

Sentencia C-016/16

Referencia: expediente D-10872

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 44 de la Ley 1753 de 2015 “*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: “Todos por un nuevo país”.*”

Demandante: Camilo Andrés Cortés Vargas

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de enero de 2016.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Camilo Andrés Vargas Cortés presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 44 de la Ley 1753 de 2015 “*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: “Todos por un nuevo país”.*”, por considerar que vulnera los artículos 158 y 339 de la Constitución Política.

Mediante providencia de fecha 15 de julio de 2015, el magistrado sustanciador dispuso admitir la demanda al constatar que reunía los requisitos para su trámite.

En la misma providencia, se corrió traslado al Procurador General de la Nación, a fin de que emitiera su concepto en los términos de los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución; se fijó en lista con el objeto de que cualquier ciudadano

impugnara o defendiera la norma, y se comunicó de la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, para los fines previstos en el artículo 244 de la Carta, así como al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y al Departamento Nacional de Planeación.

Se invitó a participar en el presente juicio a la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, a las facultades de Derecho de la Universidad Externado, de la Universidad Javeriana, de la Universidad del Norte, de la Universidad de la Sabana, de la Universidad Sergio Arboleda y de la Universidad Libre, al Programa de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Caldas, a la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT y a la Academia Colombiana de Jurisprudencia para que, si lo estimaban conveniente, mediante escrito que debería presentarse dentro de los diez (10) días siguientes al del recibo de la comunicación respectiva, emitieran su opinión especializada sobre las disposiciones que son materia de la impugnación.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, tal como fue publicado en el Diario Oficial 49538 del 9 de junio de 2015:

LEY 1753 DE 2015

(junio 9)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

TÍTULO III.

MECANISMOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN.

CAPÍTULO I.

COMPETITIVIDAD E INFRAESTRUCTURA ESTRATÉGICAS.

(...)

ARTÍCULO 44. SANCIONES EN MATERIA TIC. Modifíquese el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009, el cual quedará así:

“**Artículo 65. Sanciones.** Sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil en que pueda incurrir el infractor, la persona natural o jurídica que incurra en cualquiera de las infracciones señaladas en el artículo 64 de la presente ley, será sancionada, además de la orden de cesación inmediata de la conducta que sea contraria a las disposiciones previstas en esta ley, con:

1. Amonestación.
2. Multa hasta por el equivalente a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales para personas naturales.
3. Multa hasta por el equivalente a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales para personas jurídicas.
4. Suspensión de la operación al público hasta por dos (2) meses.
5. Caducidad del contrato o cancelación de la licencia, autorización o permiso.

III. LA DEMANDA

1. Señala el demandante que la disposición acusada desconoce los artículos 158 y 339 de la Constitución dado que en ella se incluyen prescripciones que no corresponden a las materias propias de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Advierte que la Corte, en diferentes providencias, ha señalado que entre la parte general de dicho Plan y su parte especial debe existir una conexión teleológica que debe ser directa e inmediata.

2. De acuerdo con lo referido, argumenta el ciudadano, la jurisprudencia constitucional ha venido estableciendo diferentes criterios que deben orientar el examen de constitucionalidad cuando se plantea un cargo por infracción del principio de unidad de materia en contra de una norma incluida en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. En primer lugar, aunque el principio de unidad de materia no se exige de los objetivos, metas, estrategias y políticas de su parte general, sí se impone respecto de las normas de naturaleza presupuestal o que establecen mecanismos para ejecutar la parte general de la ley, existiendo una obligación de que estos últimos tengan su referente en ella. En segundo lugar, el legislador tiene la obligación de salvaguardar el contenido material de la ley, de manera tal que no puede emplearla “*para llenar vacíos o inconsistencias de leyes anteriores ni para el ejercicio de facultad legislativa general atribuida al Congreso de la República.*” y, en consecuencia, la validez de las normas integradas a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo depende de que ellas o bien sean orientadoras de las políticas económica, social o ambiental, o bien se refieran a instrumentos para su realización. En tercer lugar, dado el carácter

multitemático de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el juzgamiento del respeto al principio de unidad de materia debe llevarse a cabo de forma estricta puesto que, de lo contrario, cualquier disposición podría ser incluida en dicha ley, lo que conduciría a vaciar de contenido la exigencia establecida en el artículo 158 de la Constitución. En cuarto lugar, la parte instrumental del Plan Nacional de Desarrollo debe tener una conexión directa de medio a fin, con los objetivos generales del Plan no bastando que sea eventual o mediata. Será eventual *“si de su cumplimiento no puede obtenerse inequívocamente la efectividad de los objetivos o metas”* al paso que será mediata *“cuando la consecución del objetivo o meta de la parte general no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental particular, sino que requiere de la presencia de otra condición o circunstancia.”*

3. Advierte la demanda que el artículo acusado -modificadorio del artículo 65 de la Ley 1341 de 2009- prevé un instrumento que no satisface las exigencias fijadas por esta Corporación en materia de respeto al principio de unidad de materia. En primer lugar, no puede afirmarse que la disposición contribuya al desarrollo de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo en materia de tecnologías de la información –a los que el demandante se refiere ampliamente-. En particular, no se evidencia que permita *“el desarrollo de aplicaciones y contenidos, ni consolide las capacidades de las personas para aprovechar las oportunidades del sector TIC ni mucho menos potencialice el uso de la infraestructura, y finalmente, tampoco consolida la calidad y cobertura de los servicios TIC.”* En segundo lugar, no se constata que la norma acusada tenga por objeto la obtención de un resultado específico que se vincule con la planeación propia del Plan Nacional de Desarrollo. En tercer lugar, la disposición acusada no se ajusta al contenido de la Ley 1753 de 2015 en tanto *“no es una norma de orientación de la política económica, social o ambiental, ni es un instrumento que propenda por conseguir los objetivos y las metas fijadas en materia de TICs dentro del PND (...).”* En cuarto lugar, no se constata una conexión suficiente entre la medida adoptada y el Plan Nacional de Desarrollo puesto que no resulta claro que una medida sancionatoria *“sea un instrumento directo e inmediato para la consecución de los objetivos y metas trazadas para el sector de las TICs (...).”* En quinto lugar y en atención a las consideraciones anteriores, la norma acusada podría encuadrarse en el *“ejercicio de la facultad legislativa general atribuida al Congreso de la República (...).”*

IV. INTERVENCIONES

1. De entidades públicas

1.1. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

Julio Andrés Ossa Santamaría, en su condición de apoderado judicial de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, interviene ante la Corte para solicitar la declaratoria de exequibilidad de la disposición acusada. A su

juicio, existe una clara conexidad entre el propósito de la disposición acusada y los objetivos y metas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo modificado hace parte de la Ley 1341 de 2009 en la que se definen las políticas públicas en telecomunicaciones de manera que resulta posible considerar *“que la disposición que se acusa forma parte de las normas básicas del sector de las tecnologías de la información.”* Según el interviniente, el artículo se relaciona con la imposición de sanciones respecto de aquellos comportamientos opuestos al orden público en materia de telecomunicaciones. No se trata de *“una norma aislada de alcance restringido, sino una disposición medular del sistema, que irradia la obligatoriedad de todas las disposiciones de la Ley 1341 de 2009 y de las normas legales que la complementan, así como de las disposiciones reglamentarias que la desarrollan.”*

La modificación de las sanciones, incrementando su intensidad, asegura una mayor capacidad del Estado para controlar que el sector de las telecomunicaciones resulte más eficiente y se protejan adecuadamente los intereses de los usuarios. Ello se muestra en conexión directa con el documento *“Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país”* en el que se advierte que en lo referido al entorno del sector *“se requiere consolidar un marco normativo, institucional y regulatorio convergente, que genere la seguridad jurídica suficiente para promover un mayor nivel de inversión privada en infraestructura y mayores niveles de crecimiento e inclusión, y prepare a Colombia para el ingreso a la OCDE. Adicionalmente, se requiere armonizar el ordenamiento territorial, con el fin de reducir las barreras al despliegue territorial de infraestructura (...)”*

La relación no es además una relación hipotética, puesto que la modificación de las sanciones tiene efectos inmediatos en el sector y le permite al Estado alcanzar los objetivos trazados en materia de telecomunicaciones. Ello se relaciona, por ejemplo, con su modernización, el mejoramiento de la conectividad, el aumento de la oferta, la generación de nuevos productos así como la ampliación del acceso y uso de las nuevas tecnologías. Se trata entonces de una herramienta que permite, sin duda alguna, asegurar la consecución de los objetivos propuestos. Según la intervención, dicha relación *“es evidente, casi gráfica, y da cuenta de que sí existe una conexidad temática –en el sentido teleológico que impone el Plan Nacional de Desarrollo–, que resulta acorde con los textos constitucionales.”*

1.2. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

1.2.1. Juan Manuel Charry Urueña, actuando como apoderado judicial del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, manifiesta al inicio de su escrito que coadyuva la demanda. Pese a ello, en la solicitud final de su escrito pide a esta Corporación sea declarado exequible el artículo demandado.

Al margen de lo anterior, el escrito se encuentra dirigido a defender la exequibilidad de la disposición acusada. Para el efecto, luego de referirse a los principios generales de la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, al principio de unidad de materia y al principio de conexidad, la intervención se ocupa de precisar las razones de constitucionalidad de la norma.

En esa dirección advierte que entre los objetivos del Plan de Inversiones se prevé el *“Desarrollo productivo TIC como plataforma para la equidad, la educación y la competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación”*. Teniendo en cuenta ello, el artículo 44 acusado establece las diferentes sanciones que operan ante el incumplimiento de los mandatos que el Plan impone a los prestadores de servicios TIC. Dicho artículo *“se encuentra compaginado con la parte general de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y de manera directa con los lineamientos encaminados a la búsqueda de la inclusión productiva y el acceso a bienes públicos y servicios, con miras a obtener equidad y erradicar la pobreza extrema y promover la provisión de servicios públicos, infraestructura y conectividad los cuales deben prestarse con la calidad que permita su contenido.”*

Concluye el interviniente señalando que la modificación de la sanciones es un instrumento que permite generar un efecto persuasivo, con el fin de que aquellos que proveen redes y servicios de tecnología de la información y las comunicaciones, dirijan toda su capacidad para alcanzar las metas y objetivos del Plan. De esa forma se asegura la *“calidad en los servicios, cobertura, despliegue y uso de infraestructura, respeto por los derechos de los usuarios, entre otros, lo cual guarda irrefutablemente relación de conexidad directa con los objetivos, metas y programas establecidos en el cuerpo normativo de la Ley 1753 de 2014.”*

1.2.2. En escrito presentado posteriormente por el apoderado judicial del Ministerio, se complementan los argumentos inicialmente formulados. En esa dirección indica (i) que la modificación del régimen sancionatorio se explica en el hecho de que las sanciones inicialmente previstas eran irrisorias considerando el nivel de ingresos de los proveedores de redes y servicios; (ii) que se conservan los criterios de dosimetría establecidos en el artículo 66 de la Ley 1341 de 2009; (iii) que se establece un régimen que pretende ser efectivamente disuasorio de los comportamientos contrarios a la ley, y que fue resultado de la comparación con otros regímenes sancionatorios. En adición a ello (iv) la nueva regulación resulta compatible con las recomendaciones formuladas por la OCDE, quien ha considerado importante confrontar las facultades de la Superintendencia de Industria y Comercio con las del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones al indicar, entre otras cosas, la importancia de que las multas tengan efectos suficientemente disuasivos.

1.3. Departamento Nacional de Planeación

Gian Carlo Suescún Sanabria, en su condición de apoderado especial del Departamento Nacional de Planeación, solicita a la Corte declarar la exequibilidad del artículo cuestionado. Advierte en primer lugar, invocando la jurisprudencia constitucional, que son tres los elementos que deben ser considerados en un examen de unidad de materia cuando la disposición hace parte de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Es necesario, inicialmente, establecer el contenido de la norma que se cuestiona y seguidamente determinar si guarda o no relación con la materia de la ley del Plan. A partir de ese análisis, se puede determinar la infracción de las disposiciones que se acusan.

La disposición demandada tiene por objeto incrementar de manera sustancial las sanciones que pueden imponerse a las personas que incurran en algunos de los comportamientos previstos en el artículo 64 de la Ley 1341 de 2009. Este incremento supone una variación de 2000 smlmv a 15000 smlmv.

La conexidad existente –de medio a fin- entre las bases del Plan Nacional de Desarrollo y el artículo demandado, se demuestra a partir de varios argumentos. En efecto, la existencia y aplicación de un régimen sancionatorio efectivo es indispensable para (i) asegurar el goce efectivo de varios derechos de los ciudadanos relacionados con la salud, la educación y la seguridad personal, (ii) cumplir las metas y objetivos que en materia de educación, justicia y salud fueron incorporados a la ley del Plan, (iii) garantizar la calidad de los servicios TIC, centrales en el propósito de reducir la brecha digital y disminuir las desigualdades de orden social y territorial y (iv) favorecer el desarrollo de la banda ancha a la que se refieren las Bases del PND 2014-2018 (pág. 143). Advierte el interviniente, complementando la anterior perspectiva, que *“un nivel bajo de calidad afecta negativamente la competitividad y el desarrollo (...).”*

En adición a lo señalado, el representante del Departamento Nacional de Planeación cita varios apartes de las Bases del Plan en los que se advierte la relevancia del componente de las tecnologías de la información y las comunicaciones, tal y como ocurre, por ejemplo, con la línea estratégica d) –servicios- del objetivo 3 definido como *“Promover las TIC como plataforma para la equidad, la educación y la competitividad- que, a su vez, hace parte de la estrategia transversal denominada “Competitividad e Infraestructura Estratégicas”.*

Concluye la intervención precisando que *“es evidente el vínculo de la disposición acusada con los pilares, estrategias, objetivos y orientaciones generales de la política económica en materia TIC. Este vínculo es directo y efectivo por cuanto la norma se constituye en un medio que efectivamente permite garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico en materia TIC, mediante la imposición de sanciones que no solo reprueben sino que también previenen la realización de todas aquellas conductas que el legislador ha configurado como infracciones al régimen de las tecnologías de la*

información y comunicaciones en los términos del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009.”

