Expediente 15.652AC
MP Cristina Pardo Schlesinger

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter
REPÚBLICA DE COLOMBIA
CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Plena

SENTENCIA C-398 DE 2024

Ref.: expediente D-15.652AC

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 (parcial), 9.5 (parcial) y 35 (parágrafo 1) del Decreto Ley 1961 de 2023, «[p]or el cual se crea el Instituto Nacional de Vías Regionales, se determina su estructura, funciones y se dictan otras disposiciones».

Demandantes: Hernán Darío Cadavid Márquez, Daniel Eduardo Londoño de Vivero y Aura Ximena Osorio Torres, y Andrés Caro Borrero

Magistrada ponente:
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024).

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

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

En razón de tres demandas de inconstitucionalidad presentadas contra los artículos 1 (parcial), 9.5 (parcial) y 35 (parágrafo 1) del Decreto Ley 1961 de 2023, «[p]or el cual se crea el Instituto Nacional de Vías Regionales, se determina su estructura, funciones y se dictan otras disposiciones», la Sala Plena resolvió el siguiente problema jurídico: ¿Los artículos acusados, los cuales establecen que el Invir podrá suscribir contratos con determinadas

personas y organizaciones sociales bajo la modalidad de contratación directa, sin importar su cuantía, vulneran el artículo 150, numeral 10, de la Constitución porque constituyen una extralimitación en el ejercicio de la competencia atribuida al presidente de la República por el artículo 368 de la Ley 2294 de 2023?

Para dar solución al anterior problema jurídico, la Corte reiteró dos líneas jurisprudenciales: (i) los límites al ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al presidente de la República por el Legislador y (ii) los límites de la potestad legislativa para definir el régimen jurídico y el régimen contractual de una entidad pública.
En aplicación de las reglas de decisión identificadas en la jurisprudencia constitucional, la Sala Plena concluyó que las normas acusadas desconocen el artículo 150, numeral 10, de la Constitución, por las siguientes razones:

Primera, en concordancia con el trámite legislativo de la norma habilitante, en virtud de las facultades extraordinarias concedidas, el presidente de la República debía definir el régimen jurídico aplicable a la nueva entidad. Sin embargo, en la solicitud de facultades extraordinarias, el presidente no hizo mención a la posibilidad de que, en el contexto de dicha definición, pudiera determinar que esa entidad fuera titular un régimen de contratación excepcional.

Segunda, no existe una relación directa e inmediata de índole material entre las normas demandadas y la norma habilitante. Los considerandos del Decreto Ley 1961 de 2023 no ofrecen mayores elementos de análisis para comprender el contexto normativo en el que se insertan las disposiciones acusadas ni los objetivos que persigue el presidente de la República con la expedición de estas.

Además, tampoco es claro el vínculo entre las disposiciones impugnadas y el objetivo de crear una entidad que se encargara con exclusividad del fomento de la construcción, el mejoramiento y la conservación de las vías terciarias. Lo anterior, con el fin de sustraer esa materia del objeto del Instituto Nacional de Vías (Invías). De hecho, en la ley que contiene la norma habilitante, el Legislador reguló tres tipos de vínculos contractuales con las comunidades y las organizaciones sociales y, para ello, impuso límites más estrictos que los desarrollados por el presidente de la República en el Decreto ley 1961 de 2023. Incluso, en el caso de las Asociaciones Público Populares, la contratación directa fue condicionada a la

mínima cuantía.

Tercera, las normas demandadas desconocen que la interpretación de la norma habilitante debe ser literal y restrictiva o, en otras palabras, de ningún modo amplia, extensiva o por analogía. Si bien el presidente de la República tenía un margen razonable de apreciación respecto del contenido de los términos empleados en la norma habilitante para la definición del régimen jurídico del Invir y, en concreto, de su régimen contractual, su valoración debía coincidir con la teleología de la delegación legislativa.

En consecuencia, la Sala Plena declaró la inexequibilidad de las expresiones «salvo las excepciones que se establecen en el artículo 35 del presente decreto», contenida en el artículo 1 del Decreto Ley 1961 de 2023; e «y las excepciones contempladas en el presente decreto», prevista en el artículo 9.5 ejusdem. Así mismo, declaró la inexequibilidad del parágrafo 1 del artículo 35 del citado decreto ley.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

1. 1. El 4 de diciembre de 2023, el ciudadano Hernán Darío Cadavid Márquez presentó acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 35 del Decreto Ley 1961 de 2023, «[p]or el cual se crea el Instituto Nacional de Vías Regionales, se determina su estructura, funciones y se dictan otras disposiciones». Lo anterior, por el desconocimiento del numeral 10 y del inciso final del artículo 150 de la Constitución. Esta demanda fue radicada con el número D-15.652.

2. El día 13 del mismo mes y año, los ciudadanos Daniel Eduardo Londoño de Vivero y Aura Ximena Osorio Torres presentaron demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1 del artículo 35 del Decreto Ley 1961 de 2023, con fundamento en los mismos cargos formulados en el expediente D-15.652. Esta demanda fue radicada con el número D-15.669.

3. El 18 de diciembre de 2023, el ciudadano Andrés Caro Borrero demandó la constitucionalidad de los artículos 1 (parcial), 9.5 (parcial), 24.6 (parcial), 24.7 y 35 (parágrafos 1 y 2) del Decreto Ley 1961 de 2023, por la vulneración de los artículos 25, 26, 136 (numeral 4), 150 (numeral 10 y último inciso), 189 (numeral 11), 209, 333 y 355 de la carta política. Esta demanda fue radicada con el número D-15.678.

4. El 24 de enero de 2024, el ciudadano Efraín Gómez Cardona presentó acción pública de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1 del artículo 35 del Decreto Ley 1961 de 2023, por la transgresión de los artículos 1 y 209 de la Constitución. Esta demanda fue radicada con el número D-15.712.

5. Finalmente, en la última fecha indicada, el mismo ciudadano demandó la totalidad del Decreto Ley 1961 de 2023, por el desconocimiento de los artículos 1 y 287 superiores. Esta demanda fue radicada con el número D-15.713.

6. En sesión del 1 de febrero de 2024, la Sala Plena dispuso acumular los cinco expedientes para que fueran tramitados de forma conjunta. El día 5 siguiente, la Secretaría General, previo sorteo realizado por la Sala Plena, remitió los expedientes al despacho de la magistrada Cristina Pardo Schlesinger para impartir el trámite correspondiente.

7. Mediante Auto del 19 de febrero de 2024, la magistrada sustanciadora admitió la demanda de inconstitucionalidad D-15.669, únicamente por el presunto desconocimiento del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución. Las demandas restantes fueron inadmitidas porque, en unos casos, los demandantes no acreditaron la condición de ciudadanos y, en otros, los cargos no reunían los requisitos jurisprudenciales para el efecto.

8. En consecuencia, ordenó comunicar la iniciación del proceso al presidente de la República, al Congreso de la República, a los ministerios de Hacienda y Crédito Público y Transporte y al Departamento Nacional de Planeación. Igualmente, ordenó la fijación en lista del proceso e invitó a intervenir en él a diferentes instituciones públicas y privadas. Por último, dispuso correr traslado a la procuradora general de la nación para que rindiera concepto sobre el asunto.

9. En razón de los escritos de corrección presentados y de los cargos frente a los cuales se manifestó desistimiento, el 11 de marzo de 2024, la magistrada sustanciadora admitió las demandas D-15.652, solamente por la supuesta violación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución; y D-15.678, respecto de los artículos 1 (parcial), 9.5 (parcial) y 35 (parágrafo 1) del Decreto Ley 1961 de 2023, por la transgresión del mismo artículo superior. Las demás demandadas acumuladas fueron rechazadas porque lo accionantes no subsanaron los errores identificados en el Auto del 19 de febrero de 2024. En la misma oportunidad, la magistrada sustanciadora ordenó la práctica de pruebas.

10. Los accionantes no interpusieron recurso de súplica contra esta decisión.

11. El 8 de abril de 2024, una vez allegadas y valoradas todas las evidencias, la magistrada sustanciadora ordenó continuar con el proceso.
Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter
12. Mediante Auto 703 del 10 de abril de 2024, la Sala Plena rechazó la solicitud de trámite preferente presentada por los ciudadanos Daniel Eduardo Londoño de Vivero y Aura Ximena Osorio Torres en el expediente D-15.669.

13. Cumplidos los trámites constitucionales y legales pertinentes, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a adelantar el control de constitucionalidad de los artículos 1 (parcial), 9.5 (parcial) y 35 (parágrafo 1) del Decreto Ley 1961 de 2023, por la presunta vulneración del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.

II. NORMAS DEMANDADAS

14. Tal y como fue publicado en el Diario Oficial n.° 52.580 del 15 de noviembre de 2023, el texto de la norma demandada es el siguiente (se subrayan los apartes acusados):

DECRETO LEY 1961 DE 2023

MINISTERIO DE TRANSPORTE

Por el cual se crea el Instituto Nacional de Vías Regionales, se determina su estructura, funciones y se dictan otras disposiciones.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,
en uso de las facultades extraordinarias conferidas en el artículo 368 de la Ley 2294 de 2023, y

CONSIDERANDO

[…]
Artículo 1. Creación. Créase el Instituto Nacional de Vías Regionales (Invir), como un Establecimiento Público del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera,

adscrita al Ministerio de Transporte, el cual tendrá un régimen contractual sometido al Estatuto General de Contratación salvo las excepciones que se establecen en el artículo 35 del presente decreto.

[…]

Artículo 9. Funciones del Consejo Directivo. Además de las que establece el artículo 76 de la Ley 489 de 1998, serán funciones del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Vías Regionales (Invir), las siguientes:
[…]

9.5. Aprobar, adoptar y modificar el manual de contratación de la Entidad, en el marco del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y las excepciones contempladas en el presente decreto, respetando los principios orientadores de la función pública, así como las normas que las modifiquen o adicionen.
Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter
[…]

Artículo 35. Régimen de los contratos. El régimen contractual aplicable a los contratos misionales del Instituto se desarrollará bajo lo definido en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública o la norma que lo sustituya, modifique o adicione, y de conformidad con el manual de contratación que el Consejo Directivo adopte para tal fin.

Parágrafo 1. Para la contratación con comunidades rurales, cabildos, organizaciones populares, unidades de economía popular, organismos de acción comunal, social o comunitaria u otras formas de organización social, grupos y/o comunidades étnicas, comunidades en todas sus diversidades, mujeres y víctimas, para el desarrollo de proyectos, e infraestructura vial, las cuales se someterán a la contratación directa, sin importar su cuantía, en los términos y condiciones que determine el Manual de Contratación del Instituto.

Parágrafo 2. En el Manual de Contratación se definirán todas las condiciones para la contratación del Instituto que permitan prestar o asegurar el cumplimiento del objeto y las funciones de este, garantizando el cumplimiento de los principios constitucionales y legales citados en el presente artículo.

III. DEMANDAS

1. Expediente D-15.652

Cargo: el parágrafo 1 del artículo 35 del Decreto Ley 1961 de 2023 vulnera el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución

15. El numeral 10 del artículo 150 de la Constitución dispone que el Congreso de la República puede revestir al presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley. El Decreto Ley 1961 de 2023 fue expedido por el presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias a él conferidas en el artículo 368 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026.

16. El citado artículo legal concedió facultades al presidente de la República para expedir una norma con fuerza de ley que cumpliera dos finalidades. Primera, «crear una entidad pública adscrita al Ministerio de Transporte, cuyo objetivo principal sea el fomento de la construcción, mejoramiento y conservación de caminos vecinales o de carácter regional, en el territorio nacional». Y, segunda, «definir la naturaleza jurídica, el régimen jurídico aplicable, y la forma en que se recibirán los recursos que conformarán esta entidad, incluyendo aquellos derivados de la asunción de las funciones ejecutadas por otras entidades».

