del país y sus poblaciones, y que ello puede obedecer –entre otras razones– al estado de las vías que las conectan. En concreto, resaltó que "no existe una institucionalidad especializada para la planeación y gestión a escala regional, que permita generar vínculos

eficientes intra regionales (intraurbano, urbano rural y subregional). En infraestructura para la movilidad, el 21% de las vías primarias, el 66% de las secundarias y el 97% de las terciarias se encuentran sin pavimentar”[135]. A la luz de esta circunstancia, en el eje convergencia regional se propusieron ocho catalizadores. Estos son los siguientes[136]:

“a) Aprovechamiento de la ciudad construida, participativo e incluyente, para el fortalecimiento de los vínculos intraurbanos.

“b) Construcción e implementación de modelos de desarrollo supramunicipales para el fortalecimiento de vínculos urbano-rurales y la integración de territorios.

“c) Territorios más humanos: hábitat integral

“d) Sistemas nacionales y regionales de productividad, competitividad e innovación.

“e) Fortalecimiento institucional como motor de cambio para recuperar la confianza de la ciudadanía y para el fortalecimiento del vínculo Estado – Ciudadanía.

“f) Dispositivos democráticos de participación: política de diálogo permanente con decisiones desde y para el territorio.

“g) Reivindicación de los derechos de los grupos más afectados, e integración de personas que dejan las armas para reconstruir el tejido social.

“h) Fortalecimiento de vínculos con la población colombiana en el exterior e inclusión y protección de población migrante”.

142. Precisamente, en el marco del segundo catalizador citado, el Gobierno Nacional señaló que “(…) para financiar la infraestructura de transporte de carácter social y regional: (a) se estimará el costo de las intervenciones; (b) se desarrollará un perfil de proyectos y un análisis de fuentes, y (c) se ajustará la normatividad existente de manera que la financiación sea expedita, buscando la concurrencia de fuentes”[137] (énfasis por fuera del texto original). Igualmente, en ese mismo propósito, el Gobierno Nacional indicó que buscaría “fortalecer y/o redefinir los instrumentos de gestión y financiación (incluyendo instrumentos de captura de valor y reparto de cargas y beneficios a escala supramunicipal)”[138].

143. De otra parte, en el Plan Plurianual de Inversiones, se ubican en el anexo A, las “líneas de inversión y proyectos estratégicos del PPI”. Allí se indican cuáles son los proyectos dirigidos a fortalecer la infraestructura de transporte en el país, cuya ejecución contribuirá a cerrar las brechas entre los territorios[139].

144. Lo antedicho permite concluir que, al menos, prima facie, existe una relación o conexidad entre la norma demandada, las bases del plan y el Plan Plurianual de Inversiones. Esto porque el enunciado normativo que se censura permitiría el recaudo de más recursos que, a la postre, podrían dirigirse a la financiación de los proyectos de infraestructura vial. La construcción de estos proyectos supondría una paulatina reducción en las brechas inter e intrarregionales advertidas por el Gobierno. De cualquier manera, como en este tipo de análisis no es suficiente una conexidad cualquiera entre la norma instrumental y las bases, corresponde analizar, en concreto, si aquella tiene el carácter de directa e inmediata, en la forma prevista por la jurisprudencia constitucional.

145. Tercer paso: en este caso, la conexidad entre la norma instrumental, y las bases del plan o el Plan Plurianual de Inversiones no es directa ni inmediata. Según se ha podido advertir en la jurisprudencia constitucional, la conexidad entre la norma instrumental, las bases del plan o los programas del Plan Plurianual de Inversiones debe ser directa e inmediata. Esta regla, adoptada incluso desde la sentencia C-305 de 2004, se ha reiterado con algunos ajustes hasta la actualidad. Su importancia radica en que si el juez constitucional avalara cualquier tipo de conexidad, por ejemplo, en casos como el que es objeto de examen, todo tipo de norma tributaria que potencial y objetivamente contribuya al logro de los objetivos del plan o al cumplimiento de los proyectos previstos por el Gobierno debería ser declarada exequible. Y esto sería indeseable y contrario a los postulados de la Carta, en tanto las normas que imponen o modifican tributos, como la misma Constitución la señala, en principio, deberían adoptarse por el Legislador en el marco de sus competencias ordinarias.

146. Para esta Corte, no existe una conexidad directa e inmediata entre la norma instrumental y las bases del Plan Nacional de Desarrollo. En esta providencia se ha admitido que la norma demandada se encuentra incluida en la Ley 2294 de 2023, en el capítulo V –convergencia regional–, sección I –construcción e implementación de modelos de desarrollo supramunicipales para el fortalecimiento de vínculos urbano-rurales y la integración de los territorios–.

147. Es cierto que en la introducción de las bases del plan se menciona que, con el ánimo de aumentar el gasto público en el país, resulta necesario hacer algunos ajustes a la tributación. Allí se advierte que es muy importante la participación del Estado en las rentas que surjan de los procesos urbanísticos. Participación que se lograría, entre otros mecanismos, a través del cobro de la contribución nacional de valorización[140]. En las bases también se añade que uno de los aportes más importantes del plan, es que reconoce la sostenibilidad financiera. No obstante, todas estas son afirmaciones genéricas.

148. En esta línea, en las bases se indica que para ejecutar los proyectos trazados por el Gobierno será importante acudir al "(…) presupuesto general de la nación (PGN), [al] Sistema General de Participaciones (SGP), [al] Sistema General de Regalías (SGR), y [a] los recursos de los municipios y los departamentos"[141]. Todas estas fuentes, se señala, "deberían converger hacia programas estratégicos"[142]. Para el Gobierno Nacional esto permitiría financiar, entre otros, los programas dirigidos al mejoramiento de vías en el país, lo cual redundaría en una mayor conexión inter e intrarregional[143]. En ese propósito, el Gobierno consideró importante ajustar "(…) la normatividad existente de manera que la financiación sea expedita, buscando la concurrencia de fuentes"[144].