2. De instituciones educativas

2.1. Universidad Libre – Facultad de derecho

Jorge Kenneth Burbano Villamarín en su condición de Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá y Jorge Ricardo Palomares García, docente de la misma facultad, solicitan a la Corte declarar exequible la disposición demandada.

Los intervinientes se refieren al alcance del principio de unidad de materia en las leyes de presupuesto, indicando que se desconoce cuando las normas no tienen conexión alguna con la materia presupuestal, no pretenden lograr la cabal ejecución presupuestal o superan el límite temporal de vigencia de la ley de presupuesto. Luego de ello y analizado el contenido y ubicación del artículo 44 concluyen que *“si bien la norma, desde una primera lectura, pareciese no hacer parte de la ejecución presupuestal, ni consagrar un destino a las sanciones pecuniarias, sí garantiza el adecuado manejo de los recursos a favor del Estado y, por tanto, constituye una norma de carácter macroeconómico.”* Conforme a eso, afirman, se constata la existencia de una mínima conexión teleológica.

2.2. Universidad Javeriana – Grupo de Acciones Públicas de la Facultad de Ciencias Jurídicas

En documento suscrito por Manuela Jaramillo González, Milad Said Barguil y Ernesto Rojas Romero, integrantes del Grupo de Acciones Públicas del Departamento de Derecho Público de la Universidad Javeriana, se solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma cuestionada.

Para fundamentar tal solicitud se ocupan los intervinientes de recordar la jurisprudencia constitucional en materia de unidad de materia destacando, entre otras cosas, que ella no supone simplicidad temática. Según afirman, lo que exige tal principio es una conexión teleológica entre los objetivos del Plan y la norma cuestionada. Advierten que la vinculación entre la norma acusada y los objetivos del Plan se identifica sin dificultad. A su juicio *“el artículo 44 cumple con la condición anteriormente expuesta, al establecer el régimen sancionatorio en materia de TIC, lo que finalmente viene a representar la materialización de los pilares que se encuentran expuestos en el artículo 5 del PND, específicamente el referente al Buen Gobierno, con miras a llevarlo a feliz término.”*

Sostienen además, de una parte, que el proyecto establece en el artículo 26 la variación de las multas aplicables en materia de hidrocarburos y, de otra, que el

asunto relacionado con las TIC se encuentra referido en diversas disposiciones de la Ley del Plan Nacional entre las que se encuentran, entre otros, los artículos 39, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 186, 193, 194, 195 y 207, de manera que resulta útil e imprescindible ocuparse del tema relativo a las sanciones.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

1. Con fundamento en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución, el Procurador General de la Nación emitió concepto en el que solicita a la Corte declarar la exequibilidad del artículo 44 de la Ley 1753 de 2015.

2. Empieza el Ministerio Público indicando que la Corte debe establecer si el artículo demandado vulnera el principio de unidad de materia dado que, por su contenido, parece no tener relación directa e inmediata con los objetivos fijados por el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo y como cuestión previa, sostiene que la ley de la que hace parte la disposición acusada tiene, en principio una vigencia limitada que corresponde a 4 años.

3. La función de los planes de desarrollo supone, indica el Ministerio Público, que ellos se ocupen de diferentes materias y, en esa medida, se trata de instrumentos multitemáticos. La unidad de materia en las leyes que los aprueban se define no a partir de *“lo que esté contenido en la parte general ni en los planes de inversiones, sino lo establecido en las normas instrumentales financieras, técnicas y jurídicas que permiten que cada plan se pueda ejecutar.”* En esa dirección, la unidad de materia se respeta cuando existe una conexión directa e inmediata entre las normas que se consideran instrumentales y la parte general del Plan. Tales medidas instrumentales deben hacer posible cumplir, eficientemente, los propósitos que se han fijado. Estas consideraciones encuentran fundamento en el artículo 341 de la Constitución y en la sentencia C-747 de 2012.

4. El Procurador refiere el objetivo general del Plan Nacional de Desarrollo aprobado en la Ley 1753 de 2015, así como los pilares en los que se funda: la equidad y la educación. Desde la perspectiva regional, el Plan establece que en lo relativo al Centro Oriente y al Distrito Capital es fundamental la conectividad y el desarrollo productivo sostenible. En el plan de inversiones públicas se prevé como uno de los objetivos cardinales la competitividad y la infraestructura estratégica que, en relación con las TIC, se concreta como plataforma para la equidad, la educación y la competitividad. Según destaca el Procurador *“dentro de los mecanismos para la ejecución del plan se estableció el fortalecimiento al desarrollo de software, aplicaciones y contenidos digitales por parte de compañías colombianas y con recursos del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (...); y también lo correspondiente a la función asignada a la Agencia nacional del Espectro para expedir normas relacionadas con el despliegue de antenas para definir la potencia máxima de las mismas y el límite a la exposiciones de las personas a campos*

electromagnéticos (...)”. Además de ello, prevé el deber de fijar estándares, modelos y lineamientos en materia de tecnologías de la información y telecomunicaciones en lo que corresponde a las actuaciones de las autoridades públicas respecto de los ciudadanos.

5. Contrastados tales contenidos con lo dispuesto por la norma cuestionada, puede concluirse que, en efecto, existe la relación de conexidad exigida para este tipo de leyes. Se trata de la imposición de sanciones por el incumplimiento de las obligaciones a cargo de los operadores privados, tal y como se desprende del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009. La modificación introducida, que comporta el incremento de las sanciones y una mayor claridad de las mismas *“hará que quienes se obliguen con el Estado a ejecutar los planes, proyectos y recursos en materia de TIC lo hagan en forma eficiente y sin ninguna duda de evitar cumplir con sus obligaciones, porque en el incumplimiento de tales compromisos se involucra tanto a las personas naturales encargadas de tomar las decisiones de ejecución y cumplimiento contractual, como a las personas jurídicas contratistas responsables del cumplimiento de las obligaciones con el Estado en asuntos de TIC.”* En consecuencia no se viola el principio de unidad de materia.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia de la Corte

En virtud de lo establecido en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución la Corte es competente para conocer la demanda de inconstitucionalidad de la referencia dado que se dirige en contra de una disposición contenida en la Ley 1753 de 2015 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.*”.

2. Problema jurídico y metodología de la decisión

2.1. Atendiendo el contenido de la demanda y las diferentes intervenciones presentadas en el curso del presente proceso, debe la Corte establecer si el artículo 44 de la Ley 1753 de 2015, que modificó parcialmente el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009 ajustando el régimen sancionatorio que se aplica en caso de infracción de los deberes consagrados para el sector de las tecnologías de la información y comunicaciones, desconoce el principio de unidad de materia (arts. 158) en lo relativo a la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo.

2.2. Con el propósito de dar respuesta al problema jurídico planteado la Corte seguirá el siguiente orden. Inicialmente (i) se referirá al principio de unidad de materia, precisando su alcance específico en relación con las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo. Para el efecto recapitulará el alcance del precedente vigente y caracterizará el examen que debe emprenderse cuando se trata de una acusación de esta naturaleza. A continuación (ii) desarrollará el

análisis específico con el objeto de establecer si el artículo 44 de la Ley 1753 de 2015, cumple las condiciones que impone tal principio.

3. La ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y el principio de unidad de materia

Esta Corporación se ha ocupado en numerosas providencias de precisar la naturaleza de la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo y, con fundamento en ello, de establecer la forma en que el principio de unidad de materia se proyecta. A continuación la Corte se referirá a las principales pautas o reglas que en esta materia se pueden desprender de la jurisprudencia constitucional.

3.1. El contenido y la naturaleza de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo

3.1.1. El artículo 339 de la Constitución, modificado por el acto legislativo 03 de 2011, hace parte del capítulo II –de los Planes de Desarrollo–, del título XII de la Carta que regula el Régimen Económico y de la Hacienda Pública. Tal disposición ordena que exista un Plan Nacional de Desarrollo compuesto por dos partes claramente diferenciadas: la parte general y el plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la primera deben consagrarse (a) los propósitos y objetivos previstos para el largo plazo, (b) las metas y prioridades de la acción del Estado en el mediano plazo y (c) las estrategias y orientaciones generales en materia de política económica, social y ambiental¹. La segunda parte debe incluir (a) los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y (b) la especificación de los recursos financieros que demanda su ejecución².

Ahora bien, la jurisprudencia de este Tribunal ha sostenido que la Ley del Plan no solo prevé, entre los instrumentos o estrategias que resultan necesarios para la consecución de las metas y objetivos del Plan “*las referentes al cálculo de*

1 El artículo 5 de la Ley 152 de 1994, Orgánica de la Ley del Plan, precisa con mayor detalle los contenidos de la parte general indicando: “(...) La parte general del plan contendrá lo siguiente: // a. Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales; // b. Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismo generales para lograrlos; // c. Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido; // d. El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes.”

2 El artículo 6 de la Ley 152 de 1994, Orgánica de la Ley del Plan, establece también los contenidos específicos del denominado Plan de Inversiones Públicas al indicar, en lo pertinente: “El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá principalmente: // a) La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público; // b) La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión; // c) Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general; // d) La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución. (...)”

*ingresos públicos proyectados y a la subsiguiente asignación de recursos fiscales con destino a la financiación de programas” sino que también incluye “normas jurídicas de cuyo cumplimiento se derive la consecución de las metas no sólo económicas, sino también sociales o ambientales que se ha estimado deseable alcanzar.”*³ Tal conclusión encuentra fundamento en la prescripción contenida en el artículo 150.3 de la Carta conforme al cual le corresponde al Congreso aprobar la ley del plan determinando no solo los recursos y las apropiaciones sino también las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

En síntesis, siguiendo lo dicho en la sentencia C-394 de 2012, la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo se encuentra conformada por (a) los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, (b) las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, (c) las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno, (d) los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, (e) los recursos financieros requeridos y (f) las normas jurídicas necesarias para su ejecución⁴.

3.1.2. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la ley del Plan es multitemática y heterogénea⁵. Ello se explica no solo por la fijación que de sus contenidos hace la Carta, sino también porque su proceso de elaboración y aprobación demanda el desarrollo de procesos de participación y concertación en los que tienen cabida diferentes sectores de la comunidad y del Estado. Según esta Corte, el Plan Nacional *“no recoge una visión unívoca sobre la metas de desarrollo económico a conseguir dentro del cuatrienio presidencial, sino que por el contrario, cristaliza distintas visiones y perspectivas sobre cuales deben ser las políticas y estrategias que han de adelantarse durante este período, aunque en todo caso el Gobierno desempeña el rol principal en su proceso de gestación.”*⁶

3.1.3. El Plan Nacional de Desarrollo debe ser aprobado mediante una ley (art. 150.3 C.P.), cuyo trámite de adopción se encuentra sometido a condiciones especiales directamente fijadas por la Constitución y algunas de ellas precisadas

3 Sentencia C-305 de 2004. También en la misma dirección las sentencias C-191 de 1996 y C-394 de 2012. De manera particular, la sentencia C-376 de 2008 indicó: “En efecto, las estrategias para realizar las metas y prioridades de la acción estatal definidas en la parte general del Plan de Desarrollo no son solamente las de carácter eminentemente presupuestal, sino que ellas también pueden consistir en normas jurídicas cuyo alcance regulador favorezca la consecución de los objetivos que se pretende alcanzar. Por ejemplo, dentro de estas estrategias cabe contemplar medidas tributarias de fomento a ciertas actividades económicas que se juzgue necesario incentivar por razones de interés general, tales como exenciones u otro tipo de beneficios. (...)” En la sentencia C-747 de 2012 preciso: “Y partiendo de que un *“plan”* consiste en la ordenación de un conjunto de medios hacia un fin determinado, contendrá componentes instrumentales de naturaleza institucional u orgánica, normativa, financiera y presupuestal, para su realización.”

4 Sobre los contenidos del plan puede consultarse la sentencia C-363 de 2012.

5 Sobre la caracterización multitemática y heterogénea de la ley del plan se encuentran, entre otras, las sentencias C-573 de 2004, C-795 de 2004, C-377 de 2008, C-714 de 2008, C-801 de 2008, C-077 de 2012, C-363 de 2012, C-747 de 2012 y C-670 de 2014.