17. En este sentido, el artículo 35 del Decreto Ley 1961 de 2023 constituye una extralimitación de las funciones otorgadas al presidente de la República. Ese artículo establece que la nueva entidad, esto es, el Instituto Nacional de Vías Regionales (Invir) podrá celebrar contratos con organizaciones sociales, bajo la modalidad de contratación directa, sin importar su cuantía. No obstante, el artículo 368 de la Ley 2294 de 2023 «en ninguna parte confiere facultades al presidente de la República para modificar el régimen de contratación, ni siquiera para flexibilizarlo o exceptuarlo», o crear un régimen de contratación especial para el Invir.

2. Expediente D-15.669

Cargo: el parágrafo 1 del artículo 35 del Decreto Ley 1961 de 2023 vulnera el numeral 10 del

artículo 150 de la Constitución

18. El parágrafo 1 del artículo 35 del Decreto Ley 1961 de 2023 establece que determinadas personas y organizaciones podrán suscribir contratos con el Invir bajo la modalidad de contratación directa, sin límite de cuantía. En consecuencia, mediante dicho parágrafo, el presidente de la República desbordó la competencia a él atribuida en el artículo 368 de la Ley 2294 de 2023.

19. Lo anterior es así porque la norma habilitante «no contemplaba la posibilidad de que el presidente de la República adicionara una causal de contratación directa». De conformidad con lo estatuido en el artículo 368 de la Ley 2294 de 2023, el presidente podía expedir una norma con fuerza de ley para regular, entre otros aspectos, el régimen jurídico aplicable al Invir. Tal régimen únicamente «tiene que ver con las normas aplicables a los actos y contratos».

20. El artículo 1 del Decreto Ley 1961 de 2023 señala que el Invir es un establecimiento público. Al respecto, el artículo 81 de la Ley 489 de 1998 preceptúa que los contratos que suscriban los establecimientos públicos se rigen por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (en adelante, EGCAP). Por ende, los contratos que realice el Invir deben someterse a dicho estatuto.

21. Lo anterior significa que la facultad para definir el régimen jurídico aplicable al Invir «no [era] una patente de corso para crear una causal adicional de contratación directa». Esta nueva causal no guarda conexidad con esa facultad y no se encuentra expresamente referida en la norma habilitante.

22. De este modo, el presidente de la República reguló materias para las cuales no se le concedieron facultades extraordinarias. Por esta misma razón, y al encontrar demostrada la extralimitación en el ejercicio de la competencia atribuida por el Legislador y la falta de conexidad de la materia regulada con el objeto de la norma habilitante, la Corte ha declarado la inexequibilidad de normas expedidas por el presidente de la República en virtud de facultades extraordinarias.

3. Expediente D-15.678

Cargo: el parágrafo 1 del artículo 35 del Decreto Ley 1961 de 2023 vulnera el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución

23. El Decreto ley 1961 de 2023 fue expedido por el presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias a él conferidas en el artículo 368 de la Ley 2294 de 2023. El artículo habilitante no le otorga al presidente la potestad para modificar el régimen de contratación estatal. Sin embargo, los artículos 1, 9.5 y 35 (parágrafo 1) del Decreto Ley 1961 de 2023 modifican dicho régimen, pues crean una nueva causal de contratación directa sin límite de cuantía.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

IV. INTERVENCIONES

25. Durante el término de fijación en lista, se recibieron seis intervenciones.

1. Ministerio de Transporte

26. El Ministerio de Transporte solicita a la Corte que se inhiba para emitir un pronunciamiento de fondo y, en subsidio, que declare la exequibilidad de las normas demandadas.

27. Las demandas no son aptas. Contrariamente a lo sostenido por los demandantes, las normas cuestionadas no excluyen la celebración de contratos estatales con personas diferentes a las indicadas en el parágrafo 1 del artículo 35 del Decreto Ley 1961 de 2023. «En la medida de la necesidad y la complejidad de las obras requeridas, se contratará con quienes acrediten tener la experiencia e idoneidad para el efecto, de conformidad con las normas de contratación vigentes».

28. Además, las normas demandadas tampoco crean una excepción al EGCAP. La contratación directa es una modalidad de selección prevista en ese estatuto. En este sentido, aquellas «[s]olo reconocen la existencia de organizaciones populares con las que el Estado contrata directamente como reconocimiento a sus condiciones subjetivas y la necesidad de materializar la igualdad real y los demás principios y valores constitucionalmente protegidos».

29. En todo caso, las normas demandadas son exequibles. Para empezar, el artículo 368 de la Ley del PND satisface el requisito de precisión. Aquel determina que el presidente de la República establecerá la naturaleza jurídica y el régimen jurídico del Invir. Las facultades otorgadas son precisas porque la definición del régimen jurídico del Invir incluía la definición de las características del régimen de contratación aplicable a la nueva entidad. De hecho, esta es una facultad inherente a la función legislativa de creación de entidades públicas. En consecuencia, «las normas impugnadas no comportan extralimitación de funciones, sino que, por el contrario, configuran un desarrollo fiel de las facultades conferidas».

30. En este orden, «el presidente de la República sí estaba expresamente investido de la facultad de definir el régimen legal de los actos y contratos de la entidad que creaba». Con este propósito, esa autoridad estaba habilitada para establecer «los elementos subjetivos (naturaleza de los contratistas), los objetivos (materia y cuantía de los contratos) y los formales (modalidades de selección) de los negocios jurídicos que puede celebrar la nueva entidad». Tal habilitación comprendía la posibilidad de «modificar normas de contratación pública» e «introducir al ordenamiento jurídico disposiciones especiales que tuvieran aplicación preferente frente a las normas de contratación pública».

31. De otro lado, el reproche que plantean los accionantes, relativo a que la contratación directa que adelante el Invir se someterá a los términos y condiciones que determine el Manual de Contratación de ese instituto, tampoco está llamado a prosperar. La interpretación correcta de esta remisión es aquella en virtud de la cual el Manual de Contratación se someterá al EGCAP. En ejercicio de la potestad administrativa de autodeterminación, las entidades públicas pueden expedir manuales de contratación para precisar los procedimientos internos en materia contractual, pero con sujeción al EGCAP .

32. De ahí que se deba concluir que los artículos demandados no modifican de ninguna manera el EGCAP, sino que crean un régimen de contratación especial para el Invir. En este punto, no se debe olvidar que el cumplimiento de los principios de la función pública, el control fiscal y los principios rectores de la contratación estatal, por parte de las entidades que cuentan con un régimen de contratación especial, es obligatorio. Los manuales de contratación deben determinar unas reglas mínimas que garanticen esos principios.

33. El EGCAP también permite la contratación directa con sujetos calificados. La Ley del PND

modificó el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 para incorporar una causal de contratación directa con cabildos indígenas, asociaciones de cabildos indígenas o autoridades tradicionales indígenas, consejos indígenas y organizaciones indígenas con capacidad para contratar. Esto, para «la ejecución de obras públicas que impliquen actividades de mantenimiento y/o mejoramiento de infraestructura social y de transporte, así como suministrar bienes y/o servicios para los que se acredite idoneidad, la cual deberá ser valorada teniendo en cuenta un enfoque diferencial».

34. En esta línea, resulta conveniente tener en cuenta que «la construcción de vías terciarias, caminos vecinales o de carácter regional, ha sido una política de largo aliento en el país y una necesidad histórica de las comunidades de esos territorios». Así, es necesario reconocer que «una buena parte de las vías terciarias han sido construidas, financiadas y mantenidas por las comunidades, que conocen sus necesidades y su territorio, sus condiciones geográficas, climatológicas, usos y costumbres». Por ello, «el aprovechamiento de estos conocimientos es una estrategia válida para llevar eficientemente los bienes y servicios del Estado social de derecho a los territorios históricamente excluidos».

35. En este contexto, «a través del Manual de Contratación [del Invir], se limitará la contratación directa al desarrollo de proyectos de baja complejidad» pero «de alto impacto social en el territorio». De hecho, es preciso resaltar que, «[h]asta la fecha, en diferentes proyectos adelantados en convenios entre el Invías y diferentes comunidades en el territorio, se han ejecutado y construido obras de baja complejidad como las denominadas “placas huellas”, aplicando como sustento técnico la “cartilla de obras menores de drenaje y estructuras viales del Invías”, documento base que permite que las comunidades, de acuerdo con su capacidad técnica, administrativa y humana, y con el oportuno apoyo estatal, realicen las intervenciones de baja complejidad que se adecuan a las necesidades de sus territorios».

36. Estos contratos observarán todos los principios constitucionales y legales que defina dicho manual y garantizarán unas condiciones técnicas mínimas en materia jurídica, financiera, de personal y de capacidad organizacional.

37. Para terminar, es del caso mencionar que las normas demandadas contienen una acción afirmativa a favor de las organizaciones y personas con las cuales el Invir podrá suscribir contratos estatales bajo la modalidad de contratación directa. Esto es de la mayor relevancia

porque dichas organizaciones y personas son sujetos de especial protección constitucional. Respecto de estos sujetos, en la Sentencia C-932 de 2007, la Corte indicó que «el Legislador debe aplicar esos privilegios también a la contratación estatal, pues debe entenderse que el contrato público es un instrumento para luchar contra la desigualdad». De igual modo, en la Sentencia T-724 de 2003, se refirió a «[l]a adopción de acciones afirmativas en procesos licitatorios para garantizar la participación de grupos marginados o discriminados». Así mismo, en el Auto 275 de 2011 y en la Sentencia T-291 de 2009, se pronunció sobre la participación de las personas recicladoras en procesos contractuales.

2. Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente

38. La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente solicita a la Corte que declare la exequibilidad de las normas demandadas.
Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter
39. La norma habilitante otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para fijar el régimen jurídico del Invir. Tal habilitación incluía la posibilidad de crear la causal de contratación directa objeto de reproche, o fijar un régimen de contratación excepcional que se rigiera por lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007. Esto es así porque el régimen contractual de la nueva entidad forma parte de su régimen jurídico. «Como entre ambos [régimen jurídico y régimen contractual] existe una relación de género – especie, si [el presidente de la República] puede regular lo más general, es decir, el régimen jurídico, con mayor razón puede establecer lo más específico, esto es, el régimen contractual».

40. De este modo, dado que «la ley habilitante no definió expresamente un sometimiento integral [del Invir] a la Ley 80 de 1993 y sus normas complementarias, el legislador extraordinario no está impedido para establecer causales [de contratación directa] distintas a las del artículo 2.4 de la Ley 1150 de 2007». Lo anterior se debe a que la naturaleza jurídica de la entidad no determina necesariamente su régimen contractual aplicable. Bien podía el presidente de la República determinar que el Invir es un establecimiento público, y que su régimen contractual no se rige por el EGCAP. Sin embargo, esta flexibilización de las modalidades de selección del contratista debe estar acorde con los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

41. Finalmente, se debe destacar que «la regulación del parágrafo 1 del artículo 35 del

Decreto ley 1961 de 2023 no es aplicable a las demás entidades sometidas al EGCAP. Dentro de esta perspectiva, no existe una modificación general del artículo 2.4 de la Ley 1150 de 2007 y, por tanto, el desarrollo del decreto ley se encuentra ajustado al artículo 150.10 de la Constitución».

3. Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)

42. La ANI solicita a la Corte que adelante «un control judicial de constitucionalidad más estricto» de la demanda. A diferencia de lo sostenido por los demandantes, las normas demandadas sí tienen «un vínculo directo e inmediato de las facultades extraordinarias concedidas al presidente y la creación del Invir». Además, guardan conexidad con el Plan Nacional de Desarrollo.

43. La Ley del PND reguló tres tipos de contratos: las Asociaciones Público Populares, las Asociaciones de Iniciativa Público Popular y las Asociaciones Público Privadas para el Desarrollo Social, Económico, Productivo y Sostenible del País. El PND dispuso que las organizaciones sociales tienen capacidad jurídica para celebrar contratos estatales bajo la modalidad de selección abreviada, de acuerdo con lo estatuido en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. Lo anterior, «con la premisa de que estos instrumentos asociativos contratados deberán financiar parcial o totalmente el desarrollo de los proyectos de infraestructura mediante el aporte de recursos o aportes en especie».