149. De cualquier manera, aunque lo que se recaude a partir de la contribución nacional de valorización pueda servir potencialmente para financiar los proyectos de infraestructura vial trazados por el Gobierno Nacional, y para cumplir razonablemente con el eje denominado convergencia regional, lo cierto es que no se advierte, de manera específica y en las bases del plan, por qué la temporalidad de la contribución nacional de valorización debía modificarse. De otra parte, esta conexidad directa e inmediata tampoco se encuentra al revisar el Plan Plurianual de Inversiones. Este plan, como se resalta en el artículo 5 de la Ley 2294 de 2023, tendrá un valor aproximado de 1.154,8 billones de pesos[145]. Según lo consignado en el referido documento[146], cinco fuentes financiarán los programas y proyectos incluidos en él, y lo harán de esta manera:

150. En lo que interesa a este asunto, del monto total que costará la implementación y ejecución de los programas previstos en el Plan Plurianual de Inversiones, la transformación denominada "convergencia regional" costará, en promedio, $136,5 billones (el 12% del total)[147]. En el Plan Plurianual se enumeran las líneas de inversión nacional, así como los proyectos estratégicos que se pondrán en marcha. El Gobierno Nacional señaló, en su intervención ante esta Corte, que la contribución nacional por valorización estaría dirigida a financiar algunos de esos proyectos, específicamente aquellos relacionados con la intervención de la infraestructura regional de transporte.

151. En efecto, puede que de alguna manera lo recaudado por el cobro de la contribución nacional de valorización financie los planes y proyectos previstos en el Plan Plurianual de Inversiones. Sin embargo, lo que no se justifica en las bases es por qué, en aras de lograr la ejecución de esos proyectos, resultaba necesario modificar la temporalidad del tributo. En este punto debe aclararse una cuestión: a esta Corte no le corresponde definir la constitucionalidad del tributo en sí mismo considerado, sino de la modificación de su temporalidad. Lo que se está juzgando es la manera en que el artículo 280 de la Ley 2294 de 2023 reformó el artículo 249 de la Ley 1819 de 2016. En esa medida, es preciso preguntarse por la necesidad de dicha modificación.

152. Y, en este punto, no resulta clara la conexidad directa e inmediata entre la norma instrumental y el Plan Plurianual de Inversiones. Y esa falta de claridad responde al hecho de que no es evidente que la ampliación de la temporalidad en el tributo sea fundamental en el propósito de llevar a cabo, de manera específica y cierta, los programas previstos en el Plan Plurianual de Inversiones que guardan relación con el mejoramiento de la infraestructura vial del país; máxime cuando esos proyectos se financian, en parte, con la contribución nacional de valorización, pero también con otros recursos (que pueden provenir de cinco fuentes distintas, supra). En otras palabras: no es claro por qué con la modificación del tributo ahora sí se podrán ejecutar los programas de infraestructura vial previstos en el Plan Plurianual de Inversiones, y antes de ello eso no hubiera sido posible.

153. Por la falta de claridad sobre estos aspectos, no puede deducirse que la conexidad entre la norma instrumental, y las bases del Plan o el Plan Plurianual de Inversiones sea directa e inmediata. A lo sumo, esta Corte podría reconocer una relación eventual, conjetural o hipotética, que se derivaría del hecho de que, si se aumenta el recaudo por parte del Estado, posiblemente existirán mayores facilidades para la financiación de los proyectos que propuso. Empero, se reitera, la conexidad debe ser directa e inmediata. La jurisprudencia constitucional, sobre este particular, ha sido contundente. En este sentido, por lo menos, desde la sentencia C-305 de 2004, ha señalado que:

“Por conexidad directa e inmediata, se entiende que estas disposiciones instrumentales deben permitir la efectividad directa e inequívoca de los postulados previstos en la parte general [o en el Plan Plurianual de Inversiones]. En sentido contrario, una disposición es eventual cuando a partir de su cumplimiento, no puede obtenerse inequívocamente la efectividad de los objetivos, metas y estrategias contenidos en la parte general [o en los programas del Plan Plurianual de Inversiones], o si esta efectividad es solo ‘conjetural o hipotética’. Así mismo, una disposición es mediata cuando la efectividad de la norma general no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental, sino que requiere de alguna condición adicional”.[148]

154. En el marco del escrutinio que acá se está desarrollando, no basta con que la norma instrumental pueda cumplir en algún grado el objetivo al cual responde, pues la jurisprudencia ha exigido que, para declarar su correspondencia con la Constitución, la norma instrumental demandada debe objetivamente alcanzar el fin al cual sirve.

155. De otra parte, el Gobierno Nacional no explicó con suficiencia, en las bases del plan, en el plan plurianual de inversiones, en el trámite legislativo, ni en el proceso de constitucionalidad que se sigue ante esta Corte, por qué era imperioso modificar la temporalidad de la contribución nacional de valorización y, además, hacerlo de manera permanente. Sobre el particular, es necesario recordar que, a partir de lo establecido por la jurisprudencia constitucional, cuando se analiza si una norma instrumental de contenido tributario guarda conexidad directa e inmediata con las bases del plan o con el Plan Plurianual de Inversiones, el Gobierno tiene la carga especial de demostrar cómo la medida objeto de análisis logra el objetivo por el cual fue incluida en el PND.

156. En el proceso que se sigue ante esta Corte, el Gobierno resaltó que la norma demandada fue incluida en la Ley 2294 de 2023 con el ánimo de lograr mayores recaudos, que permitieran la ejecución de los planes y programas contenidos en el Plan Plurianual de Inversiones. Esos planes tenían relación con proyectos de infraestructura vial que sería

imperioso financiar, y cuya construcción podría minimizar las importantes brechas que hoy existen entre los territorios del país. Para el Gobierno, mejorar las vías del país permitirá una mayor conexión entre los territorios y, por lo tanto, contribuirá al cumplimiento del eje de transformación denominado "convergencia regional".

157. Pero, además, el Gobierno resaltó que la norma demandada también encontraba relación con el capítulo denominado "estabilidad Macroeconómica", que está incluido en las bases del plan, y en el que se propone como objetivo primordial el de "(…) disminuir los elevados niveles de deuda y déficit, que actualmente limitan la capacidad de inversión destinada a atender las necesidades más urgentes de la sociedad colombiana, tales como educación, salud, protección para la vejez, desarrollo de la primera infancia y la reducción de las desigualdades regionales"[149]. En este orden de ideas, el Gobierno Nacional citó las bases del Plan, para decir que:

"Se requiere que el Estado cuente con una mejor financiación en todos sus niveles. El Gobierno nacional ya ha dado un primer esfuerzo con la reforma tributaria, también se espera un mayor fortalecimiento de los recursos locales por la implementación del catastro multipropósito y la reforma agraria, y una mejor integración productiva entre los territorios, así como un mejor uso de los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- para el pago de obligaciones pensionales, y como recursos excedentes del Fondo para inversión.

