



CORTE DECLARÓ CONSTITUCIONAL LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO POR EL CARGO DE VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD. NO ENCONTRÓ QUE SE DESCONOCIERA LA UNIDAD DE MATERIA EN CUANTO A LOS RECURSOS DEL FONTIC PARA LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, EL ACCESO A LAS TIC Y DESPLIEGUE DE INFRAESTRUCTURA, LA EXPANSIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES Y LAS CONTRAPRESTACIONES A CARGO DE LOS OPERADORES POSTALES. NO OBSTANTE, ENCONTRÓ INEXEQUIBLE LA DEROGATORIA DEL EQUIPO CONJUNTO DE AUDITORÍA PARA EVALUAR LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS POR VULNERACIÓN DE LA UNIDAD DE MATERIA

I. EXPEDIENTE D-13353 - SENTENCIA C-415/20 (septiembre 23)
M.P. José Fernando Reyes Cuartas

1. Normas objeto de revisión constitucional

Se demandó la integralidad de la ley¹ y las siguientes disposiciones:

LEY 1955 DE 2019
(mayo 25)

*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.
"Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".*

ARTÍCULO 152. RECURSOS DEL FONTIC PARA INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL. El Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, o quien haga sus veces, deberá transferir a la Superintendencia de Industria y Comercio los recursos para el ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control en materia de comunicaciones adelantada por esta Entidad".

ARTÍCULO 309. ACCESO A LAS TIC Y DESPLIEGUE DE LA INFRAESTRUCTURA. Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así.

PARÁGRAFO 1o. Los alcaldes podrán promover las acciones necesarias para implementar la modificación de los planes de ordenamiento territorial y demás normas distritales o municipales que contengan barreras al despliegue de infraestructura para la prestación de servicios de telecomunicaciones. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones priorizará a aquellas entidades territoriales que hayan levantado tales barreras, incluyéndolas en el listado de potenciales candidatos a ser beneficiados con las obligaciones de hacer que el Ministerio puede imponer a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles, como mecanismo de ampliación de cobertura de servicios de telecomunicaciones. Para constatar la inexistencia y remoción de las barreras en mención, el alcalde deberá solicitar a la Comisión de Regulación de Comunicaciones o a quien haga sus veces que, en ejercicio de las facultades que le confiere el presente artículo, constate si las barreras ya fueron levantadas. Una vez la Comisión de Regulación de Comunicaciones acredite que la respectiva entidad territorial no presenta barreras al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, el Ministerio de Tecnologías de la Información incluirá al municipio en el listado antes mencionado".

ARTÍCULO 310. EXPANSIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES. Modifíquese el artículo 194 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 194. Expansión de las telecomunicaciones. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), diseñará e implementará planes, programas y proyectos que promuevan en forma prioritaria el acceso y el servicio universal a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Igualmente, en coordinación con la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV), o quien haga sus veces, se promoverá el diseño o implementación de planes, programas y proyectos para el desarrollo de la Televisión Digital Terrestre (TDT) y Direct to Home (DTH) para que estas lleguen a todo el territorio nacional. Para el efecto:
(...)

¹ No se transcribe dada la extensión de la ley acusada, que la componen 336 artículos.

7. El MinTIC podrá establecer obligaciones de hacer como forma de pago de la contraprestación económica por el otorgamiento o renovación de los permisos de uso del espectro radioeléctrico, para ampliar la calidad, capacidad y cobertura del servicio, que beneficie a población pobre y vulnerable, o en zonas apartadas, en escuelas públicas ubicadas en zonas rurales y otras instituciones oficiales como centros de salud, bibliotecas públicas e instituciones educativas, así como prestar redes de emergencias. Las inversiones a reconocer serán determinadas por el MinTIC de acuerdo con la reglamentación que expida al respecto; (...)".

ARTÍCULO 311. CONTRAPRESTACIONES A CARGO DE LOS OPERADORES POSTALES. Adiciónese el párrafo 3 al artículo 14 de la Ley 1369 de 2009, así:

PARÁGRAFO 3o. La contraprestación periódica de que trata este artículo y el valor que deben pagar los operadores postales para ser inscritos en el Registro de Operadores Postales o renovar su inscripción podrá pagarse mediante la ejecución de obligaciones de hacer, que serán previamente autorizadas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de acuerdo con la reglamentación que este defina al respecto. Estas obligaciones deberán ejecutarse mediante proyectos que permitan masificar el acceso universal a Internet en todo el territorio nacional, a través del aprovechamiento de las redes postales, que beneficie a población pobre y vulnerable, o en zonas apartadas. Las inversiones por reconocer serán determinadas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Estas obligaciones contarán con una supervisión o interventoría técnica, administrativa y financiera a cargo del Ministerio, que garantice transparencia y cumplimiento de las obligaciones de hacer. Los recursos necesarios para financiar la supervisión o interventoría deberán ser garantizados por el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, o quien haga sus veces.