44. Por consiguiente, al tenor de las normas acusadas, tales asociaciones también podrán contratar con el Invir, pero con sujeción a la modalidad de selección de contratación directa.

45. A la luz del PND, la finalidad de los contratos que celebren las mencionadas asociaciones consiste en «la provisión de infraestructura social, vivienda rural, de vías terciarias y saneamiento básico entre otros». Esto se traduce en el «desarroll[o] [de] proyectos de infraestructura, incluyendo su diseño, construcción, renovación, reparación, mantenimiento, equipamiento, gestión y operación para el cumplimiento del contrato en el territorio de la respectiva comunidad». Este nuevo modelo de contratación es importante para el Gobierno nacional porque impulsa y empodera a las organizaciones sociales y las involucra en la solución de sus problemas. Igualmente, genera nuevas obras e ingresos y fortalece la relación de aquellas con el Estado.

46. En relación con el caso concreto, se observa que los demandantes no expusieron (i) las

razones por las cuales las normas acusadas desconocen el artículo 150, numeral 10, de la Constitución; (ii) «la historia de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y las leyes de creación de entidades, de las relaciones entre las diversas partes de la ley y de sus vínculos con otras leyes»; y (iii) las diferencias entre la ley del PND y «los temas que allí se plasmaron y que presuntamente vulneran las facultades extraordinarias del presidente».

4. Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia

47. El Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia solicita a la Corte que declare la inexequibilidad de las normas demandadas.

48. El EGCAP contiene las reglas que deben aplicar las entidades estatales para la adquisición de bienes, obras y servicios. No obstante, dicho estatuto no es aplicable a todos los contratos estatales. Las excepciones se encuentran en normas especiales. En estos casos, «los contratos estatales se rigen por las normas del derecho privado y/o las especiales de su actividad».

49. Al expedir las normas demandas, el Gobierno nacional excedió el uso de las facultades extraordinarias a él conferidas porque estas únicamente se refieren a la definición del régimen jurídico del Invir. En este sentido, aquellas no preveían la posibilidad de modificar las normas del EGCAP ni de crear un régimen de contratación especial para el Invir. Dado que el acto de creación determinó que el Invir es un establecimiento público, la entidad debe someterse a las reglas del EGCAP. En particular, a las causales en las que procede la contratación directa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

50. El parágrafo demandado delega en el Manual de Contratación del Invir la definición de los términos y condiciones para la contratación directa. Esa delegación contradice la Constitución porque el decreto reglamentario es el único medio previsto en la carta para desarrollar la ley. El presidente de la República no puede delegar la potestad reglamentaria en una autoridad administrativa. En este sentido, el Manual de Contratación del Invir no puede contener normas diferentes a las previstas en el EGCAP y el Decreto 1082 de 2015.

5. Ciudadanos Ingrid Paola Silva Navarro y otros

51. Los ciudadanos Ingrid Paola Silva Navarro, Julián Andrés Barreto Pineda, Sandra Milena

León Peñaloza, Juan Carlos Borda Torres y Rafael Muñoz Macías, estudiantes de derecho de la Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo (Uniciencia), sede Tunja, solicitan a la Corte que declare la inexequibilidad de las normas demandadas.

52. Respecto del cargo admitido a trámite, los intervinientes afirman que «las vías terciarias sí se necesitan, pero no deben ser ejecutadas por medio de contrataciones que terminarán sin ninguna duda asignadas a dedo bajo el umbral del clientelismo, la corrupción y la burocracia».

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

6. Ciudadanos Jenny Paola Amézquita Rodríguez y otros

54. Los ciudadanos Jenny Paola Amézquita Rodríguez, Dany Samuel Morera Novoa, Eduard Fabián Prieto Hernández, Hernán Darío Vargas Usgame y Giovanni Vega Chaparro, estudiantes de derecho de la Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo (Uniciencia), sede Tunja, solicitan a la Corte que declare la inexequibilidad de las normas demandadas.

55. Sostienen que la norma habilitante no otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para legislar en materia de contratación estatal y que las normas acusadas modifican el EGCAP.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

56. La procuradora general de la Nación solicita a la Corte Constitucional que declare la inexequibilidad de las normas demandadas. Para sustentar sus pretensiones, argumentó que «en los artículos 1, 9 y 35 del Decreto Ley 1961 de 2023, el Gobierno nacional incurrió en un ejercicio abusivo de las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso de la República en el artículo 368 de la Ley 2294 de 2023».

57. La norma habilitante autorizó al presidente de la República para que definiera el régimen jurídico aplicable a la nueva entidad. Esto significa que el Congreso de la República habilitó al presidente «para que decidiera, entre el conjunto de normas existentes, las disposiciones que deben regular el desarrollo de las actividades de contratación de la nueva entidad encargada de la gestión de las vías vecinales y regionales».

58. La determinación de sujetar el régimen de contratación del Invir al EGCAP es un desarrollo legítimo de la norma habilitante. Sin embargo, la creación de una causal de contratación directa mediante las normas acusadas «constituye un exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas […] porque no se aviene a la facultad de definir el régimen jurídico de la nueva entidad, sino que se trata del ejercicio de la competencia del Congreso de la República […] contemplada en el inciso final del artículo 150 de la Carta Política».

59. Las facultades extraordinarias atribuidas al presidente de la República son de interpretación restrictiva. En consecuencia, no es posible hacer una hermenéutica extensiva del artículo 368 de la Ley 2294 de 2023, «dirigida a entender que la definición del régimen jurídico de una entidad, además de comprender la adscripción de las actividades de la institución a alguno de los modelos normativos vigentes, incluye la posibilidad de modificar las disposiciones especiales de cada uno de estos (v. gr. los preceptos generales de contratación estatal)».

60. Los escritos de intervención se sintetizan en el siguiente cuadro:

Interviniente
Solicitud
Ministerio de Transporte
Inhibición y, en subsidio, exequibilidad
Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente
Exequibilidad
Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)
Exequibilidad
Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia
Inexequibilidad
Ciudadanos Ingrid Paola Silva Navarro y otros
Inexequibilidad
Ciudadanos Jenny Paola Amézquita Rodríguez y otros
Inexequibilidad
Procuradora general de la Nación
Inexequibilidad

VI. PRUEBA DECRETADA POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

61. Como se indicó en los antecedentes de la presente providencia, mediante Auto del 11 de marzo de 2024, la magistrada sustanciadora decretó la práctica de una prueba. En concreto, solicitó a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y a la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Transporte que remitieran la memoria justificativa del Decreto Ley 1961 de 2023, así como los documentos que deben acompañar dicha memoria, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.1.2.1.6 del Decreto 1081 de 2015.

62. En la medida de lo pertinente, el contenido de la memoria justificativa y de los documentos anunciados será expuesto en acápites posteriores de la presente sentencia.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

63. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para decidir la demanda de inconstitucionalidad de la referencia porque se dirige contra normas que forman parte de un decreto con fuerza de ley dictado por el Gobierno nacional, con fundamento en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución.

2. Caducidad de la acción

64. Las demandas de inconstitucionalidad que se dirijan contra un decreto ley expedido por el Gobierno nacional en virtud de las facultades extraordinarias a él conferidas por el Legislador no están sometidas al término de caducidad previsto en el artículo 242, numeral 3, de la Constitución. De acuerdo con la jurisprudencia, el exceso en el ejercicio de dichas facultades constituye un vicio de competencia que no está sujeto a dicho término.
Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter
3. Solicitud de inhibición

65. El Ministerio de Transporte solicita a la Corte que se inhiba para emitir un pronunciamiento de fondo. A su juicio, las demandas no son aptas. Afirma que, contrariamente a lo sostenido por los accionantes, las normas cuestionadas no excluyen la celebración de contratos estatales con personas diferentes a las indicadas en el parágrafo 1

del artículo 35 del Decreto Ley 1961 de 2023.

66. La Sala Plena advierte que la solicitud de inhibición no plantea argumentos concretos que la sustenten. En efecto, no invoca el incumplimiento de alguno de los requisitos legales o jurisprudenciales que deben satisfacer las demandas de inconstitucionalidad. En la Sentencia C-100 de 2022, la Corte indicó que esta carencia la habilita para «avanzar en el estudio de fondo de los cargos», sin análisis adicionales, y con sujeción a lo sostenido en el auto admisorio de la demanda.

67. En el auto admisorio de las demandas de la referencia, dictado el 19 de febrero de 2024, la magistrada sustanciadora fue clara en sostener que, en ninguno de sus apartes, la disposición «establece que la entidad solo podrá contratar con determinadas personas y organizaciones sociales. En realidad, la norma únicamente precisa una regla especial para la contratación con esas personas y comunidades: estos contratos se harán bajo la modalidad de contratación directa, sin límite de cuantía. Lo anterior significa que, en principio, la contratación con los demás profesionales y organizaciones seguirá las reglas generales previstas en el Estatuto General de Contratación».

68. En los anteriores términos, en el auto de 19 de febrero de 2024, la magistrada sustanciadora admitió la demanda D-15.669 y, posteriormente, esto es, el 11 de marzo de 2024, las demandas D-15.652 y D-15.678.

69. Por tanto, en aplicación del precedente fijado en la Sentencia C-100 de 2022, y dada la carencia argumentativa anotada, la Sala Plena procederá a realizar el estudio de fondo de las normas demandadas, de acuerdo con lo expuesto en los autos del 19 de febrero y 11 de marzo de 2024.

4. Presentación del caso, problema jurídico y esquema de solución

70. El artículo 368 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, revistió al presidente de la República de facultades extraordinarias para que expidiera normas con fuerza de ley. Mediante ellas, el Gobierno nacional debía crear una entidad pública adscrita al Ministerio de Transporte. Según el citado artículo, el objetivo principal de la nueva entidad debía ser «el fomento de la construcción, mejoramiento y conservación de caminos vecinales o de carácter regional, en el territorio

nacional, en cooperación con los departamentos, municipios, o con otras entidades oficiales, semioficiales y privadas».

71. Además, el inciso segundo de la norma prevé que «[l]a entidad que se cree en virtud de las facultades extraordinarias aquí concedidas asumirá las funciones que cualquier otra entidad del orden nacional se encuentre ejecutando en esta misma materia». Por último, el artículo 368 de la Ley 2294 de 2023 establece que el presidente de la República «definirá la naturaleza jurídica, el régimen jurídico aplicable, y la forma en que se recibirán los recursos que conformarán esta entidad, incluyendo aquellos derivados de la asunción de las funciones ejecutadas por otras entidades».

72. En virtud de lo prescrito en el artículo 368 de la Ley 2294 de 2023, el Gobierno nacional expidió el Decreto Ley 1961 de 2023, «[p]or el cual se crea el Instituto Nacional de Vías Regionales, se determina su estructura, funciones y se dictan otras disposiciones». El parágrafo acusado de esa normativa dispone que el Invir podrá suscribir contratos con determinadas personas y organizaciones sociales bajo la modalidad de contratación directa, sin importar su cuantía. En atención a lo establecido en las expresiones demandas, contenidas en los artículos 1 y 9.5 del Decreto Ley 1961 de 2023, dicho parágrafo contiene una excepción a la siguiente regla general: los contratos que celebre el Invir deben sujetarse al EGCAP.

73. Con fundamento en argumentos similares, los accionantes de las tres demandas admitidas afirman que las normas objeto de control desconocen el artículo 150, numeral 10, de la Constitución. Lo anterior, en la medida en que constituyen una extralimitación en el ejercicio de las facultades conferidas al presidente de la República en el artículo 368 de la Ley 2294 de 2023. A su juicio, esto es así porque la norma habilitante, es decir, el artículo 368 de la Ley 2294 de 2023, no revistió al presidente de la República de facultades para establecer excepciones al EGCAP.