De esta forma, además de contemplar una estructura progresiva y más equitativa, se requiere la concurrencia de todas las fuentes de recursos para financiar proyectos catalizadores de gran impacto regional, que promuevan sostenidamente el bienestar económico, social y ambiental, de forma inclusiva"[150].

158. En lo relacionado con el Plan de Inversiones, el Gobierno Nacional resaltó en su

intervención que, a partir de lo dispuesto en la Ley 1819 de 2016 –artículos 243 y 251–, los recursos que provienen de la contribución nacional de valorización son "(…) propiedad del sujeto activo del tributo, esto es, la entidad pública del orden nacional responsable del proyecto de infraestructura o del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura (Fondes)"[151]. De otro lado, señaló que "el patrimonio autónomo Fondo de Fuentes Alternativas de Pago para el Desarrollo de Infraestructura (FIP) administra los recursos provenientes del recaudo por concepto de la contribución nacional de valorización"[152], y que "(…) dicho Fondo es administrado por la Fiduciaria La Previsora S.A., y sus recursos podrán destinarse como fuente de pago para el desarrollo de proyectos de infraestructura entregándose a cualquier título a las entidades concedentes de dichos proyectos"[153].

"• Transversal del Pacifico sur "Manuel Ortiz y Samora" Vía Tumaco (La Espriella – Nariño) Colombia – Río Mataje Ecuador – El remolino – Cauca Colombia

• Construcción del Puente Piedra Bolívar sobre el Río Tocaría, que conecta al municipio de Nunchía – Casanare con el municipio de Paya – Boyacá, Ruta Libertadores de Simón Bolívar

• Mejoramiento de la vía Paipa, Corregimiento de Palermo, Departamento de Boyacá – Municipio de Gambita, Departamento de Santander

• Mejoramiento, Mantenimiento, Gestión Predial, Social y Ambiental Sostenible Corredor Ruta de los Libertadores (Belén – Socha – Sácama – La Cabuya – Paz de Ariporo) en los Departamentos de Boyacá y Casanare, en marco de Reactivación Económica, mediante el programa de Obra Pública "Vías para Legalidad y la Reactivación Visión 2030"

- Terminación construcción del Corredor vial Vado Hondo – Labranzagrande – Yopal en los Departamentos de Boyacá y Casanare, en marco de la Reactivación Económica, mediante el programa de Obra Pública “Vías para la Legalidad Reactivación Visión 2030”

- Terminación del Mejoramiento, Mantenimiento, Gestión Predial, Social y Ambiental Sostenible del Corredor de La Soberanía (La Lejía – Saravena), en Departamentos de Norte de Santander, Boyacá y Arauca, en marco de la Reactivación Económica, mediante el programa de Obra Pública “Vías para la Legalidad Reactivación Visión 2030”

- Terminación de la Conectividad Arauca – Casanare: Yopal – Paz de Ariporo Cabuya – Saravena y Tame – Arauca en los Departamentos de Arauca y Casanare marco de la Reactivación Económica, mediante el programa “Vías para la Conexión Territorios, el Crecimiento Sostenible y la Reactivación Visión 2030”

- Mantenimiento de la vía Buenaventura – Timbiquí

- Primer tramo de la vía de Bogotá – Villavicencio

- Mejoramiento y ampliación de la vía Marginal de la Selva entre Yopal, Casanare y Arauca, Arauca

- Mejoramiento de la vía del Cusiana que conecta al departamento de Boyacá desde Sogamoso hasta el departamento de Casanare en Aguazul

- Construcción y pavimentación de la vía Cantagallo (Bolívar) – Yondó (Antioquia)

- Vías de interconexión regional (doble calzada Cartagena-Barranquilla-Santa Marta)”[154].

160. Para esta Corte, la explicación antedicha no aclara por qué la temporalidad de la contribución nacional de valorización debía modificarse. Como se ha sugerido antes, puede que la norma instrumental permita el recaudo de más recursos, y que estos puedan ser usados en el financiamiento de los proyectos mencionados. De hecho, el artículo 255 de la Ley 2294 de 2023 establece que los proyectos de infraestructura de transporte se podrán financiar “(…) con diferentes fuentes, tales como: Presupuesto General de la Nación, recursos territoriales, obras por impuestos, regalías, valorización, recursos regionales, contraprestaciones entre otros”[155]. Nótese que la “valorización” está señalada como una de las fuentes de financiación de estos proyectos. Lo que no se explica por parte del Gobierno es por qué resultaba imperioso modificar la forma en que se cobra este tributo.

161. En otras palabras, el Gobierno no aclara por qué, sin esta modificación, no podrán ejecutarse los proyectos de infraestructura que menciona. Para explicar esto, por ejemplo, el Gobierno pudo exponer en las bases del plan, en el Plan Plurianual de Inversiones o en el mismo trámite legislativo, (i) cuál era el promedio de los ingresos que, antes de proponer la reforma y en virtud de lo dispuesto en el artículo 249 de la Ley 1819 de 2016, se recaudaba con el cobro de la contribución nacional de valorización; (ii) por qué se estimaba que esos recursos eran insuficientes para ejecutar los proyectos que se propuso; (iii) cuánto se esperaba, en promedio, recaudar tras reformar la temporalidad del tributo; y (iv) cómo se distribuirían esos recursos en la financiación de los proyectos contemplados en el Plan Plurianual de Inversiones.

162. Exigir esta explicación no es desproporcionado, teniendo en cuenta que toda norma tributaria debe ser discutida en el seno del Congreso de la República, en el marco de un debate razonado, amplio y suficiente. De otra parte, para el Gobierno tampoco era imposible aportar esta explicación. Si él considera que un tributo debe modificarse para cumplir los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo, ello debe tener necesariamente una justificación. Lo que se le pide al Gobierno es que la haga visible. Solo de esa manera podría revisarse si la norma debe ser declarada exequible, tras cumplir con la conexidad directa e inmediata que ha exigido la jurisprudencia.