6 Sentencia C-394 de 2012.

en la Ley Orgánica 152 de 1994 (art. 151 C.P.)⁷. En primer lugar (a) su elaboración le corresponde al Gobierno Nacional quien deberá garantizar la participación de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y en la actualidad del Consejo de Gobierno Judicial –antes Consejo Superior de la Judicatura- (arts. 341 C.P y 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley 152 de 1994). Una vez elaborado el Plan de Desarrollo (b) el Gobierno debe someterlo al Consejo Nacional de Planeación, instancia que formulará las observaciones del caso, las cuales podrán ser o no acogidas por el Gobierno a efectos de incluir las enmiendas que correspondan (arts. 340 y 341 C.P y 18 de la Ley 152 de 1994). Agotada esta etapa y en un término máximo de 6 meses contados a partir del inicio del período presidencial (c) el Gobierno presenta a consideración del Congreso de la Republica el proyecto de ley (arts. 341 C.P. y 19 de la Ley 152 de 1994). A continuación, (d) la iniciativa es examinada en primer debate por las comisiones de asuntos económicos de ambas Cámaras en sesión conjunta en un término máximo de 45 días (arts. 341 C.P. y 20 de la Ley 152 de 1994) y, con fundamento en su informe, (e) se discute y aprueba por la Plenaria de cada una de las Cámaras en un término máximo de 45 días (arts. 341 C.P. y 21 de la Ley 152 de 1994).

Respecto de las modificaciones que pueden introducirse al proyecto presentado por el Gobierno Nacional también están previstas algunas reglas. En efecto (f) durante cualquiera de las etapas y bajo la condición de mantener su equilibrio financiero el Congreso de la Republica puede introducir modificaciones al Plan de Inversiones Públicas. Si la modificación tiene como resultado la inclusión de nuevos programas o proyectos de inversión será indispensable la autorización por escrito del Gobierno Nacional (arts. 341 C.P y 22 de la Ley 152 de 1994). Ahora bien (g) este podrá introducir, durante cualquier etapa del trámite legislativo, las modificaciones que estime pertinentes (arts. 341 C.P y 23 de la Ley 152 de 1994)⁸.

Finalmente, la Constitución establece (h) una regla de habilitación extraordinaria del Gobierno Nacional que le permite, si el Congreso no lo aprueba en el término de tres meses después de haberle sido sometido a consideración, poner en vigencia el Plan de Inversiones Públicas a través de la expedición de un decreto con fuerza de ley (arts. 341 C.P. y 25 de la Ley 152 de 1994).

3.1.4. La naturaleza especial del Plan Nacional de Desarrollo y de su ley aprobatoria, obedece no solo a su contenido y procedimiento de aprobación, sino también a su especial fuerza jurídica. En efecto, el Plan de Desarrollo es desde la

7 La sentencia C-380 de 2004 se ocupa en detalle de las etapas y reglas aplicables al proceso de aprobación de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. También con igual sentido la sentencia C-077 de 2012.

8 El trámite que debe darse a las propuestas de modificación se encuentra previsto en el artículo 22 de la Ley 152 de 1994 que, en lo pertinente, establece: “(...) Cuando las modificaciones se produzcan en desarrollo de las sesiones plenarias, no será necesario que el proyecto retorne a las comisiones pero se requerirá siempre la aprobación de la otra Cámara. En caso de que esta última no las apruebe, o le introduzca modificaciones, se nombrará una comisión accidental integrada por miembros de ambas Cámaras que dirimirá el desacuerdo y someterán nuevamente el texto a aprobación en la plenaria correspondiente. // En ningún caso el trámite de las modificaciones ampliará el término para decidir.”

perspectiva del artículo 334 de la Carta, una de las máximas manifestaciones de la dirección de la economía por parte del Estado o, como lo ha indicado este Tribunal, una “*expresión suprema de la función de planeación*”⁹. Erigiéndose en el “*esfuerzo del Estado por estructurar una política económica razonada y armónica durante un cierto período*”¹⁰ constituye “*un presupuesto indispensable para el logro de los objetivos básicos del sistema constitucional*”¹¹ y, en consecuencia, se trata de “*un mecanismo ordenador y aglutinador de la política estatal*”¹².

La importancia económica de este instrumento se traduce, a su vez, en una especial posición en el sistema de fuentes y en una particular eficacia normativa.

En primer lugar, la Carta Política señala que el Plan de Inversiones Públicas debe ser aprobado por una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes. Por tal razón esta Corporación ha indicado que “*una norma que desarrolle materias contenidas en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, no podrá contener disposiciones contrarias a la misma, aunque se trate de disposiciones legales equivalentes, pues de manera expresa la Constitución le ha otorgado prevalencia a Ley del Plan Nacional de Desarrollo.*”¹³ Incluso este Tribunal ha advertido que “*una ley que contenga disposiciones contrarias a las contenidas en el Plan Nacional, será una norma contraria a la Constitución.*”¹⁴ Esta regla se aplica, tal y como lo ha previsto la Carta, sin perjuicio de la competencia del Congreso para expedir leyes anuales de presupuesto que aumenten o disminuyan las partidas y recursos que hubieren sido aprobados en la ley del Plan¹⁵.

En segundo lugar, la Constitución establece que los mandatos contenidos en el Plan de Inversiones Públicas constituyen mecanismos idóneos para su ejecución -reemplazando los existentes- sin que se requiera, en consecuencia, la aprobación de leyes diferentes para su implementación. Conforme a ello, la aplicación de normas contenidas en dicho Plan no demanda una nueva intervención del Congreso para su puesta en práctica. Si no fuera así, la prevalencia reconocida a dicha ley podría ser fácilmente desconocida, subordinando su eficacia a la expedición subsiguiente de otras normas. Según lo destacó la Corte en sus primeras providencias, esa disposición “*se explica en*

9 Sentencia C-478 de 1992.

10 Sentencia C-015 de 1996.

11 Sentencia C-015 de 1996.

12 Sentencia C-1065 de 2001.

13 Sentencia C-334 de 2012. Desde sus primeras decisiones la Corte se había orientado en esta dirección. Así en la sentencia C-015 de 1996 sostuvo: “La obligatoriedad del Plan no cobija tan sólo a quienes ejecuten las políticas en él trazadas sino que vincula de manera expresa al legislador, no únicamente en lo relativo a la expedición de las leyes anuales de presupuesto sino, en términos generales, en lo relativo a todas las normas que apruebe.”

14 Sentencia C-334 de 2012.

15 Respecto de uno de los efectos de la inclusión de un programa específico en la ley del plan respecto de las leyes anuales de presupuesto dijo la Corte: “Por consiguiente, la inclusión de un programa específico en el Plan de Desarrollo tiene al menos el siguiente efecto normativo concreto: permitir que en el presupuesto sean apropiadas las correspondientes partidas para desarrollar ese programa. Por ende, teniendo efectos normativos, dicha inclusión puede ser sometida al control de esta Corte.”

*razón de la naturaleza de los planes que no se presentan generalmente como mandatos sino más bien como descripciones y recomendaciones (...)*¹⁶ de forma que resultaba necesario “*darle a la ley del plan una posibilidad de ser ejecutada inmediatamente, aunque su articulado no esté compuesto de normas en el sentido estricto de la palabra.*”¹⁷

3.2. El principio de unidad de materia en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo

3.2.1. En atención a que la ley del Plan debe sujetarse a los límites aplicables a las demás leyes, su aprobación no puede desconocer la prescripción establecida en el artículo 158 de la Carta y en el artículo 148 de la Ley 5 de 1992. Según tales normas todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.

3.2.2. Ese mandato, conocido bajo el nombre de “unidad de materia” exige que las disposiciones de una ley guarden conexidad con la materia principal de la misma. Puede entonces decirse que no se trata de “*un límite competencial al poder legislativo de las cámaras respecto de un contenido material determinado*”¹⁸ sino “*una restricción a la iniciativa de hacerlo en un contexto temático predeterminado.*”¹⁹ Impide entonces que se incluyan disposiciones extrañas al objeto general de la ley y, en esa medida, asegura (i) que la deliberación legislativa se surta adecuadamente, respetando el principio democrático (art. 3) y (ii) que la aprobación de leyes resulte ordenada a fin de que los ciudadanos y las autoridades puedan conocer las normas que rigen su comportamiento, asegurando así la vigencia del Estado de Derecho (arts. 1 y 6) y el principio de publicidad (art. 209)²⁰.

3.2.3. La Corte ha establecido la “conexidad” como el criterio para definir la infracción del artículo 158 de la Constitución.

Para la generalidad de las leyes dicho criterio exige que entre la materia dominante de la ley y cada una de sus disposiciones exista una conexidad objetiva y razonable de naturaleza, temática, causal, teleológica, metodológica o

16 Sentencia C-478 de 1992

17 Sentencia C-478 de 1992. En el mismo sentido se encuentra, por ejemplo, la sentencia C-557 de 2000.

18 C-077 de 2012.

19 C-077 de 2012.

20 Sobre el particular, en la sentencia C-1064 de 2008 dijo la Corte que “dicho principio es una exigencia de la técnica legislativa, orientada a garantizar la coherencia y claridad de las leyes, impedir que los congresistas y los destinatarios de aquellas resulten sorprendidos por la expedición de normas que no tuvieron el examen ni el debate necesarios en el proceso legislativo, por la falta de conexidad temática con el resto de las disposiciones de la ley y con el título de ésta.” También sobre la fundamentación de este principio señaló la sentencia C-394 de 2012: “Se trata entonces de prescripción con un claro alcance: *prohibir* la inserción en el cuerpo de una ley de disposiciones que no guarden relación con la materia central por ella tratada, la cual además de preservar la congruencia y coherencia de los cuerpos normativos, apunta a propósitos de mayor envergadura cuales son salvaguardar la transparencia, el principio democrático y la publicidad en el procedimiento legislativo, como ha puesto de relieve esta Corporación en reiterada jurisprudencia.” En similar dirección se encuentran las sentencias C-573 de 2004 y C-077 de 2012.

sistemática²¹. En ese sentido “*el vínculo o relación puede darse en función de (...) (i) el área de la realidad social que se ocupa de disciplinar la ley -conexión temática-; (ii) las causas que motivan su expedición -conexión causal-; (iii) las finalidades, propósitos o efectos que se pretende conseguir con la adopción de la ley -conexión teleológica-; (iv) las necesidades de técnica legislativa que justifiquen la incorporación de una determinada disposición -conexidad metodológica-; (v) los contenidos de todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hacen que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna -conexión sistemática-*”²².

Conforme a tal perspectiva, el juicio constitucional para establecer la violación del principio de unidad de materia se encuentra compuesto por dos etapas. En la primera de ellas se define “*el alcance material o contenido temático de la ley parcialmente demandada*”²³ procediendo, seguidamente, a determinar si entre dicha materia y las disposiciones que se acusan o examinan existe alguno de tales vínculos. Este juicio, ha insistido la jurisprudencia, no puede ser extremadamente rígido pues se afectaría gravemente el principio democrático²⁴. De acuerdo con ello, la violación del artículo 158 solo ocurriría cuando las normas “*resulten ajenas a la materia regulada*”²⁵.

3.2.4. Esta Corte ha sostenido que en consideración al carácter multitemático de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, el principio de unidad de materia tiene un alcance diverso. De no ser así, dijo la sentencia C-394 de 2012, “*la prohibición de incluir temas que no guarden relación con la materia regulada por la Ley del Plan podría quedar desprovista de significado debido precisamente a la multiplicidad de contenidos que éste tipo de leyes trata, de manera tal que ninguna previsión legislativa sería extraña a un cuerpo normativo de esta naturaleza.*” De otra forma dicho, no es posible, en estricto sentido, identificar una materia o tema dominante de la ley –más allá del tema genérico de la planeación- dado que se ocupa de regular muy variadas áreas y sectores de la vida estatal y comunitaria.

21 Sentencia C-490 de 2011.

22 Sentencia C-896 de 2012.

23 Sentencia C-832 de 2006.

24 Desde sus primeras providencias así lo dejó sentado este Tribunal. En efecto, en la sentencia C-025 de 1993 indicó: “La interpretación del principio de **unidad de materia** no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el **principio democrático**, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley.” En ese mismo sentido se encuentran, entre muchas otras, las sentencias C-573 de 2004, C-376 de 2008, C-714 de 2008 y C-490 de 2011

25 Sentencia C-501 de 2001. En esa ocasión advirtió también este Tribunal: “La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable.” En igual dirección se encuentran las sentencias C-064 de 2003, C-832 de 2006, C-904 de 2011, C-124 de 2013, C-274 de 2013, C-052 de 2015 y C-147 de 2015.