74. Para sustentar esta conclusión, en su conjunto, los accionantes sostienen, primero, que, al tenor de la norma habilitante, el presidente de la República tenía facultades para «definir» —no para exceptuar— el «régimen jurídico aplicable» al Invir. Ese régimen se refiere, dicen los actores, al conjunto de normas aplicables a los actos y contratos de la entidad. Al tenor del artículo 81 de la Ley 489 de 1998, y dado que el Invir es un establecimiento público, los

contratos que suscriba ese instituto se deben regir por el EGCAP.

75. Y, segundo, las normas acusadas no guardan conexidad con el objeto de la norma habilitante y su alcance material, así como tampoco con las facultades atribuidas al presidente de la República. Esto por cuanto ninguna de ellas prevé la posibilidad de introducir una nueva causal de contratación directa en el mencionado estatuto.

76. En concordancia con el cargo admitido, la Corte Constitucional debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿Los artículos 1 (parcial), 9.5 (parcial) y 35 (parágrafo 1) del Decreto Ley 1961 de 2023, los cuales establecen que el Invir podrá suscribir contratos con determinadas personas y organizaciones sociales bajo la modalidad de contratación directa, sin importar su cuantía, vulneran el artículo 150, numeral 10, del texto superior porque constituyen una extralimitación en el ejercicio de la competencia atribuida al presidente de la República por el artículo 368 de la Ley 2294 de 2023?

77. Para resolver el problema jurídico, esta corporación se referirá a la jurisprudencia que se ha pronunciado sobre el alcance y la interpretación de las facultades extraordinarias otorgadas por el Legislador al presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley. Para terminar, se dará solución al cargo de inconstitucionalidad propuesto.

5. Límites constitucionales y jurisprudenciales al ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al presidente de la República por el Legislador. Reiteración de jurisprudencia

78. El artículo 150 de la Constitución dispone que, en virtud de la cláusula general de competencia en materia legislativa, le corresponde al Congreso de la República hacer las leyes. No obstante, al tenor del numeral 10 de ese mismo artículo, en ejercicio de la mencionada competencia, el Congreso puede, de manera excepcional, revestir 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». Estas normas se denominan decretos leyes.

79. El citado numeral determina los siguientes límites temporales, procedimentales y materiales a los que está sometido el otorgamiento de dichas facultades: (i) el presidente de la República solo puede hacer uso de la facultad legislativa por el término de seis meses; (ii) las facultades deben ser solicitadas expresamente por el Gobierno nacional; (iii) su

aprobación requiere de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara; (iv) el Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno y (v) esas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, leyes marco o decretar impuestos.

80. La Corte ha afirmado que los límites constitucionales antes señalados son «una respuesta legítima y adecuada al desbordamiento de las facultades extraordinarias que se produjo en forma tan notable y fecunda bajo el régimen de la anterior normatividad constitucional». Por eso, aunque la posibilidad de otorgar facultades extraordinarias al presidente es el resultado de la colaboración armónica entre las ramas del poder, dichos límites son necesarios porque buscan el fortalecimiento de los principios democrático y de separación de poderes, así como la expansión del principio de reserva de ley.

81. El análisis que ha efectuado la Sala Plena en estos casos consta de los siguientes dos juicios:

5.1. Primer juicio: la constitucionalidad de la ley de facultades extraordinarias

82. Este juicio supone verificar el cumplimiento de las condiciones y límites constitucionales para la delegación legislativa. La declaratoria de inexequibilidad de la norma habilitante conduce inexorablemente a la declaratoria de inexequibilidad del decreto ley.

83. La Corte ha afirmado que la norma habilitante debe ser precisa. Esto significa que debe ser inequívoca sobre cuáles son los asuntos que podrán ser legislados mediante decretos leyes y cuál es el campo de acción legislativa del presidente de la República. El cumplimiento de este requisito no tiene relación alguna con «la extensión, grado de amplitud o generalidad de las facultades conferidas», sino con la claridad de estas. La citada exigencia tampoco equivale a la taxatividad o a la descripción detallada y minuciosa de las materias delegadas. Ello vaciaría la delegación, en la medida en que la norma habilitante sería por sí sola suficiente para regular la materia y, por tanto, el presidente de la República únicamente podría reiterar lo ya establecido por el Legislador.

84. En otras palabras, «las facultades no pueden ser vagas e indeterminadas puesto que ello representaría una habilitación en blanco al Ejecutivo equivalente a una renuncia inaceptable del Congreso a ejercer la función legislativa que el constituyente le ha confiado». De este

modo, la exigencia de precisión es de la mayor relevancia porque «[u]na ley habilitante demasiado amplia o imprecisa vulnera el carácter excepcional de la facultad legislativa presidencial, al tratarse de una cesión de la función legislativa, más que de una delegación». Además, la precisión de las facultades concedidas permite evitar «posibles abusos o excesos en su ejercicio y, por ende, crear inseguridad jurídica».

85. El mandato de precisión supone que el Congreso de la República debe: «1) indicar la materia que delimita el ámbito sustantivo de acción del Ejecutivo; 2) señalar la finalidad a la cual debe apuntar el presidente de la República al ejercer las facultades; y 3) enunciar los criterios que han de orientar las decisiones del Ejecutivo respecto de las opciones de diseño de política pública dentro del ámbito material general de la habilitación».

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter
5.2. Segundo juicio: el respeto a los límites fijados en la norma habilitante por parte de las normas contenidas en el decreto ley

86. Sobre este juicio, la corporación ha señalado que el control de constitucionalidad de los decretos leyes debe ser más estricto y riguroso que aquel que se adelanta sobre las leyes expedidas por el Congreso de la República. Lo anterior, pues «altera el reparto ordinario de competencias normativas entre el Congreso y el Ejecutivo». La Corte ha explicado que en los casos en los que se cuestiona la constitucionalidad de un decreto ley no siempre es necesario examinar la constitucionalidad de la norma habilitante. En realidad, esta es una potestad excepcional que puede ser ejercida por la Sala Plena mediante la integración de la unidad normativa, solo cuando aquella advierta que el asunto reúne los requisitos jurisprudenciales exigidos para el efecto.

87. En este contexto, «la ley de facultades extraordinarias opera como patrón o parámetro del control de constitucionalidad». En consecuencia, la transgresión de los límites fijados en la norma habilitante no produce la ilegalidad del decreto ley o de sus normas, sino su inconstitucionalidad porque es el texto superior el que dispone el ejercicio limitado de facultades legislativas por parte del presidente de la República.

88. La jurisprudencia ha advertido que la excepcionalidad de la concesión de facultades legislativas al presidente de la República para expedir decretos leyes se garantiza no solo mediante el respeto de los límites indicados en el fundamento jurídico 79 de esta sentencia,

sino también de dos condiciones adicionales. En primer lugar, «el proyecto de ley donde se incluya la atribución de facultades extraordinarias debe contener una expresa motivación que sustente su concesión y las leyes de facultades extraordinarias deben responder al logro de un determinado fin que justificó su solicitud». La segunda condición se refiere a la extensión e interpretación de la norma habilitante y, por consiguiente, de las facultades otorgadas.

89. Entonces, la constatación de la validez constitucional del decreto ley o de sus normas supone examinar la coherencia o congruencia de las normas del decreto con los motivos concretos y precisos que manifestó el Gobierno nacional para solicitar las facultades extraordinarias y que fueron tenidos en cuenta por el Legislador para otorgarlas. Y, además, analizar el alcance de los términos empleados por la ley habilitante para conferir las facultades extraordinarias —«el verbo rector de la facultad»—, los cuales acotan o demarcan el marco de acción legislativa del presidente de la República. Procede la Corte a analizar el alcance de estas dos condiciones y a desarrollar la metodología empleada por la jurisprudencia para el efecto.

5.2.1. Congruencia de las normas del decreto con los motivos que manifestó el Gobierno nacional para solicitar las facultades extraordinarias

90. La primera exigencia, la cual, como ya se dijo, hace posible la satisfacción del requisito de precisión de la norma habilitante, demanda que el juez de control de constitucionalidad verifique (i) la coherencia entre las normas del decreto ley y los motivos que fundaron la solicitud de facultades extraordinarias, lo cual es particularmente importante cuando la ley habilitante presenta un amplio nivel de generalidad; y (ii) la existencia de una relación directa e inmediata de índole material entre el contenido del decreto ley y el contenido material de la habilitación. La jurisprudencia ha denominado a este último elemento como principio de causalidad. Estos dos requisitos han sido explicados por la jurisprudencia como se indica a continuación.

5.2.1.1. Coherencia entre las normas del decreto ley y los motivos que fundaron la solicitud de facultades extraordinarias

91. Este primer elemento significa que «un decreto ley expedido por el Gobierno podría ser demandado por exceder el preciso ámbito de la ley de facultades, no solo en razón de la

descripción que en dicha ley se haya hecho del objeto de las facultades, sino en virtud de la evaluación de las disposiciones del decreto a la luz de los motivos que llevaron al Legislador a concederlas». En este punto del examen, el juez constitucional deberá examinar, entonces, primero, el alcance de la solicitud de facultades extraordinarias; y, segundo, la congruencia entre los motivos que llevaron al Legislador a otorgar facultades extraordinarias al presidente de la República y las normas demandadas. Para este análisis, se pueden examinar la exposición de motivos de la ley habilitante u otros textos del trámite legislativo.

92. En este escenario, la Corte ha afirmado que, cuando las facultades extraordinarias son otorgadas en la ley del plan nacional de desarrollo, el decreto ley expedido a su amparo «no pued[e] ser utilizado para cumplir o materializar cualquiera de los objetivos o metas de planeación de tal instrumento». Del mismo modo en que sucede en los demás casos, aquí lo fundamental es verificar los motivos específicos que guiaron la solicitud de facultades extraordinarias. En aplicación de esta regla, en la Sentencia C-159 de 2021, la Sala Plena fue enfática en señalar:

Una interpretación distinta iría en contra de la necesaria interpretación restrictiva de las facultades extraordinarias, regla hermenéutica que busca proteger los principios democrático y de separación entre ramas del poder público. Por lo tanto, a pesar de que en los considerandos del decreto ley demandado se hayan expuesto varios argumentos que implicarían que las facultades extraordinarias podían ser utilizadas, entre otros aspectos, con el objetivo de luchar contra la corrupción y avanzar en la transformación digital del país, en realidad, como quedó evidenciado en la presente sentencia, las facultades extraordinarias fueron solicitadas expresamente y conferidas para la modernización y eficiencia de la Administración pública, con el objetivo de promover la libre competencia en los sectores productivos.

93. En este contexto específico, la Corte no está llamada a «emprender, de oficio, […] la búsqueda extensa de los argumentos concretos que funden, de alguna manera, la solicitud al Congreso de facultades extraordinarias, mediante el cotejo de la delegación legislativa con todo el Plan Nacional de Desarrollo».

5.2.1.2. Relación directa material entre el decreto ley y la habilitación

94. El segundo elemento «se relaciona con los criterios específicos que permiten la

delimitación del ámbito de la competencia atribuida al Ejecutivo». Es decir, con los límites temáticos que imprime la ley habilitante. La precisión en la definición de tales criterios o límites temáticos de la delegación no implica que el Congreso de la República regule integralmente la materia en la norma habilitante. Esto ocuparía el campo de acción que la Constitución le otorga al Ejecutivo. Así, «[c]uando el Congreso predetermina completamente el contenido de los futuros decretos con fuerza de ley, no está en realidad habilitando transitoriamente al Ejecutivo para legislar, sino ejerciendo directamente sus competencias como titular del poder legislativo».

