



## **Sentencia C-415/20**

Referencia: expediente D-13353

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1955 de 2019 y sus artículos 152, 309, 310 (parcial), 311 y 336 (parcial).

Accionante: León Fredy Muñoz Lopera

Magistrado Ponente:  
**JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS**

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil veinte (2020).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

### **SENTENCIA**

#### **I. ANTECEDENTES**

1. En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad el ciudadano León Fredy Muñoz Lopera demandó la Ley 1955 de 2019 y sus artículos 152, 309, 310 (parcial), 311 y 336 (parcial). Por autos del 11 y 30 de julio de 2019 se admitió la demanda disponiendo la práctica de pruebas<sup>1</sup>; las comunicaciones al presidente del Congreso, al presidente de la república, a lo(a)s ministro(a)s de Hacienda y Crédito Público y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -MinTIC-; la fijación en lista para la intervención ciudadana; el traslado al Procurador General de la Nación; y la invitación a entidades del Estado, organizaciones privadas y universidades<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Antecedentes legislativos y solicitud al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>2</sup> Departamento Nacional de Planeación; Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; Superintendencia de Industria y Comercio; Comisión de Regulación de Comunicaciones; Autoridad Nacional de Televisión; Federación Colombiana de Municipios; Contraloría General de la República; Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos; Servicios Postales Nacionales S.A.; Instituto Colombiano de Derecho Tributario; Centro Externadista de Estudios Fiscales; Red por la Justicia Tributaria en Colombia; Academia Colombiana de Jurisprudencia; facultades de derecho de las universidades Javeriana, del Rosario, Sergio Arboleda, de La Sabana, de Caldas, de Manizales, de Antioquia, ICESI, de Nariño e Industrial de Santander; y facultades de economía de las universidades de los Andes, Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, de Antioquia, Industrial de Santander y de Caldas.

## II. TEXTOS LEGALES ACUSADOS

2. Se demandó la integralidad de la ley<sup>3</sup> y las siguientes disposiciones:

*“LEY 1955 DE 2019<sup>4</sup>*

*(mayo 25)*

*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.*

*“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

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

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

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

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

*Artículo 194. Expansión de las telecomunicaciones. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), diseñará e implementará planes, programas y proyectos que promuevan en forma prioritaria el acceso y el servicio universal a las*

<sup>3</sup> No se transcribe dada la extensión de la ley acusada, que la componen 336 artículos.

<sup>4</sup> Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019.

Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Igualmente, en coordinación con la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV), o quien haga sus veces, se promoverá el diseño o implementación de planes, programas y proyectos para el desarrollo de la Televisión Digital Terrestre (TDT) y Direct to Home (DTH) para que estas lleguen a todo el territorio nacional. Para el efecto:

(...)

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

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

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

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

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

Se derogan expresamente el artículo 4o de la Ley 14 de 1983; el artículo 84 de la Ley 100 de 1993; el artículo 174 del Decreto-ley 1333 de 1986; el artículo 92 de la Ley 617 de 2000; el artículo 167 de la Ley 769 de 2002, el artículo 56 y

68 de la Ley 962 de 2005; el parágrafo 1 del artículo 4° de la Ley 1393 de 2010; los artículos 51 a 59 de la Ley 1429 de 2010; el artículo 81 de la Ley 1438 de 2011; los artículos 69, 90, 91, 131, 132, 133, 134, 138, 141, 149, 152 a 155, 159, 161, 171, 194, 196, 212, 223, 224, 272 de la Ley 1450 de 2011; los artículos 7°, 32, 34, 47, 58, 60, 90, 95, 98, 106, 135, 136, 186, 219, 222, 259, 261, 264 y los párrafos de los artículos 55 y 57 de la Ley 1753 de 2015; el artículo 7° de la Ley 1797 de 2016; el parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018; el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018; y el artículo 4° de la Ley 1951 de 2019. (...)”.

### III. LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD

3. El actor planteó cuatro cargos de inconstitucionalidad:

#### **Principio de publicidad (art. 157, num. 1, C. Pol.)**

4. Señaló el actor que el texto del proyecto de ley aprobado el 2 de mayo de 2019 en la plenaria de la Cámara de Representantes, no fue publicado en la Gaceta del Congreso antes de darle el trámite en la plenaria del Senado de la República; además que fue aprobado por esta Corporación el mismo día, esto es, unas horas después. Informó que el proyecto de ley en la Cámara fue aprobado a las 7:20 p.m. y en el Senado a las 11:13 p.m. del mismo día, cuya publicación del texto en la página del Senado se dio a la misma hora (11:13 p.m.), siendo la última Gaceta del Congreso publicada la 287 de 30 de abril de 2019<sup>5</sup>. Luego de hacer referencia al principio de publicidad en los términos fundamentalmente de la sentencia C-465 de 2014, insistió que el texto que se discutió y aprobó en el Senado no fue publicado con anterioridad en la Gaceta del Congreso, por lo que ni los congresistas ni los ciudadanos pudieron revisar el documento a discutir previamente, incurriendo en una *votación a ciegas*, lo que hace que toda la ley sea inconstitucional.