163. Sobre este punto, en otras oportunidades, la Corte ha indicado que explicar estas cuestiones es una carga que radica en el Gobierno Nacional, en tanto aquel (i) tiene la iniciativa legislativa, y (ii) cuenta con la información técnica que le permite exponer por qué, en la ley del plan, es importante intervenir intensamente en un tributo. La Corte ha expresado esta idea de la manera que sigue:

"(…) es importante resaltar que tal claridad argumental, es una carga que por la competencia constitucional de planeación, diseño y puesta en ejecución del PND, corresponde al Ejecutivo, sin que deba la Corte entrar a realizar conjeturas para complementar lo que cree fueron la intención y metas perseguidas por el Gobierno nacional, para a partir de allí encontrar una articulación entre las medidas instrumentales y los objetivos generales del PND. (…). En este sentido, esta corporación es ajena a la motivación suficiente que hubiesen tenido en mente los tomadores de decisiones de política pública, y que no haya sido manifestada de forma inequívoca en el documento de bases ni en el proyecto de ley presentado por el Gobierno nacional ante el Congreso de la República"[156].

164. Esta explicación, además, ha sido pedida en otras sentencias por esta Corte, y su ausencia –o presencia– ha sido determinante para declarar la inexequibilidad o exequibilidad de las normas que tienen contenido tributario. Al respecto, pueden

mencionarse las siguientes providencias.

SENTENCIA

DECISIÓN

C-464 de 2020

En este fallo este aspecto tuvo una mención especial. La Corte estudió dos normas de contenido tributario, que estaban dirigidas a financiar los gastos de funcionamiento e inversión de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019). En su análisis, la Corte recordó que "(…) la modificación del régimen de servicios públicos domiciliarios, y especialmente tratándose de una norma tributaria, exige una motivación clara y suficiente en el documento de bases del plan, que permita entender el carácter imperativo o indispensable en su adopción". Luego cuestionó el hecho de que, en las bases, no se hubiere explicado por qué los recursos que ya tenía el Estado no eran suficientes para cumplir los propósitos del plan. Y resaltó que la carga de explicar esto, era del Gobierno Nacional.

C-493 de 2020

Allí se estudiaba la creación de una tasa que contribuiría, según lo dicho por el Gobierno, a la financiación de los trámites de consultas previas. La Corte también extrañó una explicación del ejecutivo, en la que se indicara por qué era imperioso incluir esa tasa en el PND. Al respecto, dijo la Corte lo siguiente: "[e]n el presente asunto, como se ha reiterado, la norma acusada fija, de modo permanente, una tasa para la consecución de recursos destinados a financiar las consultas previas. Pese a esto, quedó evidenciado que ninguna mención a tal herramienta tributaria se efectúa en el documento sobre Bases del Plan Nacional de Desarrollo, no se observa un fin en relación con el cual pudiera ser instrumental, de modo que tampoco ninguna justificación por parte del Gobierno nacional puede encontrarse, acerca de las razones por las cuales se precisaba su empleo en este caso".

C-161 de 2022

De manera similar, en la sentencia C-161 de 2022, se exigió esta explicación. Para la Corte, era cierto que podría existir alguna conexidad eventual entre una norma que creó una contribución especial para financiar el sector justicia (artículo 130 de la Ley 1955 de 2019) y las bases del plan. Sin embargo, el Gobierno no justificó la implementación de la norma tributaria. En ese sentido, la Corte Constitucional expuso lo siguiente: "(…) extraña la Sala que dentro del trámite legislativo –a modo de ejemplo y sin invadir la competencia de los responsables de diseñar este instrumento–, no se incorporó (i) un diagnóstico sobre la situación actual del fondo-cuenta y la insuficiencia de sus recursos, que amerite la imposición de una carga fiscal a los usuarios del arbitraje; (ii) una explicación sobre el porqué dicho grupo debería ser responsable fiscalmente para el cumplimiento de estos propósitos; es decir, a qué tipo de tributo se acudiría con estos; (iii) una alusión al por qué este asunto sobrepasa la planeación fiscal del gobierno Nacional, por ejemplo, destinando en su proyecto anual de presupuesto la asignación que considere a los sectores que requieren modernización o fortalecimiento; siendo que (iv) esta pareciera ser la intención del documento de bases cuando refiere a que el gobierno Nacional, y especialmente el Ministerio de Justicia y del Derecho, asistirán de forma armónica y coordinada a la Rama Judicial en sus procesos de modernización –es decir, se fija una línea de acción clara en cabeza del Ejecutivo–; pero además, y en atención a las características de la ley del PND, (v) hubiera podido justificarse por qué la carga tributaria impuesta debía tener un carácter permanente en el tiempo".

C-117 de 2024

La Corte advirtió que la creación de una tasa que estaría llamada a fortalecer el sector cultura, carecía de fundamento específico. En concreto, se señaló que el Gobierno no había explicado con suficiencia la conexidad directa e inmediata entre dicha norma instrumental y las bases del plan.

C-143 de 2025

En esta providencia se declaró la exequibilidad de una norma de contenido tributario, incluida en el PND (artículo 233 de la Ley 2294 de 2023). Ello porque, entre otras cosas, el Gobierno explicó que su inclusión se debió a un proceso de concertación con las

comunidades étnicas, que se llevó a cabo para el momento en que se estaba consultando el contenido del plan. Luego, la necesidad de su implementación sí había sido puesta de presente en el trámite legislativo.

165. Finalmente, cabe resaltar que la norma demandada tampoco tuvo un amplio debate en el Congreso de la República. En la sentencia C-016 de 2016 se sostuvo "(…) que la jurisprudencia constitucional ha indicado que en aquellos casos en los que existe evidencia suficiente acerca de que la disposición acusada fue objeto de debates calificados durante su trámite en el Congreso, el juicio de unidad de materia puede adelantarse con menor rigor en tanto la deliberación democrática se ha producido correctamente"[157]. Aunque, por lo que se ha visto, los tiempos de debate en la aprobación del PND son más reducidos, no necesariamente en todos los casos se comprueba la insuficiencia de las deliberaciones[158].

166. En este caso, sin embargo, durante el trámite legislativo el Gobierno no argumentó por qué era necesario ampliar la temporalidad de la contribución nacional de valorización[159]. En la exposición de motivos no se habló de esa medida, ni en los debates se presentó alguna consideración sobre su alcance o finalidad. Además, siempre fue aprobada en bloque, sobre la base de que frente a su contenido no se habían presentado proposiciones[160]. Solo luego de que se votó el informe de conciliación en la Plenaria del Senado de la República, el congresista Mauricio Gómez Amín (demandante en esta causa) se pronunció en contra de la inclusión de la medida en el Plan Nacional de Desarrollo, sosteniendo que el cobro de la valorización afectaría a pequeñas y medianas empresas[161].