95. Sin embargo, para cumplir el requisito de precisión, el Legislador sí está obligado a fijar un contenido mínimo en la norma habilitante, que establezca el ámbito de la delegación dentro del cual debe actuar el presidente de la República. La compresión de este contenido mínimo debe considerar, por un lado, que este «es un asunto de grado respecto del cual el Congreso dispone de un margen de configuración» y, por otro lado, que el juez constitucional no puede «desconocer el contexto y la necesidad regulativa a partir de la cual tuvo lugar la habilitación».

96. El último punto es relevante porque el sentido de las facultades extraordinarias otorgadas no puede ser identificado únicamente a la luz de la norma habilitante. Para ello también se debe hacer uso de la parte considerativa del decreto ley. Esta ofrece el contexto normativo en el que se insertan las normas demandadas y, en principio, podría evidenciar la finalidad concreta que el Legislador buscaba alcanzar con la delegación, así como los objetivos que persigue el presidente de la República con la expedición del decreto ley.

97. De este modo, el juez constitucional deberá verificar que las disposiciones acusadas sean coherentes con el tema general del decreto ley y que este, a su vez, sea coherente con el tema de la habilitación. Esto exige que el análisis parta «de una interpretación sistemática y teleológica de la habilitación legislativa, y no de un estudio fragmentario y descontextualizado de las atribuciones conferidas al presidente».

5.2.2. Interpretación restrictiva de los términos empleados por la ley habilitante

98. La segunda y última exigencia implica definir el alcance de las palabras usadas para conferir las facultades legislativas. En este ejercicio, la interpretación de la norma habilitante debe ser literal y restrictiva o, en otras palabras, de ningún modo amplia, extensiva o por

analogía. Esto supone que no existen habilitaciones o competencias implícitas, pues lo contrario representa una invasión de la órbita constitucional del Congreso.

99. En otros términos, para examinar la validez del decreto ley de cara a la norma habilitante, el juez constitucional no podrá: «(i) constru[ir] hermenéuticas que permitan atribuir la competencia legislativa con interpretaciones extensivas o analógicas; (ii) identifi[car] facultades implícitas derivadas de la ley habilitante; o (iii) permit[ir] al presidente de la República regular un ámbito de competencia del Legislador ordinario a partir de un encadenamiento entre las materias objeto de concesión regulativa y las que trata el decreto ley».

100. Con todo, la jurisprudencia ha reconocido que el presidente de la República tiene un margen razonable de apreciación respecto del contenido de los términos empleados en la norma habilitante, de acuerdo con el contexto fáctico de la situación objeto de regulación y otras disposiciones del ordenamiento jurídico. Sin embargo, también ha dicho que, en todos los casos, la valoración del presidente debe coincidir con la teleología de la delegación legislativa, es decir, con los fines que motivaron esa habilitación. Esto es así porque «revisar el significado de cada palabra que hace parte de la potestad delegada, es una posibilidad de abordaje del problema, pero no la única. Cada caso concreto requiere diversas formas de aproximación, dado que elementos importantes en el análisis de lo delegado, como lo son la afinidad temática y el cumplimiento del telos, trascienden el ejercicio de interpretación literal [de la norma demandada]».

101. Para terminar, no sobra destacar que el respeto de los límites establecidos en la ley de facultades extraordinarias no demanda que se expida un único decreto ley. Esto, a condición de que el primer ejercicio de la facultad legislativa no haya agotado todas las materias y asuntos definidos en la norma habilitante. Así mismo, resulta conveniente resaltar que no es posible extender la prohibición constitucional de regular determinadas materias —códigos, leyes estatutarias, orgánicas, leyes marco e impuestos—, vía facultades extraordinarias, a otros asuntos no expresamente previstos en la Constitución.

102. En síntesis, la ley de facultades extraordinarias opera como patrón o parámetro del control de constitucionalidad de los decretos leyes que dicte le presidente de la República a su amparo. La constatación de la validez constitucional del decreto ley o de sus normas

implica entonces examinar (i) la coherencia entre las normas del decreto ley y los motivos que fundaron la solicitud de facultades extraordinarias; (ii) la existencia de una relación directa e inmediata de índole material entre el contenido del decreto ley y el contenido material de la habilitación; y (iii) el alcance de los términos empleados por la ley habilitante para conferir las facultades extraordinarias, los cuales acotan o demarcan el marco de acción legislativa del presidente de la República.

6. Solución del cargo de inconstitucionalidad

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

104. La Corte no juzgará la validez constitucional de la norma habilitante (primer juicio). La demanda se dirige únicamente contra las disposiciones producto de las facultades extraordinarias allí concedidas (segundo juicio). En la sentencia C-1316 de 2000, la Corte Constitucional consideró que el estudio de constitucionalidad de los decretos leyes suponía el estudio de la ley habilitante que había facultado al presidente de la República para expedirlos. Por ello, la Sala siempre integraba la unidad normativa entre la norma habilitante y el decreto ley demandado.

105. Sin embargo, esta posición fue modificada en la sentencia C-292 de 2001. En ella la Corte indicó que «[s]erá posible ampliar el objeto del juicio de constitucionalidad a la ley de facultades, en aquellos casos en los que la unidad o integración normativa sea estrictamente necesaria, esto es, cuando para ejercer el control de constitucionalidad sobre el decreto demandado tal operación resulta indispensable, puesto que la proposición jurídica acusada, si bien tiene un contenido propio, se encuentra tan íntimamente ligada con contenidos jurídicos de la ley habilitante, que resulta imposible estudiar cabalmente su constitucionalidad sin analizar la ley de facultades».

106. En el caso concreto, esta condición no se cumple. La integración de la unidad normativa con la norma habilitante no es estrictamente necesaria porque es posible estudiar las normas demandadas sin estudiar la exequibilidad de la norma habilitante. Aquellas tienen un contenido autónomo. En estricto rigor jurídico, para entender su sentido, solo es necesario comprender la expresión régimen jurídico aplicable, contenida en la norma habilitante. Como se verá más adelante, en principio, esa expresión no es inconstitucional porque, como ya se indicó, la Corte ha explicado que el Legislador puede conceder facultades extraordinarias al

presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley, mediante los cuales este determine el régimen jurídico de entidades administrativas. Igualmente, la jurisprudencia constitucional y la ley han definido la noción de régimen jurídico.

107. Además, el presente caso no reúne las condiciones señaladas en la Sentencia C-489 de 2023, en aplicación de las cuales procede adelantar un control oficioso de constitucionalidad. En particular, se debe destacar que la prueba decretada, las intervenciones recibidas y el concepto del PGN no identificaron algún vicio de inconstitucionalidad en la norma habilitante. El cumplimiento de este requisito para ampliar el juicio de constitucionalidad es fundamental porque garantiza el carácter participativo, pluralista y deliberativo del proceso de constitucionalidad.

108. Sin embargo, la Sala Plena sí estima necesario advertir que, en principio, la incorporación en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo de normas que otorguen facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley podría ser inconstitucional por la violación del principio de unidad de materia. Aunque, en abstracto, esto sería así por varias razones, la Corte entiende que deberá examinar las particularidades de cada caso para efectos de determinar la configuración de la violación del principio constitucional anotado. Las aludidas razones son las siguientes:

109. Primera, prima facie, dicha incorporación no se encuentra prevista en los contenidos predeterminados de esa ley, de acuerdo con lo dispuesto en el texto superior. En efecto, el Plan Nacional de Desarrollo estará: «conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional». En la parte general «se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno». Por su parte, el plan de inversiones públicas «contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal». Igualmente, la Ley del Plan Nacional de Desarrollo contendrá «[l]os 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 el cumplimiento o ejecución de los mismos».

110. Segunda, en el trámite legislativo de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, «el principio democrático se encuentra restringido [porque] la iniciativa es gubernamental, las posibilidades de modificación del proyecto por el Congreso se encuentran limitadas [y] el término para la aprobación del plan es reducido». Tal restricción implica, en principio, la imposibilidad de incluir disposiciones en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo que afecten o limiten aún más el principio democrático. En las consideraciones de esta sentencia ya se dijo que la atribución de facultades extraordinarias al presidente de la República para legislar «altera el reparto ordinario de competencias normativas entre el Congreso y el Ejecutivo» y, por tanto, restringe el principio democrático.

111. Y, tercera, las normas que integran la Ley del Plan Nacional de Desarrollo están gobernadas por la regla de la transitoriedad. Esto significa que, por su naturaleza, esas normas «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». Es claro que el otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley que, como ocurre en el presente caso, modifican el ordenamiento jurídico de manera permanente constituye una forma de soslayar la regla de la temporalidad de las normas que integran la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

112. Como es natural, en ejercicio de las facultades extraordinarias, el Gobierno nacional no puede expedir normas que el propio Legislador no puede incluir en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Es decir, tratándose de esas facultades, el Gobierno nacional tiene las mismas restricciones del Legislador y, en consecuencia, no puede modificar el ordenamiento jurídico de manera permanente. Todas las normas, incluidas las que habilitan y aquellas expedidas en uso de facultades extraordinarias, deben cumplir los mismos requisitos de las normas que el Legislador puede incorporar a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

113. La competencia del Invías para administrar vías terciarias. De acuerdo con el artículo 300, numeral 2, de la Constitución Política, las asambleas departamentales son competentes para regular el transporte, las obras públicas y las vías de comunicación de su territorio. Por su parte, en virtud del artículo 313, numeral 2, ejusdem, los concejos municipales lo son para adoptar los correspondientes planes y programas de obras públicas. A su turno, l artículo 74, numeral 8, de la Ley Orgánica 715 de 2001 dispone que los departamentos tienen a su cargo

la competencia de «[a]delantar la construcción y la conservación de todos los componentes de la infraestructura de transporte que les corresponda». En similar sentido, el numeral 4 del artículo 76 de la citada ley prevé que los municipios, de forma directa o indirecta, «con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos», deben «[c]onstruir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio».

114. Sobre el particular, es necesario tener en cuenta que las denominadas vías regionales incluyen las vías secundarias y terciarias, los caminos ancestrales y la red fluvial y el transporte aéreo de las zonas más apartadas del país. Las vías secundarias son aquellas que unen las cabeceras municipales entre sí o que provienen de una cabecera municipal y conectan con una vía primaria. Las vías terciarias son las vías de acceso que unen las cabeceras municipales con sus veredas o que unen veredas entre sí.

115. De acuerdo con un informe oficial publicado por el Departamento Nacional de Planeación en noviembre de 2023, en la actualidad, las vías secundarias se encuentran en su totalidad bajo las administraciones departamentales. No ocurre lo mismo con las vías terciarias. Así, «[d]e los 142.284 km de red terciaria, 100.748 km (71%) son administrados por municipios, 3.959 km (10%) están a cargo de las administraciones departamentales, y 27.577 km (19%) [están] bajo responsabilidad del Gobierno nacional, y son administrados por el Invías».

116. La intervención e inversión del Invías en las vías terciarias, a pesar de lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica 715 de 2001, se fundamentan en tres razones. Primera, en 2003 la red terciaria a cargo de la Nación fue transferida al Invías por el extinto Fondo Nacional de Caminos Vecinales. Segundo, en consecuencia, mediante decretos sucesivos dictados en ejercicio de la competencia estatuida en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución, el presidente de la República ha dispuesto que el Invías tendrá como objeto la ejecución de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primaria y terciaria. Y, tercera, el artículo 10 de la Ley 1682 de 2013, que regula los proyectos de infraestructura de transporte, prevé la posibilidad de que, en los proyectos de infraestructura de transporte de utilidad pública e interés social a cargo de la Nación, que requieran intervenciones urbanas o rurales en vías secundarias o terciarias, la Nación, a través del Invías o la ANI, suscriba un convenio de

colaboración y coordinación con la autoridad territorial correspondiente.

117. Lo anterior significa que el Invías continúa administrando las vías terciarias porque los municipios no tienen la capacidad financiera y técnica para ello. Esto, a pesar de que la Constitución y la Ley Orgánica 715 les confiere esa competencia. En todo caso, el ejercicio de las funciones a cargo del Invías —ahora del Invir— deben ser analizadas y ejecutadas desde esa perspectiva superior. Puntualmente, a la luz de los principios de descentralización administrativa y de autonomía de las entidades territoriales en materia de construcción y mantenimiento de vías.