La ejecución de las obligaciones de hacer de que trata el presente artículo, por parte de los operadores postales, no implica la modificación de la clasificación legal de los servicios postales para los cuales se encuentra habilitado conforme lo define la Ley 1369 de 2009. Esto incluye el cumplimiento de todas las demás obligaciones de origen legal, reglamentario, regulatorio, aplicables al servicio".

ARTÍCULO 336. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, y 1753 de 2015 no derogados expresamente en el siguiente inciso o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.

Se derogan expresamente el artículo 4o de la Ley 14 de 1983; el artículo 84 de la Ley 100 de 1993; el artículo 174 del Decreto-ley 1333 de 1986; el artículo 92 de la Ley 617 de 2000; el artículo 167 de la Ley 769 de 2002, el artículo 56 y 68 de la Ley 962 de 2005; el párrafo 1 del artículo 4º de la Ley 1393 de 2010; los artículos 51 a 59 de la Ley 1429 de 2010; el artículo 81 de la Ley 1438 de 2011; los artículos 69, 90, 91, 131, 132, 133, 134, 138, 141, 149, 152 a 155, 159, 161, 171, 194, 196, 212, 223, 224, 272 de la Ley 1450 de 2011; los artículos 7º, 32, 34, 47, 58, 60, 90, 95, 98, 106, 135, 136, 186, 219, 222, 259, 261, 264 y los párrafos de los artículos 55 y 57 de la Ley 1753 de 2015; el artículo 7º de la Ley 1797 de 2016; el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018; **el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018**; y el artículo 4º de la Ley 1951 de 2019. (...)

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo de violación del principio de publicidad, la Ley 1955 de 2019.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo de violación del principio de unidad de materia, los artículos 152, 309, 310 parcial y 311 de la Ley 1955 de 2019.

Tercero. Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018" prevista en el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019.

3. Síntesis de la providencia

La Corte a partir de sus decisiones más recientes sobre leyes aprobatorias de planes nacionales de desarrollo, realizó algunas consideraciones adicionales en orden a continuar la construcción de su jurisprudencia sobre la importancia de afianzar el principio democrático, delimitar el concepto de prelación del plan nacional de inversiones, puntualizar que en estas leyes no pueden estar plasmadas todo tipo de normativa, demarcar la temporalidad de la ley del plan y puntualizar el control estricto en torno al principio de unidad de materia.

Luego de exponer el estado actual de la jurisprudencia constitucional sobre los planes nacionales de desarrollo, la Sala Plena destacó que aunque la ley del plan revista de particularidades no la exonera de la deliberación democrática que haga evidente la participación, el pluralismo y los derechos de las minorías. Así mismo, refirió a la prelación que se predica específicamente del plan nacional de inversiones, delimitado por los artículos 150.3, 339 y 341 inciso tercero de la Constitución, que no puede interpretarse como constitutiva de un parámetro de constitucionalidad, sino como un concepto que involucra una preferencia y, por lo tanto, no una validez constitucional.

Igualmente, esta Corporación refirió a la temporalidad (cuatro años) de la ley del plan para significar que aun cuando no debe interpretarse de manera absoluta, la prórroga indefinida de disposiciones plasmadas en los planes nacionales de desarrollo o el comprometer competencias legislativas ordinarias puede llevar a la inexequibilidad de sus disposiciones, si no está precedida de la justificación necesaria que exponga con claridad que: i) es una expresión de la función de planeación; ii) prevé normas instrumentales destinadas a permitir la puesta en marcha del plan que favorezca la consecución de los objetivos, naturaleza y espíritu de la ley del plan; iii) constituyen mecanismos idóneos para su ejecución tratándose del plan nacional de inversiones o medidas necesarias para impulsar el cumplimiento del PND; iv) no se puede emplear para llenar vacíos e inconsistencias de otro tipos de disposiciones; y v) no pueden contener cualquier tipología de normatividad legal, ni convertirse en una colcha de retazos que lleve a un limbo normativo, pues, de no hacerse esta distinción cualquier medida de política económica tendría siempre relación –así fuera remota-- con el PND. Esta conexión inexorable con el plan y sus bases son examinados caso a caso.