3.2.5. El precedente vigente, relativo al alcance y fundamento de la unidad de materia en la ley del Plan Nacional de Desarrollo, puede sintetizarse en los siguientes enunciados.

a) El principio de unidad de materia en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo impone la conexión o vínculo entre los objetivos o metas contenidos en la parte general del Plan y los instrumentos creados por el legislador para alcanzarlos. En consecuencia, el legislador no puede incluir cualquier tipo de normas en la ley del Plan, siendo indispensable que las medidas de naturaleza instrumental se encuentren en una relación de conexidad directa con los objetivos y metas del Plan. Si ello no ocurre o si la disposición no incorpora ningún mecanismo para la ejecución de una de las políticas del Plan, se producirá una infracción del artículo 158 de la Carta. Así pues, las exigencias del principio de unidad de materia se predicán de las normas de carácter presupuestal y de aquellas que señalan mecanismos para la ejecución de Plan²⁶. Explicó en su oportunidad la Corte:

“Precisando lo anterior puede decirse que algunas de las normas contenidas en el Plan de Desarrollo definen, por su contenido, la orientación misma de la política económica, social y ambiental que deberá presidir la función pública durante un período presidencial determinado. Tales son, por ejemplo, las que describen los principales programas de inversión. Otras, de contenido instrumental, deben señalar las estrategias presupuestales o normativas para realizar tales programas. Si estas últimas no pueden ser referidas a las primeras, es decir carecen de aptitud sustancial directa e inmediata para realizar los planes y programas y las metas generales, resultan ajenas a la materia o asunto de que trata la ley. Y si la disposición no recoge ningún instrumento de realización de políticas, igualmente debe ser considerada extraña a la materia de una ley cuatrienal de planeación.”

b) El principio de unidad de materia impone que exista una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del Plan, y las disposiciones instrumentales que contiene. Esta exigencia de un vínculo estrecho entre los medios y los fines, encuentra fundamento no solo en la necesidad de conferir un contenido preciso a la unidad de materia en un estatuto multitemático como la ley del Plan, sino en el principio de coherencia reconocido en la Ley Orgánica 152 de 1994 al prescribir que *los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste* (art. 3. Literal m).

Sobre el particular esta Corporación indicó que “[e]n tal virtud, los instrumentos ideados por el legislador deben tener una relación de conexidad teleológica directa (es decir, de medio a fin) con los planes o metas contenidos en la parte

26 Sentencia C-394 de 2012.

*general del plan*²⁷ y, en atención a tal exigencia “*si ellos no se vinculan directa e inmediatamente con las metas propuestas debe entenderse que, por falta de coherencia, no cumplen con el principio de unidad de materia.*”²⁸ Explicó la Corte:

“Precisando lo anterior puede decirse que algunas de las normas contenidas en el Plan de Desarrollo definen, por su contenido, la orientación misma de la política económica, social y ambiental que deberá presidir la función pública durante un período presidencial determinado. Tales son, por ejemplo, las que describen los principales programas de inversión. Otras, de contenido instrumental, deben señalar las estrategias presupuestales o normativas para realizar tales programas. Si estas últimas no pueden ser referidas a las primeras, es decir carecen de aptitud sustancial directa e inmediata para realizar los planes y programas y las metas generales, resultan ajenas a la materia o asunto de que trata la ley. Y si la disposición no recoge ningún instrumento de realización de políticas, igualmente debe ser considerada extraña a la materia de una ley cuatrienal de planeación.”²⁹

c) La conexión estrecha que exige el principio de unidad de materia entre las metas y propósitos del plan y las disposiciones instrumentales contenidas en la ley, así como el correlativo incremento de la severidad del juicio de constitucionalidad a cargo de esta Corte, se apoya en varias razones.

En primer lugar, seguir los estándares de juzgamiento previstos para otro tipo de leyes privaría -por el carácter multitemático de la Ley del Plan- de todo efecto útil al artículo 158, quedando las disposiciones de ese tipo de ley inmunes a los mandatos que contiene y a las finalidades que persigue³⁰. Adicionalmente, teniendo en cuenta que el carácter dúctil que usualmente caracteriza este juicio se explica por la importancia de proteger el principio democrático que se concreta en la libertad de configuración del Congreso de la República, incrementar la intensidad del control cuando se trata de la ley del Plan se justifica debido a que dicho principio “*se encuentra notoriamente mermado*”³¹ en tanto (i) la iniciativa es gubernamental, (ii) las posibilidades de modificación del proyecto por parte del Congreso se encuentran limitadas y (iii) el término para la aprobación del Plan es reducido.

27 Sentencia C-305 de 2004.

28 Sentencia C-305 de 2004.

29 Sentencia C-305 de 2004.

30 Sobre el particular la sentencia C-573 de 2004 indicó: “(...) Por ende, si el criterio flexible de unidad de materia se aplicara a dicha ley, entonces ella podría incluir contenidos muy disímiles, lo cual afecta la coherencia, racionalidad y transparencia de la actividad legislativa que la Constitución persigue al consagrar el principio de unidad de materia (CP art. 158). (...)” En igual sentido está la sentencia C-795 de 2004.

31 Sentencia C-394 de 2012.

A tales razones, considera la Corte, las acompaña una adicional. En efecto, la especial posición que en el sistema de fuentes tiene la ley del Plan así como su particular eficacia normativa, exige asegurar que los mandatos en ella contenidos se relacionen directamente con la función de planeación. Se trata de una ley que no solo se erige en criterio para determinar la validez de otras leyes, sino que también tiene la aptitud de aplicarse inmediatamente puesto que sus mandatos constituyen mecanismos idóneos para su ejecución. Esa aplicación prevalente e inmediata debe encontrarse subordinada a que, en realidad, las normas instrumentales persigan de manera inequívoca los propósitos del Plan.

d) La fijación del contenido del principio de unidad de materia en los anteriores términos se traduce en un control judicial más estricto encaminado a establecer, no cualquier tipo de conexión entre la parte general del Plan con las disposiciones instrumentales que lo componen, sino un vínculo directo y no simplemente eventual o mediato. El estándar de juzgamiento se hace más riguroso y demanda de la Corte un especial cuidado a efectos de evitar que, al amparo de la naturaleza temáticamente abierta de la ley del Plan, terminen incorporándose disposiciones extrañas a los propósitos de la planeación.

El adjetivo “directo” se opone a lo eventual o mediato. Según la jurisprudencia la conexión será eventual “*si del cumplimiento de aquella no puede obtenerse inequívocamente la efectividad de estas últimas, o si esta efectividad es sólo conjetural o hipotética.*”³² A su vez, ella será mediata “*cuando la efectivización de la norma general programática o financiera no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental particular, sino que adicionalmente requiere del cumplimiento o la presencia de otra condición o circunstancia.*”³³ En otros términos “*aquellas disposiciones de carácter instrumental que no sean inequívocamente efectivas para la realización de los programas y proyectos contenidos en la parte general del plan, o que de manera autónoma no establezcan condiciones suficientes para la materialización de las metas y objetivos trazados en el plan, vulneran el principio de unidad de materia.*”³⁴

Complementando el anterior criterio para el juzgamiento de la ley del Plan, la jurisprudencia también ha sostenido que violan el artículo 158 “*aquellas normas que no tengan como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio*” de manera tal que la Ley del Plan no puede ser empleada “*para “llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores” (...) o para “ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, sin ninguna relación con los objetivos y metas de la función de planificación” (...).*”³⁵

32 Sentencia C-305 de 2004. El alcance de esta conexión ha sido reiterada en diferentes providencias entre las que se encuentran las sentencias C-376 de 2008, C-801 de 2008, C-077 de 2012, C-363 de 2012 y C-394 de 2012.

33 Sentencias C-305 de 2004 y C-539 de 2008.

34 Sentencia C-394 de 2012.

35 Sentencia C-394 de 2012. Se apoyó la Corte, en esa oportunidad, en las sentencias C-573 de 2004, C-795 de 2004, C-376 de 2008 y C-377 de 2008.

e) El control judicial de las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo se ha encontrado orientado por las pautas antes descritas. En su aplicación, la Corte ha sostenido, por ejemplo, que violaban el principio de unidad de materia normas incluidas en ese tipo de leyes (i) que definían “*la estructura y el funcionamiento de ciertas corporaciones regionales*”, en tanto no tenían como propósito “*planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrenio, sino definir aspectos de elección y configuración de esas corporaciones que no están inescindiblemente ligados al espíritu de la ley y a los planes y programas propuestos*”³⁶ (C-795 de 2004)³⁷; (ii) que regulaban el contrato de condiciones uniformes en servicios públicos y le conferían facultades sancionatorias a las empresas de esa naturaleza dado que ninguno de los objetivos, programas, metas y estrategias del Plan hacían referencia a tal materia³⁸ (C-539 de 2008); (iii) y que preveían la *adquisición de predios, estudios, diseños, construcción y dotación de la Nueva Sede del Congreso de la República* en tanto la parte general del Plan no aludía al mejoramiento de la planta física del Congreso³⁹ (C-539 de 2008).

En numerosas oportunidades la Corte ha declarado la exequibilidad de disposiciones instrumentales del Plan acusadas de violar el principio de unidad de materia. En esa dirección ha declarado conformes al artículo 158 de la Carta normas (i) que prevén mecanismos de participación relacionados con actividades de planeación⁴⁰ (C-191 de 1996); (ii) que disponen liquidar las administradoras públicas del régimen de Prima Media así como la creación de Colpensiones, luego de considerarlas “*medidas instrumentales que presentan una aptitud sustancial directa e inmediata para realizar los planes, programas y las metas generales contenidos en dicha Ley, y de manera especial el programa de reorganización del “marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional.” (...)*”⁴¹ (C-376 de 2008); (iii) que establecen la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social pues a través de ella se alcanzarían los “*objetivos de eficiencia operativa que redundarán en la garantía y efectividad de los derechos de los asegurados*” propósitos enlazados al proyecto de reorganización institucional de las entidades que administran el Régimen de Prima Media⁴² (C-376 de 2008); (iv) que otorgan al Presidente de la República

36 Artículo 109 de la Ley 812 de 2003 “Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario”.

37 La Corte advirtió que el precedente fijado en la sentencia C-305 de 2004 en la que se declaró exequible el artículo 119 de la Ley 812 de 2003 –similar al artículo 109 de la misma ley examinado en la C-795 de 2004– debía modificarse. Indicó: “**En el presente caso, la variación del precedente se encuentra plenamente justificada, pues fue errada la tesis de la sentencia C-305 de 2004 sobre la existencia de un vínculo directo entre la modificación de la forma de designación de los directores de las subsedes de las corporaciones regionales y los planes y programas del plan de desarrollo.**” En lo demás, la doctrina constitucional relativa al alcance del principio de unidad de materia, referida en la sentencia C-305 de 2004, fue reiterada sin variación alguna.

38 Artículo 105 de la Ley 1151 de 2007 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”.

39 Artículo 137 de la Ley 1151 de 2007 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”.

40 Artículo 43 de la Ley 188 de 1995 “Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995 -1998”.

41 Artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”.

42 Artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”.

facultades extraordinarias para expedir disposiciones con fuerza de ley que establezcan las “funciones” y “el sistema específico de carrera” de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, dado que se relacionaban con el programa general de reorganización del marco institucional de la administración del Régimen de Prima Media⁴³ (C-376 de 2008); (v) que autorizan al Gobierno para establecer un manual de tarifas mínimas para la compra y venta de actividades, intervenciones, procedimientos en salud y servicios hospitalarios, contenidos en el Plan Obligatorio de Salud, al estimar que se vinculaban a la estrategia del mejoramiento de la eficiencia y calidad en la prestación del servicio de salud⁴⁴ (C-377 de 2008); (vi) que prevén la creación de un Centro de Altos Estudios Legislativos por encontrar que ello se relacionaba con los planes de fortalecimiento del sistema político, del sistema electoral, del sistema de bancadas y de los mecanismos de rendición de cuentas⁴⁵ (C-539 de 2008); (vii) que consagran instrumentos para el desarrollo y la consolidación de los servicios de telemedicina y transporte aéreo medicalizado, por considerar su vínculo con la parte general del Plan y, en particular con la “política de promoción de reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad”⁴⁶ (C-714 de 2008); (viii) que derogan normas tributarias dado que ello no es, en principio, incompatible con la Ley del Plan⁴⁷ (C-801 de 2008); (ix) que regulan los recursos del SGP para agua potable y saneamiento básico, distribuyendo las actividades de monitoreo, seguimiento y control en dos Ministerios, en tanto se vinculaba con la estrategia relativa a la dinamización de sectores “locomotora”, entre los cuales se encontraba la vivienda⁴⁸ (C-077 de 2012); (x) que autorizan a las Corporaciones Autónomas Regionales para realizar aportes a municipios y a empresas de servicios públicos, puesto que se relacionaban con uno de los propósitos del Plan relativo al mejoramiento de las condiciones en infraestructura y prestación de los servicios de acueducto y saneamiento básico⁴⁹ (C-077 de 2012); (xi) que establecen el incremento del impuesto predial, dada su relación efectiva con metas generales relacionadas con el uso de la tierra y la formalización de la propiedad rural⁵⁰ (C-077 de 2012); (xii) que modifican disposiciones de la Ley que regula los contratos de estabilidad jurídica debido a su nexos con la política general de fomento de la inversión⁵¹ (C-077 de 2012); (xiii) que adicionan un parágrafo al artículo 470 del Estatuto Tributario estableciendo la destinación de recursos correspondientes al gravamen de la telefonía móvil para su inversión en proyectos relacionados con la apropiación social del patrimonio cultural que, precisamente, hacia parte de uno de los objetivos generales plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo⁵² (C-077 de