118. Aclarados los dos puntos anteriores, pasa la Sala a determinar si los artículos 1 (parcial), 9.5 (parcial) y 35 (parágrafo 1) del Decreto Ley 1961 de 2023, los cuales establecen que el Invir podrá suscribir contratos con determinadas personas y organizaciones sociales bajo la modalidad de contratación directa, sin importar su cuantía, vulneran el artículo 150, numeral 10, del texto superior porque son una extralimitación en el ejercicio de la competencia atribuida al presidente de la República por el artículo 368 de la Ley 2294 de 2023.

6.1. El respeto a los límites fijados en la norma habilitante

6.1.1. La coherencia entre las normas acusadas y los motivos que fundaron la solicitud de facultades extraordinarias

119. De acuerdo con la metodología reiterada en el capítulo anterior de la presente sentencia, para empezar, la Sala debe verificar la coherencia entre las normas demandadas y los motivos que fundaron la solicitud de facultades extraordinarias.

120. El documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, que culminó con la sanción de la Ley 2294 de 2023, contiene cinco transformaciones. Una de ellas consiste en la convergencia regional. Esta implica «fortalecer y consolidar vínculos espaciales y poblacionales, a diferentes escalas […] con el fin de […] lograr la integración socioeconómica y ambiental intrarregional (vínculos intrarregionales: intraurbanos, urbano-rurales, y subregionales)». Para lograr esos vínculos, el documento Bases plantea ocho catalizadores. Entre estos se encuentran los «[m]odelos de desarrollo supramunicipales para el fortalecimiento de vínculos urbano-rurales y la integración de territorios». Uno de los componentes de esos modelos es la «[i]ntervención de vías terciarias, terminales fluviales y

aeródromos».

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

122. El proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 fue radicado por el Gobierno nacional para primer debate en las comisiones de asuntos económicos de ambas cámaras en sesión conjunta. En la versión original del proyecto de ley no estaba la norma habilitante que otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir el Decreto Ley 1961 de 2023. Sí estaba el artículo 298, que atribuía esas facultades al primer mandatario para, entre otros, (i) «[c]rear, escindir, fusionar, suprimir, integrar, o modificar la naturaleza jurídica, de entidades de la rama ejecutiva»; (ii) «[s]eñalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades resultantes de las creaciones, fusiones o escisiones y los de aquellas entidades a las cuales se trasladen las funciones de las suprimidas, escindidas, fusionadas o transformadas»; y (iii) «[d]eterminar la adscripción o la vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas que se creen, fusionen, escindan o integren».

123. El parágrafo 1 del citado artículo 298 disponía que las facultades concedidas serían «ejercidas con el propósito de cumplir los objetivos e indicadores del Plan Nacional de Desarrollo». En la exposición de motivos también se lee que el objetivo de la solicitud de facultades extraordinarias consistía en que el presidente de la República pudiera expedir normas «que contribuyan a la ejecución de las transformaciones». Así mismo, en el informe de subcomisión al proyecto de ley número 338 de 2023 cámara – 274 de 2023 senado, particularmente, en el capítulo denominado «Anexos de los ministerios», se lee que, a juicio del Ministerio de Transporte, el artículo 298 facultaba al presidente de la República para «crear una entidad para el fomento de la construcción, mejoramiento y conservación de caminos vecinales».

124. Posteriormente, el artículo 298 fue eliminado del proyecto de ley porque «establecía unas facultades abiertas y casi que sin límite al señor presidente». En consecuencia, los congresistas ponentes sugirieron que tales facultades fueran concretadas en cada uno de «los temas que el señor presidente las necesitara y así fueron puestas a consideración de las comisiones de coordinadores y ponentes».

125. En el informe de ponencia para primer debate en comisiones conjuntas, los congresistas

ponentes introdujeron la norma habilitante del asunto de la referencia. El artículo sometido a discusión de las comisiones—en ese momento, el artículo 303— tenía la misma redacción del actual artículo 368. No obstante, el texto del artículo 303 tenía dos incisos adicionales. El primer inciso adicional disponía que la intervención de las vías terciarias es necesaria para «facilitar el acceso de bienes y servicios a las comunidades, así como posibilitar el transporte y comercialización de la producción agrícola en los centros de consumo a través de caminos y carreteras articuladas que permitan reducir los costos de transporte». Igualmente, el segundo inciso adicional establecía que la nueva entidad deberá centrarse «de manera exclusiva en el desarrollo de programas de promoción, apoyo y asesoría a las entidades territoriales en las actividades de formulación, preparación, evaluación y tramitación de los programas y proyectos relacionados con la cofinanciación de la red de caminos vecinales, y de forma general en buscar los mecanismos de financiación de estas rutas».

126. Estos propósitos son consistentes con el debate congresional en el que se puso de presente la importancia de la norma habilitante «para que se saque todo lo de la red terciaria de la dependencia de Invías, porque hoy es una Dirección, aquí se va a crear digamos una estructura muy robusta para Caminos Vecinales». En el curso de la discusión, algunos congresistas, principalmente de la oposición, también dejaron constancia de que la facultad otorgada al presidente de la República para definir el régimen jurídico de la nueva entidad no podía ser interpretada en el sentido de que el régimen de contratación pudiera ser de derecho privado. Además, precisaron que ese régimen de contratación tampoco podría ser usado para facilitar la corrupción o celebrar contratos con personas que no tuvieran las calidades para la ejecución de obras públicas.

127. Por ello, algunos manifestaron la preocupación de que, en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas, el presidente de la República pudiera «facilitar la contratación directa» para el desarrollo del objeto de la entidad. De igual modo, algunos congresistas recordaron que si, en el marco de las facultades extraordinarias concedidas, el presidente de la República autorizaba la contratación con juntas de acción comunal, ya existía un régimen legal para ello que no podía ser desconocido.

128. La norma habilitante, tal cual se encuentra hoy en el artículo 368 de la Ley 2294 de 2023, fue aprobada por las comisiones conjuntas en primer debate, sin los incisos adicionales descritos, los días 20, 21, 22 y 23 de marzo de 2023; en segundo debate en el Senado de la

República, los días 2 y 3 de mayo de 2023; en segundo debate en la Cámara de Representantes, los días 2, 3 y 4 de mayo de 2023; y en conciliación por la plenaria del Senado y de la Cámara de Representantes los días 3 y 4 de mayo de 2023, respectivamente.

129. De conformidad con lo expuesto, es posible concluir que las facultades extraordinarias fueron solicitadas por el presidente de la República al Congreso de la República para crear una entidad que se encargara del fomento de la construcción, el mejoramiento y la conservación de las vías terciarias. A este objeto subyacen los siguientes propósitos: fortalecer los vínculos entre el campo y la ciudad; facilitar el acceso a bienes y servicios por parte de las comunidades; posibilitar el transporte y comercialización de la producción agrícola en los centros de consumo; reducir los costos del transporte; y desarrollar programas de promoción, apoyo y asesoría a las entidades territoriales relacionados con la cofinanciación de vías terciarias.

130. La Corte observa que, en concordancia con el trámite legislativo de la norma habilitante, en virtud de las facultades extraordinarias concedidas, el presidente de la República debía definir el régimen jurídico aplicable a la nueva entidad. Sin embargo, en la solicitud de facultades extraordinarias, el presidente no hizo mención a la posibilidad de que, en el contexto de dicha definición, pudiera otorgar un régimen de contratación excepcional a esa entidad. Es más, como ya se indicó, el artículo 298 de la versión original del proyecto de ley fue sustituido por su extrema amplitud.

131. En este sentido, para la Sala Plena es claro que no existe congruencia entre los motivos que llevaron al Legislador a otorgar facultades extraordinarias al presidente de la República y las normas demandadas.

6.1.2. La relación directa e inmediata de índole material entre las normas demandadas y la norma habilitante

132. En concordancia con la metodología reiterada en el capítulo quinto de la presente sentencia, en este punto, la Sala debe identificar, primero, los límites temáticos que imprime la ley habilitante y la coherencia entre estos y las normas demandadas. Y, segundo, el contexto normativo en el que se insertan las normas demandadas, de acuerdo con el sentido de las facultades extraordinarias otorgadas y la parte considerativa del Decreto Ley 1961 de 2023. En este punto, la Corte identificará, además, los objetivos que persigue el presidente

de la República con la expedición del decreto ley.

133. De acuerdo con el trámite legislativo descrito en el acápite anterior, el límite temático de la habilitación se circunscribía a la creación de una entidad que se encargara del fomento de la construcción, el mejoramiento y la conservación de las vías terciarias, con el objetivo general de fortalecer los vínculos entre el campo y la ciudad y promover la integración de los territorios. Para ello, la norma habilitante otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para que, vía decretos leyes, definiera la naturaleza jurídica, el régimen jurídico aplicable, y la forma en que se recibirán los recursos que conformarán la nueva entidad.

134. El Decreto Ley 1961 de 2023 contiene siete considerandos. Los dos primeros y el sexto citan el artículo 150, numeral 10, de la Constitución y las facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la República en el artículo 368 de la Ley 2294 2023, para «crear el Instituto Nacional de Vías Regionales (Invir), determinar su naturaleza jurídica, estructura y funciones». El tercer considerando destaca que «uno de los principales objetivos del Gobierno nacional es la priorización de la intervención de la red regional de carreteras, con el fin de fortalecer vínculos urbanoregionales y la integración de territorios». Esto, dice el Decreto, se evidencia en la Ley 2294 de 2023 y en el Programa Caminos Comunitarios para la Paz Total.

135. Los considerandos cuarto y quinto se refieren a la competencia del Invías en materia de vías terciarias y a la necesidad de sustraer de su objeto institucional dicha competencia.

136. Sin ninguna relación con los considerandos previos, el último considerando se limita a indicar lo siguiente:
Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter
Que se requiere que el Instituto Nacional de Vías Regionales (Invir), de conformidad con el principio de libertad de configuración del legislador y de acuerdo a las facultades concedidas, cuente con un proceso de contratación directa con comunidades rurales, cabildos, organizaciones populares, unidades de economía popular, organismos de acción comunal, social o comunitaria u otras formas de organización social, grupos y/o comunidades étnicas, comunidades en todas sus diversidades, mujeres y víctimas, para el desarrollo de proyectos e infraestructura vial.

137. En términos generales, el parágrafo 1 del artículo 35 del Decreto Ley 1961 de 2023,

demandando en el presente proceso, es una reproducción del considerando transcrito en precedencia. De ahí que tal considerando no ofrezca mayores elementos de análisis para comprender el contexto normativo en el que se insertan las normas demandadas ni los objetivos que persigue el presidente de la República con la expedición de estas. A pesar de que invoca las facultades extraordinarias concedidas, dicho considerando tampoco permite evidenciar una relación entre, por un lado, las disposiciones acusadas y, por otro lado, el sentido y el propósito de esas facultades.

138. La simple mención del «principio de libertad de configuración del legislador» en la memoria justificativa del Decreto Ley se torna insuficiente para establecer un vínculo sustancial entre los límites temáticos que imprime la ley habilitante y las normas demandadas. Lo mismo sucede con otros apartados de la memoria justificativa en los que se menciona: (i) la necesidad de la nueva entidad de contar con instrumentos contractuales expeditos y (ii) la finalidad de intervenir en el territorio con el apoyo de las estructuras de economía popular. Si bien estos elementos dan luces sobre los objetivos que perseguía el presidente de la República con la expedición de las normas demandadas, dichos objetivos no concuerdan con el propósito que buscaba alcanzar el Legislador con la norma habilitante.