167. En conclusión, la constitucionalidad del artículo 280 de la Ley 2294 de 2023 debió estudiarse a partir del precedente contenido en las sentencias C-464 de 2020, C-493 de 2020, C-161 de 2022, C-117 de 2024 y C-143 de 2025. Al analizar el asunto de fondo, se encontró que, si bien la norma era instrumental y tenía alguna relación con las bases del plan y con el Plan Plurianual de Inversiones, dicha relación no había sido directa ni inmediata. La Corte resaltó que esa conexión no saltaba a la vista y que, además, no fue

explicada por el Gobierno. Por ello, se incumplió con el principio de unidad de materia en esta causa.

168. Cuestión final. Reviviscencia del artículo 249 de la Ley 1819 de 2016. Como se manifestó en la sentencia C-075 de 2022, debe precisarse que si bien en un inicio esta Corte consideró que la inexequibilidad de una norma generaba automáticamente la reviviscencia de aquellas que esta derogó o subrogó[162], este criterio fue abandonado con posterioridad[163]. Actualmente, la Sala considera que dicho fenómeno no ocurre de manera automática[164], sino que, en cada caso concreto, se debe entrar a examinar si se configura alguna condición que amerite que este tribunal disponga la reviviscencia con el fin de (i) evitar escenarios de inseguridad jurídica ante vacíos normativos generados por la inexequibilidad, (ii) precaver posibles situaciones de vulneración de derechos fundamentales; o (iii) garantizar la supremacía de la Constitución, claro está, siempre que las normas reincorporadas al ordenamiento no sean contrarias a la Carta[165].

169. Por lo demás, para que opere la reviviscencia por virtud de la inexequibilidad de una norma derogatoria o subrogatoria no se requiere que la sentencia de constitucionalidad así lo declare en su parte resolutiva –aunque nada obsta para que lo haga–, sino que basta con que así lo considere en su parte motiva[166]. Así, dependiendo de las circunstancias particulares de cada caso concreto, la Corte ha optado en algunas ocasiones por señalar la reviviscencia en los considerandos de su decisión[167], mientras que en otra lo ha establecido en la parte resolutiva de la providencia[168].

170. En el asunto en cuestión, la Sala Plena considera que, de no disponerse la reviviscencia del inciso segundo del artículo 249 de la Ley 1819 de 2016 modificado por la Ley 2294 de 2023, se generaría un ámbito de incertidumbre normativa respecto de la contribución nacional de valorización, lo que a su vez implicaría un escenario de inseguridad jurídica al quedar en vilo la regulación sobre esta materia.

171. En consecuencia, ante el deber de asegurar el principio de seguridad jurídica, la Sala dispondrá la reviviscencia de la norma que fue subrogada por el artículo 280 de la Ley 2294 de 2023, que aquí se declara inexequible por vulnerar el principio de unidad de materia. En concreto, la norma que será reincorporada al ordenamiento jurídico por virtud de esta reviviscencia es el inciso segundo del artículo 249 de la Ley 1819 de 2016.

V. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero: Declarar la INEXEQUIBILIDAD del artículo 280 de la Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, por trasgredir el principio de unidad de materia, en los términos señalados en esta providencia.

Segundo: En consecuencia, disponer la REVIVISCENCIA del inciso segundo del artículo 249 de la Ley 1819 de 2016.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

CÉSAR HUMBERTO CARVAJAL SANTOYO

Magistrado (e)

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

Con impedimento aceptado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Ausente con comisión

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

CAROLINA RAMÍREZ PÉREZ

Magistrada (e)

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con aclaración de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] En un inicio, la sustanciación de este expediente le correspondió al magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo, quien concluyó su periodo constitucional el 5 de febrero de 2025. Por tal motivo, el magistrado Miguel Polo Rosero, al haber sido elegido y designado como magistrado de la Corte Constitucional en su reemplazo, le corresponde asumir y concluir los trámites de este proceso, en virtud de lo previsto en el inciso final del artículo 7 del Decreto 1265 de 1970, en el que se dispone lo siguiente: "Las salas de decisión no se alterarán durante cada período por cambio en el personal de magistrados y, por consiguiente, el que entre a reemplazar a otro ocupará el lugar del sustituido" (énfasis de la Sala).

[2] Los artículos 244 de la Constitución y 11 del Decreto 2067 de 1991 disponen que es deber de la Corte Constitucional comunicar "al Presidente de la República o al Presidente del Congreso, según el caso, la iniciación de cualquier proceso que tenga por objeto el examen de constitucionalidad de normas dictadas por ellos". Esta comunicación, que se

debe extender en el auto admisorio de la demanda, pretende que las respectivas autoridades rindan su concepto para justificar "la constitucionalidad de las normas sometidas a control" (apartado final del inciso segundo del artículo 11 del Decreto 2067 de 1991), la cual también puede hacerse extensiva "a los organismos o entidades del Estado que hubieren participado en la elaboración o expedición de la norma" (apartado inicial de la norma en cita).

[3] El artículo 13 del Decreto 2067 de 1991 faculta al magistrado sustanciador para invitar "a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso" a conceptuar sobre aspectos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo.

[4] Alfredo Luis Gravini Simancas, Boanerge Omar Montero Mercado, Álvaro de Jesús Camargo Rueda, Álvaro Yosimar Smith De La Rosa, Yudis Steffani Orozco Parejo, Danny de Jesús Hernández Vega, Jhon Jairo Donado Romero, Víctor Manuel Ospino Charris, Mario Luis de Alba de Alba, Luz Helena Ferrer Palmera, Boris de Jesús Cortina Mendoza, Nemesio de Jesús Robles Arcón, Manuel Enrique Arce Agua, Franklin Antonio Mora Romero y David Alfonso Cáceres Vargas presentaron solicitud de coadyuvancia frente a la acción de inconstitucionalidad, por considerarla procedente, pertinente y oportuna. En el anexo 1° de esta providencia se incluye un resumen de su escrito.

[5] Intervención conjunta del 25 de noviembre de 2024. Sin perjuicio de esta intervención, el INVIAS también presentó escrito individual para atender a la invitación contenida en el auto del 29 de octubre de 2024.