En esa medida, el Tribunal Constitucional precisó que la pretensión de instaurar políticas de largo aliento (ordinarias) exige acudir a la agenda legislativa del Gobierno y su consiguiente propuesta e impulso ante el Congreso de la República, en respeto del principio democrático. Adicionalmente, hizo hincapié en el control estricto que efectúa la Corte tratándose del principio de unidad de materia, destacando la necesidad de valorar la información con que contaban los congresistas, si la información fue tenida en cuenta por los mismos y si existió la posibilidad de deliberar en el Congreso.

La Sala Plena también hizo referencia a las disposiciones sobre vigencia y derogatorias contenidas en las leyes aprobatorias de planes nacionales de desarrollo, en cuanto deben respetar la legislación permanente ordinaria y hacerse congruente con la temporalidad de la ley del plan. Realizó especial énfasis en respetar las reglas estrictas de transparencia, por lo que en cada normatividad legal que se afecte debe existir una carga de argumentación suficiente del por qué es necesario e imprescindible su modificación de cara a los objetivos generales del PND y a sus bases. Indicó que tampoco deben crearse instituciones u organismos con vocación de permanencia.

Con base en estas subreglas la Corte ingresó al examen del asunto concluyendo que no se desconoció el principio de publicidad por la ley del plan. En primer lugar, puso de presente los artículos 182 y 183 del Reglamento del Congreso, dado que el debate inicial se dio en comisiones conjuntas surtiendo el segundo debate de manera simultánea en plenarias de Cámara y Senado. De igual modo, se pudo determinar que el día de la discusión y votación la secretaría general del Senado publicó en la página web el texto a debatir, con anterioridad al inicio de la votación, lo que permitió sostener que fue publicado en un medio idóneo para cumplir con el principio de publicidad. El Reglamento del Congreso (art. 156) posibilita el empleo de otros medios de publicación para facilitar el debate y reducir los términos, siempre y cuando se cumpla con la misma finalidad, razón por la cual la publicación en la página web, previo a su votación, es un mecanismo expedito y efectivo para garantizar su conocimiento. Así, entonces, el procedimiento debe observarse a la luz de la prevalencia del derecho sustancial (principio de instrumentalidad de las formas).

Adicionalmente, se sostuvo que este asunto se diferencia de lo resuelto en la sentencia C-481 de 2019, en la cual la Corte declaró la inexecutable de la casi totalidad de la ley de financiamiento (1943 de 2018). Ello por cuanto, de un lado, comprometía con mayor fuerza el principio democrático al corresponder a un asunto esencialmente tributario lo cual no se presenta en este caso y, del otro, no se conoció el texto que se votó en la plenaria de la Cámara, por ejemplo, que la información estuviera publicada en la página web, como se presentó en esta ocasión. De igual modo, recabó esta Corporación en que el principio de publicidad debe observarse con mayor detenimiento tratándose de la ley del plan.

También este Tribunal pudo determinar que se cumplió satisfactoriamente los principios de consecutividad e identidad flexible en relación con el artículo 336 (parcial) de la Ley 1955 de 2019. Así mismo, se cumplió con el principio de unidad de materia por los artículos 152 (recursos del FONTIC para inspección, vigilancia y control), 309 (acceso a las TIC y despliegue de la infraestructura), 310 parcial (expansión de las telecomunicaciones) y 311 (contraprestaciones a cargo de los operadores postales) de la Ley 1955 de 2019, al no desatender el límite temporal ni modificar competencias legislativas ordinarias. Pudo determinarse que tales disposiciones están asociadas material y finalísticamente al PND.

No obstante, en cuanto al artículo 336 de la ley del plan la Corte encontró desconocido el principio de unidad de materia, toda vez que la derogación del artículo 110 de la Ley 1943 de 2018 que conformaba un equipo conjunto de auditoría para hacer una evaluación de todos los beneficios tributarios y cada una de las personas jurídicas del régimen de zonas francas, modifica la legislación ordinaria permanente y termina por comprometer la vocación de transitoriedad de la ley del plan.

Finalmente, la Corte se inhibió frente al cargo de violación de la ley orgánica presupuestal por los artículos 310 parcial y 311 de la Ley 1955 de 2019.

4. Aclaraciones de voto

La magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** aclaró en voto en relación con las consideraciones relativas al principio de publicidad en el procedimiento legislativo del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo. Por su parte, los magistrados **RICHARD RAMÍREZ GRISALES**, **ALEJANDRO LINARES CANTILLO**, **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** y **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** se reservaron la posibilidad de presentar aclaraciones de voto relacionadas con la fundamentación de esta providencia.