43 Artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.”

44 Artículo 146 de la Ley 1151 de 2007 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.”

45 Artículo 141 de la Ley 1151 de 2007 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.”

46 Artículo 6 de la Ley 1151 de 2007 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.”

47 Artículo 160 de la Ley 1151 de 2007 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.”

48 Artículo 20 de la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”

49 Artículo 22 de la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”

50 Artículo 23 de la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”

51 Artículo 49 de la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”

52 Artículo 175 de la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”

2012); (xiv) que regulan la detección de infracciones de tránsito por medios tecnológicos y las sanciones y procedimientos de tránsito, al constituir medidas relacionadas con la infraestructura y control del transporte que, en el Plan Nacional de Desarrollo era “*un objetivo y eje fundamental para el logro del crecimiento sostenible y de la competitividad*”⁵³ (Sentencia C-363 de 2012); (xv) que establecen medidas de descongestión por razón de la cuantía en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en tanto se conectan con el objetivos del Plan relacionados con la descongestión de la justicia⁵⁴ (Sentencia C-363 de 2012); (xvi) que prohíben el cobro del arancel judicial a CISA cuando intervenga en procesos judiciales, al considerar que dicha medida se dirige a “*hacer posible el logro general del Buen Gobierno, a través de medidas correctivas y de control sobre los bienes, activos, créditos e instituciones del Estado*”⁵⁵ (Sentencia C-363 de 2012); (xvii) que disciplinan la expropiación para adelantar proyectos de infraestructura de transporte, la concurrencia de terceros para pagar los precios de los inmuebles enajenados voluntariamente y expropiados para la construcción de vivienda así como los criterios para los avalúos de dichos inmuebles, puesto que se asociaban a objetivos generales del Plan referidos a la infraestructura en transporte, la vivienda y el urbanismo⁵⁶ (C-394 de 2012); (xviii) que cedían a favor del municipio de Nemocón (Cundinamarca), la totalidad de las rentas por concepto de ingresos de turistas al monumento turístico “Mina de Sal”, dado su nexo con propósitos del Plan relativos al fortalecimiento de las regiones y del turismo como motor del desarrollo regional⁵⁷ (C-747 de 2012); y (xix) que sujetan algunas operaciones de crédito público y asimiladas, de manejo de la deuda pública y conexas, a las normas sobre crédito público aplicables a las entidades del correspondiente orden administrativo, en tanto se vinculan directamente con el principio de *sostenibilidad de las finanzas públicas* orientador de la política fiscal⁵⁸ (C-670 de 2014).

f) El examen de este grupo de decisiones permite identificar una orientación uniforme respecto del fundamento del principio de unidad de materia, de su alcance respecto de las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo y de la metodología que debe aplicarse para determinar su cumplimiento. De manera particular cabe destacar que la práctica interpretativa de esta Corporación indica que el juzgamiento de normas incluidas en tal tipo de leyes por la infracción del artículo 158 requiere, en primer lugar, (i) determinar la ubicación y alcance de la norma impugnada y, a partir de ello, establecer si tiene o no naturaleza instrumental. A continuación corresponderá (ii) establecer si existen objetivos, metas, planes o estrategias incorporados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo que puedan relacionarse con la disposición juzgada y, de ser el caso

53 Artículos 86 y 96 de la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”

54 Artículo 198 de la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”

55 Artículo 239 de la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”

56 Artículos 83, 122 y 246 de la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”

57 Artículo 42 de la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”

58 Artículo 262 de la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”

proceder a su caracterización⁵⁹. Finalmente es necesario (iii) determinar si entre la disposición instrumental acusada y los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del Plan existe una conexidad directa e inmediata.

4. Análisis constitucional del artículo 44 de la Ley 1753 de 2015

Procede la Corte a examinar la constitucionalidad del artículo acusado. Para el efecto, en primer lugar, establecerá el alcance de la disposición acusada identificando el contexto normativo en el que se inscribe (4.1). A continuación precisará si en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo aprobado mediante la Ley 1753 de 2015 existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan relacionarse con la disposición acusada (4.2.). Finalmente, en caso de ser ello así, determinará si el artículo impugnado se encuentra en relación de conexidad directa e inmediata con los contenidos de la parte general (4.3.).

4.1. Alcance y naturaleza del artículo 44 de la Ley 1753 de 2015

4.1.1. La disposición acusada modifica el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009. Esta ley define los principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – TIC–, crea la Agencia Nacional de Espectro y dicta otras disposiciones.

En el artículo 1º fija su objeto, señalando que en ella se establece el marco general para la formulación de las políticas públicas del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, su ordenamiento, el régimen de competencia, la protección al usuario, así como lo concerniente a la cobertura, la calidad del servicio, la promoción de la inversión en el sector y el desarrollo de estas tecnologías, el uso eficiente de las redes y del espectro radioeléctrico, así como las potestades del Estado en relación con la planeación, la gestión, la administración adecuada y eficiente de los recursos, regulación, control y vigilancia del mismo.

El artículo 9º de la misma ley define el Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, estableciendo que se encuentra conformado

59 Las decisiones de la Corte referidas en el literal d) del fundamento 3.2.5. de la presente sentencia, muestran que el juicio de conexidad en esta materia se realiza estableciendo si la disposición instrumental guarda conexidad o bien con los objetivos o propósitos del Plan, o bien con las estrategias generales del mismo, en tanto unos y otros se integren a la Parte General del Plan. Así por ejemplo, apoyándose en las estrategias del Plan se encuentran las sentencias C-377 de 2008 y C-539 de 2008. En la primera de ellas la Corte concluyó lo siguiente: “En efecto, una de las estrategias del Plan de Desarrollo se orienta hacia el logro de la operación eficiente de las Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud, y el acceso con calidad a dichos servicios, propósito que igualmente persigue la disposición acusada en cuanto procuran el mejoramiento de la eficiencia y la calidad en la prestación del servicio de seguridad social en salud. En conclusión, este cargo no prospera.” (Subrayas no hacen parte del texto original) En la segunda indicó la Corte: “De lo anterior se concluye que el artículo 105 de la Ley 1151 de 2007 no guarda relación de conexidad directa e inmediata con los objetivos, programas, metas y estrategias señalados en la Ley 1151 de 2007, ninguno de los cuales hace referencia a las relaciones entre los usuarios y las empresas prestadoras de servicios, ni a los contenidos del contrato de condiciones uniformes, razón por la cual vulnera el principio de unidad de materia y será por lo tanto declarada inexecutable.” (Subrayas no hacen parte del texto original)

por industrias manufactureras, comerciales y de servicios cuyos productos recogen, procesan, crean, transmiten o muestran datos e información electrónicamente. En atención a tal definición y al hecho de que la Ley 1341 de 2009 tiene por objeto regular tal sector, se concluye que el título IX del que hace parte la norma acusada, se aplica a todos los sujetos o agentes que participan en las industrias que allí se refieren.

4.1.2. El Título IX –arts. 63 al 67- fija el régimen de infracciones y sanciones. El artículo 63 establece como titular de la facultad sancionatoria al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. A su vez, dicha disposición señala como sujetos pasivos de las sanciones, a los autores de la infracción y a los titulares de la licencia, permiso o autorización.

El artículo 64 enuncia las infracciones objeto de sanción. Son ellas (i) no respetar la confidencialidad o reserva de las comunicaciones, (ii) proveer redes y servicios o realizar telecomunicaciones en forma distinta a lo previsto en la ley, (iii) utilizar el espectro radioeléctrico sin el correspondiente permiso o en forma distinta a las condiciones de su asignación, (iv) el incumplimiento de las obligaciones derivadas de las concesiones, licencias, autorizaciones y permisos, (v) abstenerse de presentar a las autoridades la información requerida o presentarla de forma inexacta o incompleta, (vi) incumplir el pago de las contraprestaciones previstas en la ley, (vii) incumplir el régimen de acceso, uso, homologación e interconexión de redes, (viii) realizar subsidios cruzados o no adoptar contabilidad separada, (ix) incumplir los parámetros de calidad y eficiencia que expida la CRC, (x) violar el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones previsto en la ley, (xi) la modificación unilateral de parámetros técnicos esenciales y el incumplimiento de los fines del servicio de radiodifusión sonora, (xii) cualquiera otra forma de incumplimiento o violación de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales o regulatorias en materia de telecomunicaciones, (xiii) cualquier práctica o aplicación que afecte negativamente el medio ambiente, en especial el entorno de los usuarios, el espectro electromagnético y las garantías de los demás proveedores y operadores y la salud pública.

El artículo 65 -en su redacción original- prescribía que sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil en que pueda incurrir el infractor, la persona natural o jurídica que incurra en cualquiera de las infracciones será objeto de las sanciones previstas. Tales sanciones consistían, además de la orden de cesación inmediata de la conducta contraria a la ley, en la amonestación, la imposición de multas hasta por el equivalente a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales, la suspensión de la operación al público hasta por dos (2) meses y la caducidad del contrato o cancelación de la licencia, autorización o permiso.

El artículo 66 dispone que a efectos de definir las sanciones aplicables, la autoridad correspondiente debe incluir una motivación específica que considere la gravedad de la falta, el daño producido, la reincidencia en la comisión de los hechos así como la proporcionalidad entre la falta y la sanción. En consecuencia,

al ejercer sus competencias en esta materia, las autoridades correspondientes tienen el deber de tomar en cuenta los criterios de dosificación allí previstos, de manera que exista proporción entre la intensidad de la sanción impuesta y la gravedad de la infracción cometida.

El artículo 67 define el procedimiento administrativo para la imposición de la sanción, señalando las etapas que deben agotarse. Dicha actuación comprende la formulación de cargos, su comunicación, la presentación de descargos, el decreto y la práctica de las pruebas que se requieran, la expedición de la resolución que decida el asunto y la interposición de los recursos del caso.

4.1.3. La disposición impugnada en esta oportunidad se encuentra incluida en el Título III *-Mecanismos para la ejecución del plan-*, Capítulo I *-Competitividad e infraestructura estratégicas-* de la Ley 1753 de 2015. Tal capítulo, que comprende del artículo 7 al 54, incluye disposiciones de muy diferente contenido. En lo referido al Sector de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones, regula el fortalecimiento al desarrollo de software, aplicaciones y contenidos digitales con impacto social (art. 39), la definición de una senda de banda ancha regulatoria (art. 40), las concesiones de espacios de televisión en el canal nacional de operación pública (art. 41), el plazo y renovación de los permisos para el uso del espectro radioeléctrico (art. 42), las funciones de la agencia nacional del espectro (art. 43), las sanciones en materia TIC (art. 44), los estándares, modelos y lineamientos de tecnologías de la información y las comunicaciones para los servicios al ciudadano (art. 45), las funciones del fondo de tecnologías de la información y las comunicaciones (art. 46) y las servidumbres para garantizar el servicio de comunicación (art. 47)

El artículo 44 acusado introduce una doble modificación del artículo 65 de la Ley 1341 de 2009 y, en lo demás, conserva su texto original. De una parte, establece que la sanción máxima de 2000 smlmv establecida originalmente para las personas naturales y jurídicas, se aplicará únicamente a las primeras y, de otra, establece que en el caso de las personas jurídicas dicha sanción podrá ascender hasta la suma equivalente a 15.000 smlmv.

Para la Corte es claro que la disposición impugnada tiene carácter instrumental. En efecto, de su texto se desprende que no fija un propósito, una meta, un objetivo o una estrategia general. Por el contrario, se limita a reproducir algunas de las sanciones aplicables a quienes hacen parte del sector de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, de una parte, y a incrementar las sanciones aplicables a las personas jurídicas de otra. Adicionalmente, su ubicación normativa en el Título III correspondiente a los *“Mecanismos para la ejecución del Plan”* pone de presente su condición de medio o herramienta para alcanzar los fines establecidos en la parte general del mismo.

4.2. La Ley 1753 de 2015 y los contenidos generales relacionados con la disposición acusada

4.2.1. Mediante la Ley 1753 de 2015 se expidió el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al período 2014-2018 denominado “Todos por un nuevo país”. Su artículo 1° prevé que dicho plan *“tiene como objetivo construir una Colombia en paz, equitativa y educada, en armonía con los propósitos del Gobierno nacional, con las mejores prácticas y estándares internacionales, y con la visión de planificación, de largo plazo prevista por los objetivos de desarrollo sostenible.”*

A partir de esta definición el artículo 3° establece los pilares básicos del Plan a saber: paz, equidad y educación. Sobre el primero se establece que el Plan es reflejo del propósito de *“construir una paz sostenible bajo un enfoque de goce efectivo de derechos”*; el segundo supone *“una visión de desarrollo humano integral en una sociedad con oportunidades para todos”*; y el tercero reconoce que *“la educación es el más poderoso instrumento de igualdad social y crecimiento económico en el largo plazo”* dirigida *“a cerrar brechas en acceso y calidad al sistema educativo, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.”*

El artículo 4° establece las estrategias transversales y regionales del Plan, indicando que las primeras son las siguientes: (a) competitividad e infraestructura estratégicas, (b) movilidad social, (c) transformación del campo, (d) seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz, (e) buen gobierno y (f) crecimiento verde.

4.2.2. El artículo 2° de la citada ley prescribe que el documento *“Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país”* hace parte del Plan Nacional de Desarrollo y se integra como un anexo. Dicho documento contiene diferentes referencias a las tecnologías de la información y comunicaciones, tal y como se señala a continuación.

a) El primer pilar del Plan es enunciado en el documento como *“Colombia en Paz”*. Uno de sus objetivos consiste en *“integrar el territorio y sus comunidades, para contribuir al cierre de brechas poblacionales y sociales, potenciando la conectividad para la inclusión productiva y el acceso a bienes públicos, servicios sociales e información”*⁶⁰ Entre los elementos de dicho objetivo se encuentra el *“[a]umento en la conectividad física y digital para el cierre de brechas y la inclusión productiva”*⁶¹, señalando que *“la conectividad digital resultará indispensable para avanzar en el cierre de brechas poblacionales y territoriales para el acceso a bienes, a servicios e información, aprovechando las posibilidades que la tecnología ofrece para innovar, reducir costos, educar y compartir información; y el inmenso potencial que ha adquirido el Estado en los últimos años para el desarrollo de políticas de innovación social”*.