139. Tal propósito consistía en dotar al presidente de la República de facultades extraordinarias para que creara una entidad que se encargara con exclusividad del fomento de la construcción, el mejoramiento y la conservación de las vías terciarias. Lo anterior, con el objeto de sustraer esa materia del objeto del Invías. Desde esta perspectiva, tampoco es clara la relación entre las disposiciones acusadas y el fin que el Legislador buscaba alcanzar con la delegación.

140. Sobre lo anterior, llama la atención de la Sala la información suministrada por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) en su escrito de intervención. La entidad explicó que para el Gobierno nacional es importante facilitar la contratación estatal con comunidades y organizaciones sociales, pues ello las impulsa y empodera, al tiempo que las involucra en la solución de sus problemas.

141. Para satisfacer este propósito, dijo la ANI, la Ley del PND, es decir, la misma ley que contiene la norma habilitante, reguló tres tipos de vínculos contractuales: las Asociaciones Público Populares, las Asociaciones de Iniciativa Público Popular y las Asociaciones Público

Privadas para el Desarrollo Social, Económico, Productivo y Sostenible del País.

142. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023, las Asociaciones Público Populares son contratos estatales celebrados entre entidades públicas y «personas naturales o entidades sin ánimo de lucro que formen parte de la economía popular y comunitaria» [negrilla fuera del texto original]. Estos contratos se realizan mediante la modalidad de contratación directa «hasta por la mínima cuantía». Al respecto, y antes de avanzar en la explicación de esta nueva modalidad contractual, resulta de la mayor importancia destacar que el límite de la cuantía de esta modalidad contractual fue introducido por el Legislador al proyecto de ley radicado por el Gobierno nacional en el Congreso de la República, al considerar que dicha limitación constituía una «decisión responsable». Tal decisión estuvo precedida de una intensa discusión sobre la conveniencia de crear una nueva causal de contratación directa.

143. El objeto de las Asociaciones Público Populares podrá ser «la ejecución de obras, o la adquisición de bienes y servicios relacionados con infraestructura social, vivienda rural, vías terciarias y caminos vecinales, […]» [negrilla fuera del texto original]. Al tenor del citado artículo, el Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, tiene la tarea de reglamentar esta modalidad contractual.

144. Las Asociaciones de Iniciativa Público Popular también constituyen una modalidad contractual. Este contrato estatal, regulado en el artículo 101 de la Ley 2294 de 2023, podrá ser suscrito entre «entidades públicas y los diferentes instrumentos asociativos de origen comunitario tales como las unidades de la economía popular[], organismos de acción comunal, social o comunitaria u otras formas de organización social, grupos y/o comunidades étnicas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, mujeres y víctimas, para el desarrollo de proyectos de infraestructura vial, […]» [negrilla fuera del texto original].

145. En las Asociaciones de Iniciativa Público Popular, el valor de las inversiones no podrá ser superior a seis mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (6.000 smlmv). Además, el aporte que realice la entidad pública no podrá ser superior al 50% del valor de la inversión. «La selección del adjudicatario del contrato se realizará mediante la modalidad de selección abreviada de la que trata el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, respetando los principios de contratación estatal de los que trata la Ley 80 de 1993» [negrilla fuera del texto original].

Para celebrar estos contratos, la persona natural o jurídica «deberá cumplir con la capacidad, experiencia e idoneidad de la que trata la normatividad vigente y acreditar los requisitos para la celebración previstos en la norma vigente». La reglamentación de esta modalidad contractual está a cargo del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente.

146. Las Asociaciones Público Privadas para el Desarrollo Social, Económico, Productivo y Sostenible del País permiten el desarrollo de proyectos bajo esquemas de Asociaciones Público Privadas (APP), enmarcados dentro de la Ley 1508 de 2012. Esta ley «es aplicable a todos aquellos contratos en los cuales las entidades estatales encarguen a un inversionista privado el diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios asociados, o su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento, actividades todas estas que deberán involucrar la operación y mantenimiento de dicha infraestructura». Las APP de que trata la Ley del PND podrán, además, «propend[er] por el desarrollo tecnológico y educativo en el país, la mejora en las condiciones de la prestación de los servicios de salud, la reducción de la pérdida de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático». Este tipo de contratos será reglamentado por el Gobierno nacional.

147. Lo anterior pone de presente que el propósito de facilitar la contratación estatal con comunidades y organizaciones sociales, con el fin de impulsarlas, empoderarlas e involucrarlas en la solución de sus problemas en materia de infraestructura vial, fue materializado directamente por el Legislador en la Ley 2294 de 2023. Fue el propio Legislador quien definió tres esquemas de contratación con las organizaciones sociales para la ejecución de obras, la adquisición de bienes y servicios relacionados con vías terciarias y caminos vecinales, y el desarrollo de proyectos de infraestructura vial.

148. Las normas acusadas, expedidas por el presidente de la República, tienen importantes diferencias con las normas aprobadas por el Congreso de la República mediante la Ley 2294 de 2023. De manera general, y sin que esto pueda ser interpretado como un prejuzgamiento de la validez de las disposiciones de la Ley 2294 de 2023, la Sala observa que el Legislador impuso límites más estrictos que aquellos desarrollados por el presidente de la República en el Decreto ley 1961 de 2023 a la contratación estatal con comunidades y organizaciones sociales. Como es lógico, tales restricciones no son un parámetro para juzgar la constitucionalidad de las normas demandadas. No obstante, esas restricciones sí permiten

hacer una interpretación sistemática de la norma habilitante, a la luz del contexto normativo en el que esta se inscribe. Esto, a su vez, permite identificar la intención del Legislador de crear modalidades contractuales para facilitar esa contratación, pero con sujeción a límites como la cuantía y la aplicación de las normas vigentes en materia de contratación estatal.

149. En efecto, las normas acusadas habilitan la contratación directa, sin límite de cuantía, y determinan que los términos y condiciones de esa contratación serán las que determine el Manual de Contratación que dicte el Consejo Directivo del Invir. Por el contrario, en la Ley 2294 de 2023, el Congreso estableció que las Asociaciones Público Populares podrán suscribirse bajo la modalidad de contratación directa, pero hasta la mínima cuantía, y que el Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, tiene a su cargo la tarea de reglamentar esta modalidad contractual.

150. Lo mismo ocurre con las Asociaciones de Iniciativa Público Popular. En este caso, la modalidad de escogencia del contratista es la selección abreviada y el límite de cuantía es de seis mil salarios mínimos legales mensuales vigentes. La reglamentación está a cargo de Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. Las Asociaciones Público Privadas para el Desarrollo Social, Económico, Productivo y Sostenible del País se encuentran sometidas a la Ley 1508 de 2012. Finalmente, en contraste con las normas acusadas, en el caso de las Asociaciones Público Populares y las Asociaciones de Iniciativa Público Popular, (i) la contratación se predica de cualquier entidad del Estado y (ii) los objetos contractuales pueden ser diversos.
Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter
151. El siguiente cuadro ilustra algunas de las diferencias anotadas y los límites impuestos por el Legislador en la Ley 2294 de 2023 para las nuevas modalidades contractuales, en particular, para las Asociaciones Público Populares y las Asociaciones de Iniciativa Público Popular:

Norma
Tipo de contrato o vínculo contractual
Modalidad de selección del contratista
Objeto contractual
Límite de la cuantía

Partes

Reglamentación

Parágrafo 1 del artículo 35 del Decreto Ley 1961 de 2023

(Norma demandada)

Contrato de obra

Contratación directa

«[D]esarrollo de proyectos, e infraestructura vial»

Sin límite de cuantía

Contratante: Instituto Nacional de Vías Regionales

Contratistas: comunidades rurales, cabildos, organizaciones populares, unidades de economía popular, organismos de acción comunal, social comunitaria u otras formas de organización social, grupos y/o comunidades étnicas,
comunidades en todas sus diversidades, mujeres y víctimas

A través del manual de contratación que adopte el Consejo Directivo del Invir

Artículo 100 de la Ley 2294 de 2023

Asociaciones Público Populares

Contratación directa

Ejecución de obras, o la adquisición de bienes y servicios relacionados con vías terciarias y caminos vecinales

Mínima cuantía

Contratante: entidades estatales

Contratista: personas naturales o entidades sin ánimo de lucro que formen parte de la economía popular y comunitaria

El Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación

Artículo 101 de la Ley 2294 de 2023

Asociaciones de Iniciativa Público Popular

Selección abreviada

Desarrollo de proyectos de infraestructura vial

Seis mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (el aporte que realice la entidad pública no podrá ser superior al 50% del valor de la inversión)

Contratante: entidades públicas

Contratista:
Organismos de acción comunal, social o comunitaria, otras formas de organización social, grupos o comunidades étnicas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, mujeres y víctimas
El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente

152. En este punto del análisis, respecto de la finalidad concreta que el Legislador buscaba alcanzar con la delegación, la Corte también considera importante llamar la atención sobre un elemento que fue mencionado por el Ministerio de Transporte en su escrito de intervención. Esa entidad dijo que, en la actualidad, el Invías ya celebra convenios con «diferentes comunidades en el territorio», para la construcción de obras de baja complejidad como las denominadas «placas huellas». Lo anterior, de conformidad con el sustento técnico previsto en la Cartilla de obras menores de drenaje y estructuras viales del Invías. Esta cartilla «permite que las comunidades, de acuerdo con su capacidad técnica, administrativa y humana, y con el oportuno apoyo estatal, realicen las intervenciones de baja complejidad que se adecuan a las necesidades de sus territorios».

153. Aunque el Ministerio no hizo alguna precisión al respecto, la Corte infiere razonablemente que los convenios que el Invías celebraba o celebra con las comunidades para la instalación de placas huellas se diseñan y ejecutan con base en las normas expedidas con anterioridad al Decreto Ley 1961 de 2023.

154. Sobre esta misma cuestión, se ha de resaltar tres aspectos. El primero de ellos es que, en la actualidad, el ordenamiento jurídico permite que, mediante la celebración de convenios solidarios, los organismos de acción comunal ejecuten obras públicas a cargo de la Administración central o descentralizada, de conformidad con el régimen vigente de contratación para organizaciones solidarias y hasta por la mínima cuantía de la entidad. En este orden, pueden ejecutar proyectos incluidos en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo o los proyectos derivados del Acuerdo Final de Paz.

155. El segundo aspecto consiste en que, de conformidad con lo dispuesto en literal l del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, los cabildos indígenas, las asociaciones de cabildos indígenas o autoridades tradicionales indígenas, los consejos indígenas y las

organizaciones indígenas podrán celebrar contratos estatales, vía contratación directa, sin límite de cuantía, para la «ejecución de obras públicas que impliquen actividades de mantenimiento y/o mejoramiento de infraestructura social y de transporte, así como suministrar bienes y/o servicios para los que se acredite idoneidad, la cual deberá ser valorada teniendo en cuenta un enfoque diferencial» [negrilla fuera del texto original].

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

157. Con fundamento en lo expuesto en precedencia, la Sala Plena concluye que no existe una relación directa e inmediata de índole material entre las normas demandadas y la norma habilitante. Los considerandos del Decreto Ley 1961 de 2023 no ofrecen mayores elementos de análisis para comprender el contexto normativo en el que se insertan las disposiciones acusadas. Tampoco es claro el vínculo entre estas y la finalidad que el Legislador buscaba alcanzar con la delegación. Tal finalidad se circunscribía a la creación de una entidad que se encargara con exclusividad del fomento de la construcción, el mejoramiento y la conservación de las vías terciarias. Lo anterior, con el objeto de sustraer esa materia del objeto del Invías. En contraste, las normas acusadas crean un régimen de contratación excepcional para la nueva entidad.

158. Más aún, en la ley que contiene la norma habilitante, el Legislador reguló tres tipos de vínculos contractuales con las comunidades y las organizaciones sociales y, para ello, impuso límites más estrictos que los desarrollados por el presidente de la República en el Decreto ley 1961 de 2023. Incluso, en el caso de las Asociaciones Público Populares, la contratación directa fue condicionada a la mínima cuantía.