[6] Ibid., p. 14.

[7] Ibid., p. 17. Se cita un fallo del Consejo de Estado, en donde el actor confundió el principio de irretroactividad de una ley tributaria con el plazo que tenía la administración departamental para cobrar la valorización de la obra. Ver pie de página 17.

[8] Ibid., p. 19. Agregaron que los principios constitucionales y legales son mandatos de optimización, que pueden ser cumplidos en diferente grado según las posibilidades reales y jurídicas.

[9] Adicionalmente, el INVIAS se refirió al principio de irretroactividad y a la naturaleza de la contribución nacional por valorización. Al respecto, advirtió que "(…) no opera la irretroactividad de la ley para el cobro de la CNV, pues tal y como se señala en las disposiciones aplicables al cobro de contribución de valorización en otras ciudades, todas conciben el cobro antes, durante o después de la ejecución del proyecto y es obvio, ya que la esencia del cobro de la contribución de valorización radica fundamentalmente en la captura de un plusvalor, que para el caso en concreto viene determinado por el beneficio que genera la ejecución de las obras de infraestructura" (pág. 12) Argumentó que el artículo demandado no modifica el hecho generador definido previamente por la Ley 1819 de 2016, y que para el proyecto vial Cartagena – Barranquilla – Circunvalar de la Prosperidad "(…) ha venido surtiendo las diferentes etapas de conformidad con lo establecido en la disposición original de la mencionada Ley, ya que el mencionado cobro está siendo adelantado durante la ejecución del proyecto" (pág. 13). Describió las particularidades de este último, en lo relativo al proceso de contratación, desarrollo y avance de las obras (pág. 13), para indicar que aquel "cumple con el supuesto temporal de las normas tributarias y es que el hecho generador se pueda verificar desde el momento de expedición de la ley habilitante" (pág. 13). Escrito enviado por Jesús David Perea Murillo, en calidad de subdirector de Defensa Jurídica del Instituto Nacional de Vías – INVIAS.

[10] Ibid. Citaron las sentencias C-126 de 2020, C-068 de 2020, C-026 de 2020, C-415 de 2020. C-464 del 2020, C-063 del 2021 y C-049 del 2022.

[11] Ibid., p. 27.

[12] Ibid., pie de página 40.

[13] Ibid., pie de página 41.

[14] Pablo Nelson Rodríguez Silva, en su calidad de apoderado de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, presenta concepto en virtud del Auto de 29 de octubre de 2024. Expediente digital D0016178. Archivo "Concepto – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN".

[15] Ibid., p. 5.

[16] Rodrigo Uribe Largacha, es el Académico ponente del concepto, que fue suscrito por el presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, Juan Rafael Bravo Arteaga.

[17] Ibid., p. 13. En el concepto se explica que: “En este caso, la aprobación y aplicación de la contribución después del inicio de su operación representarían un hecho consolidado, ya que la obra había sido culminada y entregada para el uso público”.

[18] Ibid., p. 14.

[19] Suscribe el escrito Eleonora Lozano Rodríguez y actúa como ponente Carlos Fernando Gómez Román. El Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero atendió la invitación realizada mediante Auto de 29 de octubre de 2024. Expediente digital D0016.178. Archivo “Concepto -Instituto Colombiano de Derecho Tributario”.

[20] Ibid., p. 5.

[21] Ibid. Agregó que “de aceptarse que se aplique sobre obras que ya están en operación, haría evidente que no persigue cumplir con programas futuros o que se realicen en el cuatrienio. Su vinculación es cuando más, indirecta y carece de inmediatez”.

[23] Ibid., p. 7.

[24] Las respuestas aportadas en las intervenciones ciudadanas se sintetizan en el Anexo 1 de esta sentencia. La información suministrada será analizada en el juicio de constitucionalidad, de ser pertinente.

[25] Archivo “Concepto – Procuradora General de la Nación”, p. 3. Cita las sentencias C-464 de 2020 y C-117 de 2024.

[26] Al respecto, reiteró lo señalado en la sentencia C-464 de 2020: “se hace necesario exigir que el documento de bases -que hace parte integral de la iniciativa justifique las razones por las cuales es imperioso incidir en las cargas tributarias a cargo de los ciudadanos en una ley de planeación cuya vocación es inicialmente transitoria”.

[27] Ibid., p. 6.

[28] Ibid., p. 6.

[29] Corte Constitucional, sentencia C-214 de 2024.

[30] Ibid.

[31] Decreto 2067 de 1991, artículo 6, inciso 3.

[32] Corte Constitucional, sentencias C-539 de 1999, C-055 de 2010 y C-889 de 2012.

[33] Corte Constitucional, sentencia C-214 de 2024.

[34] En este sentido, el control incluye la siguiente norma jurídica: "La Contribución Nacional de Valorización se podrá aprobar y aplicar antes, durante y hasta cinco (5) años después del inicio de la operación del proyecto".

[35] Corte Constitucional, sentencia C-551 de 2019.

[36] En una intervención conjunta del 25 de noviembre de 2024. Cabe advertir que el INVIAS, en una intervención individual de 2 de diciembre de 2024, reiteró esta misma idea y en los mismos términos.

[37] Ibid.

[38] Ibid.

[39] Expediente D-16.178. Escrito de corrección presentado el 11 de octubre de 2024.

[40] Ibid.

[41] Corte Constitucional, sentencia C-235 de 2019.

[42] Expediente D-16178. Escrito de corrección de la demanda.

[43] Corte Constitucional, sentencia C-415 de 2020 (entre muchas otras).

[44] Ibid.

[45] Sobre el particular, el artículo 341 de la Carta, en el aparte pertinente, dispone que: "El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el

equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional.”

[46] Ibid.

[47] Corte Constitucional, sentencia C-489 de 2024.

[48] Constitución Política. Artículo 150.3. Énfasis por fuera del texto original. Corte Constitucional, sentencia C-489 de 2024.

[49] Ibid.

[51] Corte Constitucional, sentencia C-370 de 2024.

[52] Ibid.

[53] Ibid.

[54] Corte Constitucional, sentencia C-415 de 2020.

[55] Corte Constitucional, sentencia C-430 de 2024.

[56] Ibid.

[57] Ibid.

[58] Ibid.

[59] Ibid.

[60] Consulta en web: https://dle.rae.es/aprobar.

[61] Corte Constitucional, sentencia C-430 de 2024.