60 <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20PND%202014-2018F.pdf>. Pág. 44.

61 *Ibíd.* Pág. 47.

En adición a lo anterior indica que *“la conectividad es esencial para llevar la presencia del Estado a las zonas más apartadas, por lo cual es un elemento fundamental en el proceso de construcción de la paz con enfoque territorial”*⁶². Luego de ello el documento advierte que las estrategias del Plan se encuentran dirigidas *“a impactar en la productividad regional, reducir los costos de transporte de los productos rurales, y promover la equidad poblacional y territorial, mejorando las condiciones de conectividad y acceso de las poblaciones más necesitadas a los bienes y servicios para su desarrollo y bienestar.”* De esta manera, concluye, *“será posible generar las condiciones para la construcción de paz, al facilitar la presencia del Estado en zonas apartadas, incentivando el trabajo asociativo alrededor de la infraestructura y facilitando el retorno de la población rural víctima del conflicto armado.”*⁶³

En el primer pilar del Plan se establece también como objetivo *“[r]educir las desigualdades sociales y territoriales entre los ámbitos urbano y rural, mediante el desarrollo integral del campo como garantía para la igualdad de oportunidades.”*⁶⁴ El primer elemento de ese propósito consiste en el *“[d]esarrollo rural integral para el bienestar de las comunidades campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales”*⁶⁵, señalando que un adecuado *“desarrollo rural integral requiere además estrategias para facilitar la comunicación entre las personas, acceder a la información sobre servicios como la salud, justicia y educación o mejorar la productividad de los negocios, a través de tecnologías de información y de políticas para promover el acceso, el uso y su incorporación en la vida diaria de las personas.”*⁶⁶

b) El segundo pilar del Plan es enunciado como *“Colombia equitativa y sin pobreza extrema”*. En el diagnóstico se explica lo siguiente respecto de los avances en materia de tecnologías de la información y de las comunicaciones:

“Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) también son determinantes de la equidad social y económica, ya que permiten el desarrollo de las potencialidades y actividades productivas, y mejoran la calidad de vida de los individuos y las regiones. Entre 2010 y 2014 se lograron grandes avances en materia de infraestructura y servicios de TIC, representados principalmente por una cobertura del 96 % de las cabeceras municipales a la red nacional de fibra óptica, la instalación de más de 5.000 centros comunitarios de acceso a internet y la asignación de más de 1,5 millones de subsidios para conexión a internet en estratos 1 y 2. Sin embargo, aún se identifican significativas brechas en cuanto a acceso, uso y apropiación. En relación al acceso,

62 *Ibídem.* Pág. 47.

63 *Ibídem.* Pág. 47.

64 *Ibídem.* Pág. 48.

65 *Ibídem.* Pág. 48.

66 *Ibídem.* Pág. 48.

un 43,6 % de los hogares en cabeceras municipales poseen conexión a Internet, mientras que en las zonas rurales esta cifra tan solo alcanza 6,8 %. En cuanto al uso, se estima que un 51,7 % de la población usó Internet en Colombia (DANE, Indicadores básicos de tecnologías de la información y las comunicaciones en hogares y microestablecimientos, 2013). Por último, el nivel de apropiación pareciera estar asociado con una baja cultura de las TIC (el 52,9 % de las personas que no cuentan con conexión a internet no la tienen porque no la consideran necesaria, y el 32,3 % porque no sabe utilizar Internet). En este sentido, se requiere continuar con los esfuerzos para incentivar el uso y apropiación de las TIC.”⁶⁷

Como tercer objetivo del referido pilar se propone “[r]educir las brechas poblacionales y territoriales en la provisión de servicios de calidad en salud, educación, servicios públicos, infraestructura y conectividad.”⁶⁸ Uno de sus elementos consiste en “[a]mpliar las oportunidades de conectividad que promuevan los procesos de desarrollo territorial”⁶⁹ y tiene por finalidad que el Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones adopte “en conjunto con las entidades responsables, mecanismos que impacten directamente en la generación de condiciones de equidad y superación de la pobreza.” Para ello se “fomentará el desarrollo de aplicaciones enfocadas en la población vulnerable, entre ellas, las que permitan llevar la oferta de servicios del Estado a la población en situación de pobreza, la automatización de trámites y servicios, y aquellas que les permitan estar informados y mejorar su calidad de vida.”⁷⁰

c) En la explicación de las denominadas Estrategias Transversales, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, refieren otra vez a las tecnologías de la información y las comunicaciones. Al presentar la estrategia denominada “Competitividad e infraestructura estratégicas”⁷¹ - se indica lo siguiente:

“Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) pasan a jugar un papel protagónico. No basta la simple provisión de infraestructura y servicios de soporte si estos no vienen acompañados de una estrategia de profundización de su uso en las empresas y en el día a día de las personas. Sin embargo, un país más competitivo no solo requiere empresas más productivas, sino también un Estado más eficiente y accesible, para lo cual las TIC se convierten en el mejor aliado para su interacción con los ciudadanos y la consecución de las metas sociales del Gobierno nacional. Las TIC permiten hacer más transparente la labor del Estado, proveerlo de información más precisa

67 Ibídem. Pág. 56.

68 Ibídem. Pág. 60.

69 Ibídem. Pág. 62.

70 Ibídem. Pág. 62.

71 Ibídem. Pág. 94. En la exposición de motivos el Gobierno Nacional calificó esta estrategia como “la estrategia de crecimiento económico del Plan”

para la toma de decisiones y focalizar mejor la oferta de programas sociales. Será a través de las TIC como se llegue, a un menor costo, a la población vulnerable o a territorios apartados que históricamente no han contado con una presencia estatal fuerte.”⁷²

El diagnóstico relativo a las tecnologías de la información y comunicaciones⁷³ contiene el siguiente balance:

“En los últimos años el país experimentó un proceso de modernización soportado en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). A 2010, Colombia presentaba un rezago considerable en penetración de Internet (...) y de computadores (...) si se le comparaba con otros países de la región como Brasil, México o Chile. El nivel de inversión (...) en el sector TIC, como porcentaje del PIB, era muy inferior (0,6 %) al promedio de los países con PIB per cápita similar (1,5 % del PIB).

Para 2014 se alcanzó una mejora significativa en la conectividad, principalmente producto del despliegue de infraestructura, conectando el 96 % de los municipios a la red nacional de fibra óptica y pasando de cinco a nueve accesos de cables submarinos. Asimismo, se generó una mayor oferta de servicios, al alcanzar 9,7 millones de conexiones a Internet banda ancha, y se desarrollaron programas que facilitaron el acceso de todos los colombianos a las TIC, instalando 5.225 kioscos Vive Digital y 237 puntos Vive Digital.

En materia de emprendimiento y generación de aplicaciones y contenidos, se instalaron 17 centros de emprendimiento TIC (Vivelabs), se apoyó a más de 55.000 emprendedores por medio del programa Apps.co, se promovió la adopción de las TIC en más de 17.000 mipyme, se digitalizaron más de 1.000 trámites y servicios de alta importancia para los ciudadanos, y se redujo de 20 a cuatro el promedio de niños por terminal (computadores, tabletas) en las escuelas públicas. (...)

Estos logros, alcanzados mediante la ejecución exitosa del Plan Vive Digital 2010-2014 por parte del Ministerio TIC, se vieron reflejados en el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para todos, como también en el crecimiento del sector, el cual fue de 5,2 %, superior a la tasa de crecimiento del PIB nacional para el mismo periodo (5,1 %).

No obstante, al comparar el tamaño del sector TIC con el de países de ingresos similares, (...) se hace evidente la necesidad de apalancar su

72 <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20PND%202014-2018F.pdf>. Págs. 96 y 97.

73 *Ibíd.* Pág. 104.

crecimiento a través de estrategias que permitan afianzar el acceso, uso y apropiación de las TIC por parte de la población y sectores productivos, y la generación de capital humano especializado.

Se observa que la mayor parte de los usuarios demandan aplicaciones y contenidos básicos, enfocados principalmente al entretenimiento y las comunicaciones, lo que tiene un bajo aporte a la productividad del país. Esto se evidencia en el bajo gasto que el país hace en software y aplicaciones. Por cada dólar gastado en el país, tan solo una décima de centavo corresponde a estos productos, mientras que para otros países de la región esta relación llega a dos décimas. (...)

Por su parte, Colombia cuenta con un gasto per cápita en software promedio de seis dólares, mientras que países como México gastan 12 dólares, Japón 116, Estados Unidos 438 y Suiza 911. (...) Lo anterior se explica por la baja demanda que la mencionada industria posee en el país, el bajo nivel de apropiación de las TIC por parte de los usuarios (...) y su uso enfocado a aplicaciones poco productivas, las cuales representan el 60 % de las descargas, contra un 20 % de las consideradas productivas.

En materia de Gobierno electrónico, Colombia mantuvo la posición número 11 en el índice de participación electrónica¹⁴ que mide, entre otros aspectos, el uso de Internet para suministrar información del Gobierno a los ciudadanos, y su interacción y participación. En el índice de Gobierno electrónico, que mide la capacidad y voluntad del sector público en la utilización de las TIC para prestar servicios públicos, el país descendió del puesto 43 al 50. Por su parte, el 41 % de los ciudadanos aún no interactúan con el Estado por medios electrónicos y, de los que lo hacen, tan solo el 13 % es para procesos de participación. (...) En el orden nacional, los principales retos de las entidades públicas se concentran en fortalecer la apertura de datos abiertos, avanzar en la interoperabilidad y en la solución de problemáticas con participación e innovación abierta.

Del mismo modo, alrededor del 50 % de los hogares y el 87 % de los micro-establecimientos que no cuentan con conexión a Internet manifiestan no poseerla por no considerarla necesaria. (...) Esto, además de demostrar bajos niveles de apropiación, revela un desconocimiento de las potencialidades de las TIC para el desarrollo humano y para la productividad de los negocios.

Por otra parte, los usuarios colombianos deben enfrentar barreras que les dificultan el uso cualificado de las TIC. En la actualidad, el 72 % de todos los contenidos de la Web están en inglés, (...) lo que excluye a un gran número de usuarios que no comprenden ese idioma. (...)

Otra de las barreras para su uso cualificado es el costo del software dado que, aun cuando los usuarios pueden acceder a Internet, muchas veces no cuentan con los recursos económicos para comprarlo.

Aun cuando los avances en infraestructura han sido notables, todavía se evidencian algunas dificultades en materia de servicio y acceso universal en las zonas de menores ingresos y de difícil acceso geográfico. Además, aún el 4 % de las cabeceras municipales no tiene cobertura del servicio de Internet. (...) Asimismo, el país enfrenta el gran reto de garantizar la sostenibilidad de toda la infraestructura desplegada para los programas de acceso y servicio universal implementados actualmente.

Por su parte, con el fin de promover la infraestructura de redes fijas, especialmente en centros de baja densidad poblacional, el país enfrenta el reto de facilitar la instalación de infraestructura a hogares (último kilómetro), con el fin de garantizar el acceso de los usuarios a los servicios TIC, y promover mercados geográficos más competitivos.

En materia de masificación del servicio de Internet de banda ancha, en la actualidad existe una penetración del 44 % (...) de los hogares. Se estima que en estratos 1 y 2 existen dos millones de hogares que cuentan con conexión de banda ancha, (...) lo cual se alcanzó a través de la implementación de la política gubernamental de subsidios de Internet banda ancha enfocada en los segmentos de la base de la pirámide.

La calidad del servicio y la velocidad de la banda ancha adquieren gran importancia cuando se desea prestar servicios más complejos, si se tiene en cuenta la masificación en el uso de contenidos y aplicaciones, y el efecto de la concentración territorial de usuarios. Colombia presenta velocidades por debajo de lo requerido para estas aplicaciones, puesto que menos del 3 % de las conexiones están por encima de 10 Mbps, mientras que en países desarrollados más del 50 % de las conexiones tienen anchos de banda superiores a los 10 Mbps; (...) la meta europea a 2020 es que todos los ciudadanos tengan acceso a velocidades de descarga mínima de 30 Mbps y al menos el 50 % de los hogares cuenten con conexiones por encima de 100 Mbps. (...)

En cuanto al entorno del sector, se requiere consolidar un marco normativo, institucional y regulatorio convergente, que genere la seguridad jurídica suficiente para promover un mayor nivel de inversión privada en infraestructura y mayores niveles de crecimiento e inclusión, y prepare a Colombia para el ingreso a la OCDE. Adicionalmente, se requiere armonizar el ordenamiento territorial, con el fin de reducir las barreras al despliegue territorial de infraestructura.