159. De otro lado, antes de la expedición de las normas acusadas, el Invías ya celebraba convenios con «diferentes comunidades en el territorio», para la construcción de obras de baja complejidad como las denominadas «placas huellas». Las Administración nacional y descentralizada hacían lo propio con los organismos de acción comunal. Por su parte, los cabildos indígenas, las asociaciones de cabildos indígenas o autoridades tradicionales indígenas, los consejos indígenas y las organizaciones indígenas podrán celebrar contratos estatales, vía contratación directa, sin límite de cuantía, para el mantenimiento o mejoramiento de la infraestructura de transporte. Esto, siempre y cuando, acrediten la idoneidad requerida, la cual deberá ser valorada teniendo en cuenta un enfoque diferencial.

6.2. Interpretación restrictiva de los términos empleados por la ley habilitante: alcance de las expresiones «definir», «naturaleza jurídica» y «régimen jurídico», empleadas en la norma habilitante

160. El último punto del análisis consiste en definir el alcance de las palabras usadas para conferir las facultades legislativas. El último inciso del artículo 368 dispone que el presidente de la República «definirá la naturaleza jurídica, el régimen jurídico aplicable, y la forma en que se recibirán los recursos que conformarán esta entidad, incluyendo aquellos derivados de la asunción de las funciones ejecutadas por otras entidades» [negrilla fuera del texto]. Procede la Corte a analizar el alcance de las expresiones empleadas en la norma habilitante.
161. Alcance de la expresión «definir»: de acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española (RAE), la expresión definir equivale a «[f]ijar con claridad, exactitud y precisión el significado de una palabra o la naturaleza de una persona o cosa». También implica «[d]ecidir, determinar, resolver algo dudoso».

162. Alcance de la expresión «naturaleza jurídica»: para dotar de significado la expresión naturaleza jurídica en el contexto de la creación de la nueva entidad pública, es preciso resaltar que la norma habilitante prescribió que esta debe estar adscrita al Ministerio de Transporte. La Ley 489 de 1998, que regula la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública, distingue entre las entidades adscritas y las entidades vinculadas a un ministerio o un departamento administrativo. Las primeras cumplen funciones administrativas o de prestación de un servicio, por lo que tienen un grado de relación mayor con el ministerio o departamento administrativo que encabeza el sector correspondiente. Las segundas, es decir, las entidades vinculadas, desarrollan actividades productivas, industriales o comerciales de venta de bienes y servicios y, en esa medida, tienen un grado de relación menor con el respectivo órgano de administración.

163. Por ende, al tenor de lo estatuido en el parágrafo del artículo 50 de la Ley 489 de 1998, «[l]as superintendencias, los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales estarán adscritos a los ministerios o departamentos administrativos; [y] las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta estarán vinculadas a aquellos». Los demás organismos y entidades estarán adscritos o vinculados, según lo determine su acto de creación. Es conveniente anotar que, de acuerdo con el

artículo 68 de la misma ley, independientemente de esta clasificación, los dos tipos de entidades «se sujetan a las reglas señaladas en la Constitución Política, en la [Ley 489 de 1998], en las leyes que las creen y determinen su estructura orgánica y a sus estatutos internos».

164. En concordancia con lo prescrito en el artículo 1 del Decreto Ley 1961 de 2023, y en razón de las ventajas que, de acuerdo con la memoria justificativa, tiene este tipo de entidades para el cumplimiento del objetivo indicado en la norma habilitante, el presidente de la República optó por determinar que la nueva entidad sería un establecimiento público. Dicho artículo acogió en su integridad las características que gobiernan esta clase de entidades, es decir, aquellas enlistadas en el artículo 70 de la Ley 489 de 1998. Así, precisó que el Invir tendrá (i) personería jurídica, (ii) patrimonio propio y (iii) autonomía administrativa, técnica y financiera.

165. Alcance de la expresión «régimen jurídico»: para comenzar, resulta conveniente resaltar que al tenor del inciso final del artículo 210 superior, el Constituyente delegó la regulación del régimen jurídico de los establecimientos públicos y, en general, de las entidades descentralizadas en el Legislador. Es decir, la determinación del régimen jurídico de los establecimientos públicos forma parte de la libertad de configuración legislativa en esta materia. En este orden, la Corte ha explicado que el Legislador puede conceder facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley, mediante los cuales este determine la naturaleza jurídica, los objetivos, la estructura orgánica y el régimen jurídico de entidades administrativas.
166. La jurisprudencia ha sostenido que la noción régimen jurídico se refiere al conjunto de normas aplicables, entre otros aspectos, a los actos, los contratos y los servidores de la entidad. El numeral 2 del artículo 50 de la Ley 489 de 1998, al emplear la palabra «consiguiente», prescribe que el régimen jurídico de una entidad administrativa depende o es el resultado de su naturaleza jurídica.

167. En la actualidad, el régimen jurídico de los establecimientos públicos, como el Invir, se encuentra previsto, de manera general, en el artículo 81 de la Ley 489 de 1998. El mencionado artículo 81 se titula «régimen de los actos y contratos». Su primer inciso dispone que «[l]os actos unilaterales que expidan los establecimientos públicos en ejercicio de funciones administrativas son actos administrativos y se sujetan a las disposiciones del

Código Contencioso Administrativo». En materia contractual, el artículo en cita determina que «[l]os contratos que celebren los establecimientos públicos se rigen por las normas del Estatuto Contractual de las entidades estatales contenido en la Ley 80 de 1993 y las disposiciones que lo complementen, adicionen o modifiquen, sin perjuicio de lo dispuesto en las normas especiales» [negrilla fuera del texto].

168. De acuerdo con lo anterior, los contratos que celebren los establecimientos públicos se rigen por las normas del EGCAP y las normas especiales que regulen la materia. Al respecto, se ha de precisar que las normas que conforman dicho estatuto no tienen, en todo caso, un carácter prevalente sobre las normas legales especiales, cuando estas son de naturaleza ordinaria.

169. Aunque, como ya se explicó, la definición de esas normas especiales forma parte de la libertad de configuración legislativa, en el caso concreto, la facultad del presidente de la República para fijar el régimen de contratación del Invir se encontraba sometida a una restricción adicional: la finalidad concreta que el Legislador buscaba alcanzar con la delegación. Esta es, la creación de una entidad que se encargara con exclusividad del fomento de la construcción, el mejoramiento y la conservación de las vías terciarias, con el fin de sustraer esa materia del objeto del Invías.

170. En franco desconocimiento de esa restricción, la Sala encuentra que, para la satisfacción de la finalidad descrita, no era indispensable dotar al Invir de un régimen de contratación excepcional, como en efecto ocurrió mediante la expedición de las normas demandadas.

171. Según se indicó en líneas anteriores, la simple invocación a la libertad de configuración del legislador en este ámbito se torna insuficiente para establecer un vínculo sustancial entre los límites temáticos que imprime la ley habilitante y las normas demandadas. En el contexto específico del otorgamiento de facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la República para legislar sobre una materia, dicha libertad se encuentra sometida a los aspectos ya mencionados, es decir, a la coherencia entre las normas acusadas y los motivos que fundaron la solicitud de facultades extraordinarias, y a la relación directa e inmediata de índole material entre las normas demandadas y la norma habilitante.

172. Por consiguiente, la libertad de configuración del presidente de la República para crear

regímenes de contratación excepcionales no es equiparable a la que posee el Legislador en esa misma materia. Tratándose del ejercicio de facultades extraordinarias, el presidente de la República está sometido a las restricciones adicionales tantas veces reiteradas. Entender que, en aras del principio de libertad de configuración legislativa, el presidente de la República podía crear un régimen de contratación excepcional para la nueva entidad priva de todo sentido y aplicación la norma superior que le permite, justamente, el ejercicio de competencias legislativas por esa vía. Por consiguiente, tal hermenéutica resulta en extremo legalista y formalista. Además, esa deducción desconoce que la interpretación de la norma habilitante debe ser literal y restrictiva o, en otras palabras, de ningún modo amplia, extensiva o por analogía. Esto supone que no existen habilitaciones o competencias implícitas, pues lo contrario representa una invasión de la órbita constitucional del Congreso.

173. De este modo, si bien el presidente de la República tenía un margen razonable de apreciación respecto del contenido de los términos empleados en la norma habilitante para la definición del régimen contractual del Invir, su valoración debía coincidir con la teleología de la delegación legislativa. El presidente solo podía considerar diferentes opciones para la determinación del régimen contractual del Invir, a condición de que el Legislador lo hubiera autorizado de manera explícita para ello; o que la interpretación de la existencia de esa autorización hubiese sido congruente con los motivos que fundaron la concesión de facultades extraordinarias. Ninguna de estas dos condiciones se cumple y, por tanto, también por esta razón, las normas acusadas contravienen el artículo 150, numeral 10, de la Constitución.

174. Con fundamento en los argumentos expuestos, la Corte concluye que las normas demandadas también desconocen que la interpretación de la norma habilitante debe ser literal y restrictiva o, en otras palabras, de ningún modo amplia, extensiva o por analogía. Si bien el presidente de la República tenía un margen razonable de apreciación respecto del contenido de los términos empleados en la norma habilitante para la definición del régimen jurídico del Invir y, en concreto, de su régimen contractual, su valoración debía coincidir con la teleología de la delegación legislativa. De acuerdo con esta, la intención del Legislador era que la nueva entidad se encargara con exclusividad del fomento de la construcción, el mejoramiento y la conservación de las vías terciarias, con el fin de sustraer esa materia del objeto del Invías.

175. Por lo anterior, la Sala Plena de la Corte Constitucional declarará la inexequibilidad de las expresiones «salvo las excepciones que se establecen en el artículo 35 del presente decreto», contenida en el artículo 1 del Decreto Ley 1961 de 2023, e «y las excepciones contempladas en el presente decreto», prevista en el artículo 9.5 ejusdem. Así mismo, declarará la inexequibilidad del parágrafo 1 del artículo 35 del citado decreto ley.

VIII. DECISIÓN

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

RESUELVE

ÚNICO. Declarar la INEXEQUIBILIDAD de las expresiones «salvo las excepciones que se establecen en el artículo 35 del presente decreto» e «y las excepciones contempladas en el presente decreto», contenidas en los artículos 1 y 9.5 del Decreto Ley 1961 de 2023, respectivamente, y del parágrafo 1 del artículo 35 del mismo decreto ley.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter
Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado
Ausente con permiso

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado
Con impedimento aceptado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO
Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter
A LA SENTENCIA C-398/24

Referencia: Expediente D-15.652 AC.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, aclaro mi voto pues, si bien comparto la declaratoria de inexequibilidad parcial de los artículos 1, 9 y 35 del Decreto Ley 1961 de 2023, la Corte debió integrar al estudio, como una cuestión previa, la constitucionalidad de la disposición que otorgó las facultades extraordinarias al presidente de la República mediante el artículo 368 de la Ley 2294 de 2023, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia Potencia Mundial de la Vida”, ya que prima facie desconoce lo dispuesto en los artículos 150, ordinal 3, y 339 a 342 de la Constitución.

De conformidad con las disposiciones constitucionales en cita, la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo solo puede incorporar las disposiciones o medidas previstas en la Constitución y la ley orgánica del plan, razón por la que, en principio, no es posible otorgar mediante este tipo de ley facultades extraordinarias al presidente para adoptar medidas distintas a las necesarias para impulsar la ejecución del plan. Dado que las disposiciones

habilitantes, por regla general, permiten que el presidente de la República introduzca modificaciones permanentes a la legislación, que pueden o no tener un fin planificador, es necesario que la Corte integre la unidad normativa de aquella disposición, para valorar su compatibilidad con las normas constitucionales citadas. Solo en caso de que se supere este examen es procedente valorar la compatibilidad de los apartados normativos demandados del Decreto Ley 1961 de 2023 con el artículo 150, ordinal 10, de la Constitución.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Expediente 15.652AC
MP Cristina Pardo Schlesinger