[62] Ibid.

[63] Corte Constitucional, sentencia C-359 de 2016.

[64] En línea con lo anterior, el artículo 169 de la Constitución establece que: “El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido (…)”.

[65] Corte Constitucional, sentencia C-489 de 2024.

[66] Corte Constitucional, sentencia C-191 de 1996.

[67] Ibid.

[68] Ibid. Para tal propósito, citó las sentencias C-025 de 1993, C-407 de 1994 y C-531 de 1995. Énfasis no original.

[69] Corte Constitucional, sentencia C-305 de 2004.

[70] Ibid.

[71] Corte Constitucional, sentencia C-573 de 2004.

[72] Corte Constitucional, sentencia C-376 de 2008.

[73] Corte Constitucional, sentencia C-156 de 2013.

[74] Corte Constitucional, sentencia C-016 de 2016.

[75] Corte Constitucional, sentencia C-016 de 2016. En esa providencia se reconoció lo siguiente: “El principio de unidad de materia impone que exista una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del Plan, y las disposiciones instrumentales que contiene. Esta exigencia de un vínculo estrecho entre los medios y los fines encuentra fundamento no solo en la necesidad de conferir un contenido preciso a la unidad de materia en un estatuto multitemático como la ley del Plan, sino en el principio de coherencia reconocido en la Ley Orgánica 152 de 1994 al prescribir que los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste (art. 3. Literal m)”.

[76] Corte Constitucional, sentencia C-016 de 2016. Para la Corte, “(…) la especial posición que en el sistema de fuentes tiene la ley del Plan así como su particular eficacia normativa, exige asegurar que los mandatos en ella contenidos se relacionen directamente con la

función de planeación. Se trata de una ley que (...) tiene la aptitud de aplicarse inmediatamente puesto que sus mandatos constituyen mecanismos idóneos para su ejecución. Esa aplicación prevalente e inmediata debe encontrarse subordinada a que, en realidad, las normas instrumentales persigan de manera inequívoca los propósitos del Plan".

[77] Ibid.

[78] Al respecto, revísense las sentencias C-068 de 2020, C-026 de 2020 y C-126 de 2020.

[79] Corte Constitucional, sentencia C-415 de 2020. Citando las sentencias C-026 de 2020 y C-047 de 2018.

[80] Corte Constitucional, sentencia C-415 de 2020.

[81] Ibid.

[82] Corte Constitucional, sentencia C-063 de 2021.

[83] En esta sentencia se declaró, entre otras muchas cosas, la exequibilidad del artículo 233 del Plan Nacional de Desarrollo por la presunta vulneración del principio de unidad de materia. La Corte advirtió que la norma de contenido tributario demandada (i) había sido suficientemente debatida en el Congreso, y (ii) su inclusión en el Plan fue explicada, también con suficiencia, por el Gobierno Nacional. En tal sentido, la comparó con las bases del Plan y con el Plan Plurianual de Inversiones, para decir que entre ellos existía conexidad directa e inmediata.

[84] Al respecto, revísense, por ejemplo, las sentencias C-276 de 2021 o C-037 de 2024. Frente a ellas, el Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar formuló salvamento y aclaración de voto, respectivamente, tras considerar que no se había seguido la metodología prevista en la sentencia C-063 de 2021.

[85] Corte Constitucional, sentencia C-489 de 2024.

[86] Corte Constitucional, sentencia C-438 de 2024.

[87] Ibid.

[88] Corte Constitucional, sentencia C-489 de 2024. Citando la sentencia C-453 de 2016.

[89] Ibid.

[90] Corte Constitucional, sentencia C-415 de 2020, según previamente se transcribió.

[91] Corte Constitucional, sentencia C-438 de 2024.

[92] Véanse, entre otras, las sentencias C-573 de 2004, C-795 de 2004, C-377 de 2008, C-714 de 2008, C-801 de 2008, C-077 de 2012, C-363 de 2012, C-747 de 2012, C-670 de 2014, C-016 de 2016 y C-359 de 2016.

[93] Corte Constitucional, sentencia C-032 de 2021.

[94] Corte Constitucional, sentencia C-415 de 2020.

[95] Ibid.

[96] Ibid.

[97] Ibid.

[98] Ibid.

[99] Constitución, artículo 154.

[100] Corte Constitucional, sentencia C-370 de 2024.

[101] Constitución Política, artículo 151. “El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara”.

[102] Constitución, artículo 150. 10. “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: // 10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. // El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias. // Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos”.

[104] Corte Constitucional, sentencia C-600A de 1995.

[105] Corte Constitucional, sentencia C-008 de 2018.

[106] Corte Constitucional, sentencia C-219 de 2019.

[107] Corte Constitucional, sentencia C-095 de 2021.

[108] Corte Constitucional, sentencia C-276 de 2021.

[109] Corte Constitucional, sentencia C-049 de 2022.

[110] Corte Constitucional, sentencia C-370 de 2024.

[111] Corte Constitucional, sentencia C-438 de 2024.

[112] Corte Constitucional, sentencia C-077 de 2012.

[113] Ley 1450 de 2011, artículo 262.

[114] Corte Constitucional, sentencia C-095 de 2020.

[115] Corte Constitucional, sentencia C-524 de 2023. En ella se citan las sentencias C-987 de 1999 y C-593 de 2019.

[116] Corte Constitucional, sentencia C-489 de 2024.

[117] “Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste”.

[118] Corte Constitucional, sentencia C-489 de 2024.

[119] Corte Constitucional, sentencia C-489 de 2024.

[120] Corte Constitucional, sentencia C-489 de 2024.

[121] Ibid.

[122] Ibid.

[123] Consejo de Estado. Sección Cuarta, sentencia del 17 de septiembre de 2014, Radicación número: 05001-23-31-000-2000-02593-01(19872), Consejera Ponente Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

[124] “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”.

[125] Ley 1819 de 2016, artículo 239.

[126] Ley 1819 de 2019, artículo 242.

[127] Ley 1819 de 2019, artículo 243.

[128] Ley 1819 de 2019, artículo 244.

[129] Ley 1819 de 2019, artículo 245.

[130] Ley 1819 de 2019, artículo 246.

[131] Ley 1819 de 2016, artículo 249 –sin reforma–.

[132] Ley 2294 de 2023, artículo 1.

[133] Ley 2294 de 2023, artículo 3.5.