Finalmente, en el contexto internacional, la nueva economía de Internet ha redefinido las actividades de producción y comercio durante las dos últimas décadas, y se ha consolidado como un factor de crecimiento en los países. A 2016, la economía de Internet habrá alcanzado un tamaño de 4,2 trillones de dólares en los países desarrollados. Esto, como consecuencia del impacto que Internet está teniendo en las economías globalizadas, generando aumento de la productividad, nuevas oportunidades de negocio y nuevas posiciones de trabajo. En este sentido, Colombia enfrenta el reto de incorporarse activamente a esta nueva realidad internacional, lo que requiere un mayor entendimiento del impacto y oportunidades que esta tendencia generará en los diferentes sectores de la economía nacional.”⁷⁴

Presentado tal diagnóstico y al definir la visión de la estrategia se indica que *“Colombia adoptará una cultura generalizada de apropiación de las TIC, garantizando el acceso de toda la población a los servicios asociados, llevando al país a formar parte activa de la sociedad de la información, el conocimiento y la tecnología, mediante el desarrollo de aplicaciones y contenidos digitales que respondan a las necesidades de todos los sectores, y mejorando las capacidades de los colombianos para el uso de las mismas.”*⁷⁵ Ello *“contribuirá de manera positiva al cierre de brechas, a la generación de capacidades y oportunidades para el desarrollo integral de las personas, al mejoramiento de la calidad de vida y, por tanto, a la construcción de una Colombia más educada, equitativa y sin pobreza.”*⁷⁶

Como objetivo tres de esta estrategia se establece *“Promover las TIC como plataforma para la equidad, la educación y la competitividad”*⁷⁷. Al explicarlo se advierte que en *“una economía cada vez más global y competitiva, la sociedad debe soportar sus actividades en una base tecnológica sólida”*⁷⁸ de manera que, continua el documento, *“las TIC juegan un papel fundamental en la construcción de una sociedad más equitativa, en paz, educada y de una economía más competitiva.”*⁷⁹ Con ese fundamento se establecen cuatro líneas de estrategias que son enunciadas así:

“ (...) Aplicaciones: impulsar el desarrollo de aplicaciones y contenidos digitales con impacto social y para el Gobierno, promoviendo la adopción de una cultura TIC en toda la sociedad e impulsando programas para el emprendimiento, fortalecimiento de la industria y generación de talento humano TIC.

74 *Ibíd.* Págs. 104 a 107.

75 *Ibíd.* Pág. 119.

76 *Ibíd.* Pág. 119.

77 *Ibíd.* Pág. 147.

78 *Ibíd.* Pág. 147.

79 *Ibíd.* Pág. 147.

(...) Usuarios: consolidar las capacidades de los colombianos para aprovechar las oportunidades que ofrecen las TIC para educarse, informarse, emplearse, generar contenidos y aplicaciones, generar conocimiento, aumentar la productividad e interactuar con el Gobierno, con el fin mejorar su calidad de vida.

(...) Infraestructura: potencializar el uso de la infraestructura TIC, garantizar la cobertura de Internet banda ancha y TV digital para la totalidad del territorio nacional y garantizar su sostenibilidad.

(...) Servicios: consolidar la calidad y cobertura de los servicios TIC, incluidos los terminales que permitan a los estudiantes y docentes avanzar en el propósito de mejorar la educación en Colombia, así como un marco institucional que proteja al usuario y fomente la inversión.”⁸⁰

Al explicar la última de ellas el documento indica que “*se continuará consolidando un marco regulatorio, normativo e institucional convergente que responda a las nuevas realidades tecnológicas y de mercado*”⁸¹ y, para ello “*se adelantarán las acciones necesarias para mejorar los niveles de eficiencia y calidad de los servicios TIC, fortaleciendo las herramientas de vigilancia y control, actualizando y armonizando el régimen sancionatorio administrativo aplicable a este sector, así como el fomento a la transparencia y la información por parte de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, que permitan al usuario comparar los resultados de calidad del servicio.*”⁸²

4.2.3. Como se desprende del anterior análisis, la promoción del Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones constituye un elemento nuclear en el Plan Nacional de Desarrollo. En efecto, tal promoción se articula con la búsqueda de la paz (primer pilar) puesto que el impulso de la conectividad para la inclusión productiva y el acceso a bienes públicos, servicios sociales e información, facilita la integración del territorio y sus comunidades, así como el cierre de las brechas poblacionales y sociales. Adicionalmente hace posible, en el contexto del mismo pilar, la integración de comunidades rurales en tanto no solo facilita la comunicación entre las personas que la conforman, sino también el acceso a la información relativa a los servicios de salud, justicia y educación. En la misma dirección, es evidente el vínculo que existe entre el propósito de promover una sociedad más equitativa (segundo pilar) y el desarrollo de dicho sector dado que, como lo resalta el Documento sobre las Bases del Plan, el impulso de la conectividad constituye un elemento importante para conseguir la integración de todos los territorios y asegurar el conocimiento suficiente de la oferta estatal.

80 *Ibidem*. Pág. 147.

81 *Ibidem*. Pág. 155.

82 *Ibidem*. Pág. 155.

La relación antedicha se pone en evidencia con particular claridad en la formulación de una de las estrategias transversales del Plan denominada “Competitividad e infraestructura estratégicas.” El carácter transversal que se predica de ella permite afirmar que su desarrollo ha sido considerado como imprescindible para la realización de los pilares del Plan. Al definirla se fija el objetivo de promover las TIC como plataforma para la equidad, la educación y la competitividad y, al mismo tiempo, se delimitan como áreas específicas de acción las aplicaciones, los usuarios, la infraestructura y los servicios.

Pilar o estrategia	Objetivos o visión	Componentes del objetivo	Precisiones de los componentes
Colombia en Paz (primer pilar)	“Para alcanzar esta visión de una Colombia en paz, y desde la necesidad de priorizar el esfuerzo público para el cierre de brechas sociales, económicas y territoriales como base de las transformaciones sociales que requiere el país, es necesario avanzar en el cumplimiento de los siguientes objetivos: “(...) 2) integrar el territorio y sus comunidades, para contribuir al cierre de brechas poblacionales y sociales, <u>potenciando la conectividad para la inclusión productiva y el acceso a bienes</u>	“Aumento en la <u>conectividad física y digital</u> para el cierre de brechas y la <u>inclusión productiva.</u> ” ⁸⁴	“(…) <u>la conectividad digital resultará indispensable para avanzar en el cierre de brechas poblacionales y territoriales para el acceso a bienes, a servicios e información,</u> aprovechando las posibilidades que la tecnología ofrece para innovar, reducir costos, educar y compartir información; y el inmenso potencial que ha adquirido el Estado en los últimos años para el desarrollo de políticas de innovación social. (...)” ⁸⁵ “(…) <u>La conectividad es esencial para llevar la presencia del Estado a las zonas</u>

84 *Ibidem.* 47.

85 *Ibidem.* 47.

	<p><u>públicos, servicios sociales e información</u> (...).”⁸³</p>		<p><u>más apartadas</u>, por lo cual es un elemento fundamental en el proceso de construcción de la paz con enfoque territorial (...).”⁸⁶</p> <p>“(…) las estrategias del Plan, de cara a estos propósitos, están orientadas a impactar en la productividad regional, reducir los costos de transporte de los productos rurales, y promover la equidad poblacional y territorial, <u>mejorando las condiciones de conectividad y acceso de las poblaciones más necesitadas a los bienes y servicios para su desarrollo y bienestar.</u>”⁸⁷</p> <p>“Con lo anterior, será posible generar las condiciones para la construcción de paz, al facilitar la presencia del Estado en zonas apartadas, incentivando el trabajo asociativo alrededor de la</p>
--	---	--	---

83 <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20PND%202014-2018F.pdf>. Pág. 44.

86 *Ibíd.* 47.

87 *Ibíd.* 47.

			infraestructura y facilitando el retorno de la población rural víctima del conflicto armado.” ⁸⁸
Colombia en Paz (primer pilar)	“Reducir las desigualdades sociales y territoriales entre los ámbitos urbano y rural, mediante el desarrollo integral del campo como garantía para la igualdad de oportunidades.” ⁸⁹	“Desarrollo rural integral para el bienestar de las comunidades campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales.” ⁹⁰	“(…) El desarrollo rural integral requiere además estrategias para facilitar la comunicación entre las personas, acceder a la información sobre servicios como la salud, justicia y educación o mejorar la productividad de los negocios, <u>a través de tecnologías de información y de políticas para promover el acceso, el uso y su incorporación en la vida diaria de las personas.</u> ” ⁹¹
Colombia equitativa y sin pobreza extrema (segundo pilar)	“Reducir las brechas poblacionales y territoriales en la provisión de servicios de calidad en <u>salud, educación, servicios públicos,</u>	“ <u>Ampliar las oportunidades de conectividad</u> que promuevan los procesos de desarrollo territorial.” ⁹³	“(…) <u>Ampliar la conectividad entre territorios será una de las estrategias claves para el cierre de brechas territoriales.</u> El sector de las <u>Tecnologías de la Información y las</u>

88 Ibidem. 47.

89 Ibidem. Pág. 48.

90 Ibidem. Pág. 48.

91 Ibidem. Pág. 48.

	<p><u>infraestructura y conectividad.</u>⁹²</p>		<p><u>Comunicaciones (TIC) adoptará, en conjunto con las entidades responsables, mecanismos que impacten directamente en la generación de condiciones de equidad y superación de la pobreza.</u> Para esto, fomentará el desarrollo de aplicaciones enfocadas en la población vulnerable, entre ellas, las que permitan llevar la oferta de servicios del Estado a la población en situación de pobreza, <u>la automatización de trámites y servicios, y aquellas que les permitan estar informados y mejorar su calidad de vida.</u> En materia de apropiación, se <u>generarán capacidades TIC en las familias en situación de mayor vulnerabilidad, se fortalecerán los emprendimientos comunitarios a través de las TIC y se propenderá por la</u></p>
--	--	--	--

93 Ibidem. Pág. 62.

92 Ibidem. Pág. 60.

			creación de oportunidades laborales para personas en situación de pobreza.” ⁹⁴
Competitividad e infraestructura estratégicas (Estrategia)	<p>“Colombia adoptará una cultura generalizada de apropiación de las TIC, garantizando el acceso de toda la población a los servicios asociados, llevando al país a formar parte activa de la sociedad de la información, el conocimiento y la tecnología, mediante el desarrollo de aplicaciones y contenidos digitales que respondan a las necesidades de todos los sectores, y mejorando las capacidades de los colombianos para el uso de las mismas. Esto contribuirá de manera positiva al cierre de brechas, a la generación de capacidades y</p>	<p>“Promover las TIC como plataforma para la equidad, la educación y la competitividad.”⁹⁶.</p>	<p>En una economía cada vez más global y competitiva, la sociedad debe soportar sus actividades en una base tecnológica sólida. En este sentido, las TIC juegan un papel fundamental en la construcción de una sociedad más equitativa, en paz, educada y de una economía más competitiva. Para alcanzar la visión en este sector, se establecen las siguientes cuatro grandes líneas estratégicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aplicaciones: impulsar el desarrollo de aplicaciones y contenidos digitales con impacto social y para el Gobierno, promoviendo la adopción de una cultura TIC en toda la sociedad e impulsando programas para el emprendimiento,

94 Ibidem. Pág. 62.

96 Ibidem. Pág. 147.

	<p>oportunidades para el desarrollo integral de las personas, al mejoramiento de la calidad de vida y, por tanto, a la construcción de una Colombia más educada, equitativa y sin pobreza.”⁹⁵</p>		<p><u>fortalecimiento de la industria y generación de talento humano TIC.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Usuarios:</u> consolidar las <u>capacidades de los colombianos para aprovechar las oportunidades que ofrecen las TIC</u> para educarse, informarse, emplearse, generar contenidos y aplicaciones, generar conocimiento, aumentar la productividad e interactuar con el Gobierno, con el fin mejorar su calidad de vida. • <u>Infraestructura:</u> <u>potencializar el uso de la infraestructura TIC, garantizar la cobertura de Internet banda ancha y TV digital para la totalidad del territorio nacional y garantizar su sostenibilidad.</u> • <u>Servicios:</u> <u>consolidar la calidad y cobertura de los servicios TIC, incluidos los terminales que permitan a los estudiantes y</u>
--	--	--	---

95 Ibídem. Pag.119.

			<p>docentes avanzar en el propósito de mejorar la educación en Colombia, así como un marco institucional que proteja al usuario y fomente la inversión.”⁹⁷</p> <p>Al explicar la última de las líneas – servicios- el documento indica: “(...) En segunda medida, se continuará consolidando <u>un marco regulatorio, normativo e institucional convergente que responda a las nuevas realidades tecnológicas y de mercado</u>, para lo cual se avanzará en el fortalecimiento institucional de la CRC, acorde con las recomendaciones de la OCDE, en términos de su naturaleza jurídica, composición, períodos de sus miembros, funciones, presupuesto, adecuación de planta y estructura.</p>
--	--	--	--

97 *Ibíd.* Pág. 147.

			<p><u>En este mismo sentido, se adelantarán las acciones necesarias para mejorar los niveles de eficiencia y calidad de los servicios TIC, fortaleciendo las herramientas de vigilancia y control, actualizando y armonizando el régimen sancionatorio administrativo aplicable a este sector, así como el fomento a la transparencia y la información por parte de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, que permitan al usuario comparar los resultados de calidad del servicio.”</u>⁹⁸</p>
--	--	--	--

De la síntesis incorporada en el cuadro anterior y en particular de los apartes subrayados, se desprende que el Plan Nacional de Desarrollo, aprobado mediante la Ley 1753 de 2015, vincula de manera particularmente estrecha los pilares “*Colombia en Paz*” y “*Colombia equitativa y sin pobreza extrema*” al desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Igualmente una de sus estrategias centrales “*Competitividad e infraestructura estratégicas*” se apoya en el avance de tal sector como mecanismo para cerrar brechas sociales y promover la equidad, la educación y la competitividad.

4.3. Juicio de conexidad directa e inmediata entre el artículo acusado y los contenidos generales de la Ley 1753 de 2015.

⁹⁸ *Ibidem*. Pág. 155.

4.3.1. Confrontado el contenido del artículo acusado con los objetivos, pilares y estrategias contenidas en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo y ampliamente explicadas en el Documento “*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*”, la Corte considera que existe una conexión directa e inmediata entre el propósito de profundizar el desarrollo del sector de las TIC y el artículo acusado.

4.3.2. Tal y como lo prevé el artículo 9 de la Ley 1341 de 2009, el sector de las TIC comprende las industrias manufactureras, comerciales y de servicios cuyos productos recogen, procesan, crean, transmiten o muestran datos e información electrónicamente. De la lectura del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009 se desprende que el régimen de infracciones se encamina a asegurar (i) que las personas naturales o jurídicas que intervienen en el sector cumplan condiciones de idoneidad ética y técnica, (ii) que los productos ofrecidos satisfagan los requisitos de calidad y eficacia necesarios para la satisfacción de las diferentes necesidades de los usuarios, (iii) que en el desarrollo de la actividades no se presenten riesgos que puedan afectar derechos importantes como la salud o el medio ambiente y (iv) que las autoridades encargadas de las actividades de vigilancia puedan desarrollarlas de manera eficiente.

Para la Corte, establecer un régimen sancionatorio cuyo objeto consista en alcanzar los propósitos indicados, contribuye efectivamente a promover el sector de las TIC y, en esa medida, apoya, favorece u optimiza la consecución de los propósitos del Plan General de Desarrollo. Esto muestra que existe entre la norma instrumental analizada y los objetivos generales del Plan una conexidad directa e inmediata.

La conclusión anterior encuentra apoyo en diferentes razones.

a) Prever sanciones por la comisión de faltas de naturaleza administrativa busca asegurar la vigencia de aquellas normas que consagran deberes a cargo de los particulares o de los funcionarios públicos. También pretende, cuando los destinatarios de las normas no las cumplen por razones morales, establecer incentivos de cumplimiento o, de otra forma dicho, disuadir a sus destinatarios para abstenerse de actuar de manera contraria al ordenamiento. La existencia de sanciones administrativas se orienta también, de manera específica, a reprochar los comportamientos particulares opuestos al ordenamiento jurídico, así como a neutralizarlos para que en el futuro los obligados se abstengan de incurrir en ellos. En ese sentido, la Corte ha dicho que “*la potestad sancionadora de la Administración permite asegurar la realización de los fines del Estado, al otorgarle a las autoridades administrativas la facultad de imponer una sanción o castigo ante el incumplimiento de las normas jurídicas que exigen un determinado comportamiento a los particulares o a los servidores públicos, a*

fin de preservar el mantenimiento del orden jurídico como principio fundante de la organización estatal (C.P. arts. 1º, 2º, 4º y 16).”⁹⁹

Revisada desde esta perspectiva la disposición que se acusa, la Corte encuentra que la fijación de sanciones por el incumplimiento de los deberes a cargo de las personas que participan en las industrias que componen el sector de las TIC -en tanto contribuye a la vigencia y respeto de las normas que rigen tal sector- es una condición de efectividad de las estrategias previstas en el Plan - *Competitividad e infraestructura estratégicas*- y, por tanto, un instrumento para materializar los pilares del Plan Nacional de Desarrollo –en especial la “*Paz*” y la “*Equidad*”-.

b) La conexidad del artículo cuestionado con los objetivos generales del Plan es pues directa y no hipotética o conjetural. En efecto, la disposición que establece las sanciones por la comisión de las infracciones administrativas previstas en el artículo 64 de Ley 1341 de 2009 persigue, a través de la enunciación precisa de las consecuencias negativas de tal infracción, evitar comportamientos que afecten el avance de la cobertura y calidad de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Los deberes que subyacen al grupo de infracciones sancionadas, tienen como norte la garantía de idoneidad de los agentes del sector, la calidad de los servicios que prestan, la protección de los usuarios, el amparo de derechos constitucionales de significativa relevancia y la creación de condiciones para que las actividades de vigilancia a cargo del Estado se desarrollen correctamente.

c) El vínculo exigible entre la norma demandada y los objetivos del Plan es además inmediata. En efecto, el carácter imperativo –orden público de dirección- del artículo 44 de la Ley 1753 de 2015, impone a las autoridades administrativas competentes la obligación irrenunciable de iniciar y concluir los procedimientos administrativos que se requieran cuando se identifique la violación de la ley. El cumplimiento de esta competencia se encuentra plenamente garantizado en tanto la Ley 1341 de 2009 contempla un régimen sancionatorio integral que define los elementos sustantivos y procedimentales en la materia, de forma que su eficacia no depende de la adopción posterior de otras. En efecto, tal y como se explicó previamente, la Ley 1341 de 2009 estableció las autoridades competentes para adelantar los tramites sancionatorios, los sujetos pasivos de dicho procedimiento, las faltas objeto de sanción y las etapas cuyo agotamiento se requiere para el efecto.

d) La incorporación de los contenidos del artículo 65 de la Ley 1341 de 2009 en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo implicó también el incremento del valor de las multas que pueden ser impuestas a las personas jurídicas, pasando de un monto máximo de 2000 smlmv a uno de 15.000 smlmv. Se trata de un incremento significativo que permite, con estricta sujeción al principio de

99 C-818 de 2005

proporcionalidad reconocido en el artículo 66 de la referida Ley, desestimular la violación de los mandatos o prohibiciones que prevé la Ley, en tanto su valor reduce el riesgo de que el incumplimiento resulte mejor que su acatamiento. Esa disposición, además, tiene como destinatarios a agentes del mercado constituidos como personas jurídicas y que, presumiblemente, cuentan con mayor capacidad financiera.

Conforme a ello, la disposición propicia que la actuación de dichas organizaciones y de las personas que las conforman y administran, se lleve a efecto con el mayor grado de diligencia a fin de evitar sanciones particularmente serias. La Ley fortalece entonces las atribuciones de las autoridades para asegurar que el funcionamiento del Sector de las TIC haga posible reducir las brechas sociales, tal y como lo pretende el Plan Nacional de Desarrollo al reconocer la Paz y la Equidad como sus pilares.

e) En plena consonancia con lo anterior, el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo explica la estrategia denominada “Competitividad e Infraestructura estratégicas” y en particular el objetivo relativo a la promoción de *“las TIC como plataforma para la equidad, la educación y la competitividad”*¹⁰⁰. Al aludir a una de las líneas estratégicas de ese objetivo se destaca la relevancia de emprender acciones para optimizar la eficiencia y calidad de los servicios TIC lo que supone -refiere el citado documento- (i) fortalecer los instrumentos de vigilancia y control, (ii) actualizar y armonizar el régimen sancionatorio aplicable al sector y (iii) fomentar la transparencia y la información que suministran los proveedores.

En consideración a lo expuesto, existe un vínculo estrecho entre la adopción del régimen sancionatorio en materia de tecnologías de la información y de las comunicaciones -incrementando las multas que pueden imponerse a las personas jurídicas- y el objetivo específico de conferir mayor vigor a las tareas de vigilancia y control del sector y de actualizar las sanciones a las necesidades que han ido surgiendo.

4.3.3. Es relevante advertir que la jurisprudencia constitucional ha indicado que en aquellos casos en los que existe evidencia suficiente acerca de que la disposición acusada fue objeto de debates calificados durante su trámite en el Congreso, el juicio de unidad de materia puede adelantarse con menor rigor en tanto la deliberación democrática se ha producido correctamente¹⁰¹.

100 <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20PND%202014-2018F.pdf>. Pág. 147.

101 Sobre ello la sentencia C-896 de 2012 explicó: “Adicionalmente cuando los propósitos que justifican el reconocimiento del principio de unidad de materia han sido satisfechos durante el debate legislativo, el rigor en el examen que debe adelantarse puede disminuir significativamente haciendo posible, en consecuencia, el empleo de criterios interpretativos más deferentes con la actividad legislativa. En efecto si una disposición con una conexión lejana a la materia del proyecto fue objeto de discusión y votación a lo largo de todo el trámite legislativo y, en esa medida, alrededor de la misma se desarrolló un adecuado proceso de deliberación, el requerimiento de conexidad podrá resultar menos exigente, en tanto ya se habría controlado uno de los riesgos que pretende enfrentarse con el reconocimiento constitucional del principio de unidad de materia.”

No obstante que el análisis previo evidencia la total compatibilidad de la norma acusada con el principio de unidad de materia, del examen del trámite legislativo puede concluirse que alrededor de esta disposición se desarrolló un importante proceso de deliberación y concertación. En efecto, el Gobierno propuso al Congreso de la República en el proyecto original la modificación del artículo 65 de la Ley 1341 de 2009 estableciendo, en lo relativo a las multas para las personas jurídicas, un valor hasta por el equivalente a cien mil (100.000) smlmv, susceptible de ser incrementado si la utilidad derivada de la conducta por parte del infractor resultaba ser mayor a tal valor¹⁰². En el informe ponencia para primer y tercer debate se propuso eliminar el incremento de la sanción en función de la utilidad obtenida¹⁰³. Posteriormente, el proyecto aprobado en sesiones conjuntas dispuso establecer una multa de máximo 50.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes¹⁰⁴. Luego la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó que la cuantía máxima de las multas fuera de 25.000 smlmv¹⁰⁵. Finalmente la plenaria del Senado de la República¹⁰⁶, en propuesta que sería luego acogida por la Comisión de Conciliación¹⁰⁷, aprobó el texto actualmente vigente que establece una multa de máximo 15.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes para las personas jurídicas.

El trámite seguido permite entonces a la Corte confirmar que la disposición fue ampliamente debatida, razón que apoya la conclusión de que no se produjo violación alguna del principio de unidad de materia.

5. Síntesis

El artículo 44 de la Ley 1753 de 2015, modificatorio del artículo 65 de la Ley 1341 de 2009 no desconoce el principio de unidad de materia. Sometido al juicio

102 Gaceta del Congreso 33 de 2015. El texto era el siguiente: “Modifíquese el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009, el cual quedará así: “Artículo 65. Sanciones. Sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil en que pueda incurrir el infractor, la persona natural o jurídica que incurra en cualquiera de las infracciones señaladas en el artículo 64 de la presente ley, será sancionada, además de la orden de cesación inmediata de la conducta que sea contraria a las disposiciones previstas en esta ley, con: 1. Amonestación. // 2. Multa hasta por el equivalente a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales para personas naturales. // 3. Multa hasta por el equivalente a cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales para personas jurídicas. Si la utilidad derivada de la conducta por parte del infractor resulta ser mayor a los cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, la multa será hasta por el ciento cincuenta (150%) de esta utilidad. // 4. Suspensión de la operación al público hasta por dos (2) meses. // 5. Caducidad del contrato o cancelación de la licencia, autorización o permiso.”

Para imponer las sanciones se tendrán en cuenta los siguientes criterios de graduación: 1. El impacto de la conducta // 2. La dimensión de la afectación // 3. El beneficio obtenido por la comisión de la infracción. // 4. La reincidencia. // Parágrafo. El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC) dentro de sus competencias, podrá decretar como medida preventiva, a los proveedores de redes y servicios de comunicaciones móviles que no cumplan con los parámetros de calidad exigidos por la regulación y/o ante la ocurrencia de fallas de red, la restricción a la comercialización y venta de servicios móviles al público, la cual estará orientada únicamente a la activación de nuevos servicios. El MINTIC reglamentará la materia.”

103 Gacetas del Congreso 114 y 116 de 2015.

104 Gaceta del Congreso 191 de 2015.

105 Gaceta del Congreso 263 de 2015. Durante la discusión en la Plenaria de la cámara de Representantes de la que se da cuenta en la Gaceta del Congreso 498 de 2015, algunos representantes advirtieron que tales sanciones podían resultar excesivas.

106 Gaceta del Congreso 265 de 2015.

107 Gacetas del Congreso 264, 266 y 585 de 2015.

de conexidad directa, procedente cuando se trata de disposiciones instrumentales de la Ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, es claro que la adopción o fortalecimiento de un régimen sancionatorio aplicable por la comisión de infracciones que afectan al Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, contribuye de manera cierta al avance y desarrollo de las TIC.

Dado que dicho avance y desarrollo se reconoce como parte de los pilares reconocidos en la parte general de la Ley 1753 de 2015 -“Paz” y “Equidad”- así como instrumento de la estrategia transversal “Competitividad e infraestructura estratégicas”, la disposición impugnada se ajusta plenamente al artículo 158 de la Constitución.

VII. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 44 de la Ley 1753, únicamente por los cargos analizados en la sentencia.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta (e)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General