[134] Bases del Plan Nacional de Desarrollo, p. 176 y 177.

[135] Ibid., p. 180.

[136] Ibid., p. 185.

[137] Ibid., p. 188.

[138] Ibid., p. 190.

[139] Plan Plurianual de Inversiones, p. 19-47. Entre esos proyectos se encuentran algunos como los siguientes: "i) Intervención en corredores carreteros (Pasto – Popayán, San Francisco – Mocoa, Las Ánimas – Nuquí, Ocaña – Aguachica – Gamarra, Buenaventura – Puerto Carreño, Villeta – Guaduas, Ipiales – Rumichaca Zipaquirá – Barbosa y finalización de la Perimetral Oriente de Bogotá); ii) Vías de interconexión regional (doble calzada Cartagena-Barranquilla-Santa Marta); iii) Intervención de la carretera Popayán – Patico – Paletará – San José de Isnos – San Agustín – Pitalito; iv) Corredor Tumaco – Pasto – Mocoa; xvi) Vía Calarcá – La Paila; v) Doble calzada Quindío – Tolima; vi) Troncal de Sumapaz (San Juan – La Unión – La Cabrera – Venecia – Pandi – Boquerón); vii) Vía Anorí – Zaragoza 85 Kms conectando con 4G que pasa por Zaragoza, conectando Bajo Cauca y Nordeste; viii) Transversal del Pacifico sur "Manuel Ortiz y Samora" Vía Tumaco (La Espriella – Nariño) Colombia – Río Mataje Ecuador – El remolino – Cauca Colombia; ix) Mejoramiento, Mantenimiento, Gestión Predial, Social y Ambiental Sostenible Corredor Ruta de los Libertadores (Belén – Socha – Sácama – La Cabuya – Paz de Ariporo) en los Departamentos de Boyacá y Casanare, en marco de Reactivación Económica, mediante el programa de Obra Pública "Vías para Legalidad y la Reactivación Visión 2030" y x) Terminación construcción del Corredor vial Vado Hondo – Labranzagrande – Yopal en los Departamentos de Boyacá y Casanare, en marco de la Reactivación Económica, mediante el programa de Obra Pública "Vías para la Legalidad Reactivación Visión 2030".

[140] Bases del Plan Nacional de Desarrollo, p. 25.

[141] Ibid., p. 26.

[142] Ibid.

[143] Ibid., pp. 176-181.

[144] Ibid., p. 187.

[145] Plan Plurianual de Inversiones, p. 4. Revísese también el artículo 5 de la Ley 2294 de 2023.

[146] Plan Plurianual de Inversiones, p. 6.

[147] Ibid., p. 7.

[148] Corte Constitucional, sentencia C-464 de 2020.

[149] Intervención del Gobierno Nacional. Escrito remitido el 25 de noviembre de 2024.

[150] Ibid., pp. 25 y 26.

[151] Ibid., p. 26.

[152] Ibid.

[153] Ibid.

[154] Ibid., pp. 27 y 28.

[155] Ley 2294 de 2023, artículo 255.

[157] Corte Constitucional, sentencia C-016 de 2016.

[158] Corte Constitucional, sentencia C-415 de 2020. Allí se resaltó lo siguiente: "(…) aunque la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo se revista de ciertas particularidades en tanto la iniciativa es gubernamental, la posibilidad de modificación del proyecto se encuentra limitada y el término para la aprobación es reducido, lo que ocasiona en principio una deliberación democrática más restringida, pero para la Corte ello no libera al Congreso de la República de realizar el proceso necesario de reflexión pública -debate parlamentario-, para garantía de los principios superiores de la democracia, la participación y el pluralismo, así como los derechos de las minorías. Es claro para la Corte que el órgano democrático no queda desprovisto de sus facultades constitucionales y orgánicas para generar el espacio de

discusión pública indispensable sobre los contenidos de la ley del plan, tampoco para llevar a feliz término los fines sociales y esenciales del Estado, como expresión del equilibrio entre las diversas ramas del poder público y la salvaguarda del interés general".

[159] La norma aparece incluso en el proyecto de ley formulado por el Gobierno Nacional, contenido en la Gaceta 18 de 2023.

[160] En la Gaceta 181 de 2023 puede verse que la congresista Karina Espinosa Oliver propuso eliminar el artículo, sobre la base de que este desconocía el principio de irretroactividad, empero, dejó como constancia esa proposición, por lo que nunca fue discutida ni votada.

[161] Congreso de la República, Gaceta 1143 de 2024. Sobre este trámite legislativo, revísense las Gacetas 180, 182, 183, 274, 428, 858, 889, 892 y 923 de 2023; así como la Gaceta 1143 de 2024.

[162] Corte Constitucional, sentencias C-608 de 1992, C-145 de 1994 y C-055 de 1996.

[163] Corte Constitucional, sentencias C-402 de 2010 y C-286 de 2014.

[164] Corte Constitucional, sentencias C-278 de 2019, C-394 de 2020.

[165] Corte Constitucional, sentencia C-286 de 2014, reiterada en sentencia C-133 de 2021.

[166] Sobre este particular, la Corte ha considerado que "[e]n lo que respecta a la oportunidad de la declaratoria de reincorporación, la Corte ha optado por distintas alternativas a lo largo de su jurisprudencia. En la etapa inicial, que coincide con la defensa de la tesis de la reviviscencia automática, esta Corporación dispuso la procedencia de la misma, bien en la sentencia que declaraba la inexequibilidad del precepto derogatorio, o bien en la decisión que asumía el estudio de constitucionalidad de las normas reincorporadas, siendo el segundo el escenario más recurrente. Luego, en la etapa que coincide con la fijación de condiciones para la reviviscencia, la Corte optó progresivamente por poner de presente, generalmente en la parte motiva de las decisiones de inexequibilidad, los argumentos que sustentaban la mencionada reincorporación. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que tales previsiones no han sido contempladas por la

jurisprudencia con carácter declarativo, sino que simplemente se han limitado a verificar si para el caso concreto se cumplen los requisitos que permiten predicar la reviviscencia de normas derogadas." Corte Constitucional, sentencia C-402 de 2010, reiterada en sentencia C-278 de 2019.

[167] Corte Constitucional, sentencia C-133 de 2021.

[168] Corte Constitucional, sentencia C-481 de 2019.

This version of Total Doc Converter is unregistered.