#### **Principio de consecutividad (art. 157, num. 2, C. Pol.)**

5. Adujo que el aparte impugnado del artículo 336, que refiere a la derogatoria del artículo 110<sup>6</sup> de la Ley 1943 de 2018<sup>7</sup>, no fue discutido ni aprobado en las comisiones conjuntas de Cámara y Senado, sino introducido irregularmente en el texto a discutir en el segundo debate ante las plenarios de la Cámara y del Senado. Al no haber sido tampoco objeto de deliberación en las plenarios, terminó por derogar arbitrariamente una comisión (equipo conjunto de auditoría) que buscaba generar transparencia en los beneficios fiscales. Afirmó que se está ante una materia autónoma y separable del contenido actual del plan, el cual no hace referencia alguna a esta derogatoria, ni se registra en las Bases del plan, como tampoco en la exposición de motivos y las ponencias para comisiones y plenarios. Precisó que en la ponencia para segundo debate de

---

<sup>5</sup> Afirma que ello fue denunciado en su momento por el senador Roy Barreras. Puede consultarse en la página: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/roy-barreras-denuncia-que-el-plan-nacional-de-desarrollo-fue-aprobado-ilegalmente-en-el-senado-articulo-853703>.

<sup>6</sup> “Con el fin de evaluar la pertinencia, eficacia, eficiencia, prevenir la competencia desleal en la economía colombiana y garantizar el cumplimiento de las finalidades de las zonas francas y los beneficios tributarios otorgados en el sistema tributario colombiano, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y la Contraloría General de la República **conformarán un equipo conjunto de auditoría** para hacer una evaluación de todos los beneficios tributarios, exenciones tributarias, deducciones, otras deducciones de renta y cada una de las personas jurídicas del régimen de zonas francas, para determinar su continuación, modificación y/o eliminación. El resultado de esta auditoría será público y se presentará ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y las Comisiones Económicas del Congreso de la República a más tardar en el mes de julio de 2019. Para el primer trimestre del año 2020 el Gobierno nacional presentará un proyecto de ley que grave las utilidades contables, eliminando las rentas exentas y beneficios tributarios especiales, para reemplazar el impuesto de renta”.

<sup>7</sup> Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones.

Cámara se observa la inclusión de la derogatoria, pero sin guardar relación con la temática general debatida y aprobada en primer debate.

### **Ley orgánica en materia presupuestal (art. 7º, Ley 819/03)**

6. Consideró que los artículos 310 (parcial) y 311, que facultan establecer *obligaciones de hacer* como forma de pago de la contraprestación económica, incumplen la ley orgánica presupuestal en virtud de la cual las normas que ordenan gasto u otorgan beneficios deben contener alusiones explícitas al impacto fiscal y resultar acordes con el Marco Fiscal a Mediano Plazo. Aseguró que, en la exposición de motivos, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo - PND- y en las ponencias de comisiones y plenarias no se registran los costos fiscales de las iniciativas demandadas, lo que lleva a un riesgo económico más aún cuando se crean gastos y costos en una ley que busca financiar el déficit presupuestal de la vigencia del 2019. De tal modo, sin certeza en el impacto fiscal y los mecanismos para cubrirlo, las normas impugnadas pueden generar un mayor déficit que los recursos a conseguir con la ley de financiamiento. Estimó que los beneficios concedidos aminoran los ingresos del Estado y constituyen un *gasto fiscal indirecto* por el menor valor del recaudo. Tampoco se incluyó la fuente adicional para cubrir el financiamiento del costo causado por el menor ingreso recibido. La posibilidad de pagar una obligación dineraria con una de hacer, puede constituirse en un gasto fiscal.

### **Principio de unidad de materia (art. 158 C. Pol.)**

7. Respecto de las disposiciones demandadas<sup>8</sup> aseguró que no guardan una conexidad objetiva y razonable de carácter causal, temático, sistemático y teleológico, con las bases o materias dominantes del plan, además de modificarse disposiciones que han desarrollado mandatos constitucionales y reglas generales de manera permanente que han debido incluirse por medio de una ley ordinaria. Informó que no se hizo mención a la transferencia de los recursos del FONTIC a la Superintendencia de Industria y Comercio (art. 152), a las potestades de los entes territoriales para implementar modificaciones de los planes de ordenamiento y demás atribuciones respecto del acceso a las TIC (art. 309), al cambio de la forma de pago de la contraprestación económica por obligaciones de hacer (art. 310 parcial), al igual que ocurre con las contraprestaciones a cargo de operadores postales (art. 311), y a la eliminación de la comisión de estudio de beneficios tributarios (art. 336 parcial). Terminó señalando el quebrantamiento del principio democrático por desbordar el límite temporal al modificar disposiciones ordinarias permanentes.

## **IV. PRUEBAS RECIBIDAS**

### **Secretarías de comisiones y plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes**

8. Se recibieron las gacetas del Congreso, los audios y las certificaciones requeridas, que serán valorados en la determinación a adoptar.

### **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

9. Sobre el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 informó que la autorización prevista en el numeral 7º del artículo 310 demandado, estaba consignada en el

---

<sup>8</sup> Artículos 152, 309, 310 parcial, 311 y 336 parcial.

artículo 194<sup>9</sup> de la Ley 1753 de 2015<sup>10</sup>, que permitía al MinTIC establecer obligaciones de hacer como forma de pago de la contraprestación por el otorgamiento o renovación de los permisos de uso del espectro radioeléctrico, como se manifestó durante el trámite del proyecto de ley (ponencia para primer debate)<sup>11</sup>, al indicarse por el ministerio que “los artículos vienen del Plan Nacional de Desarrollo anterior y son las herramientas que dan el piso legal para realizar los proyectos TIC que se están desarrollando<sup>12</sup>”.

10. De otra parte, manifestó que el artículo 311 establece una autorización que no estaba contenida en la norma que adiciona y que en palabras del viceministro de economía digital del MinTIC “sirve para cerrar la brecha rural. Es así como resulta relevante plantear la participación de los operadores postales en la apuesta por la conectividad, ya que son parte del sector TIC y hoy sus aportes por contraprestaciones como parte del FONTIC, se usan en cierta medida para conectar a colombianos en condiciones de vulnerabilidad<sup>13</sup>”. Aseguró que el trámite legislativo de los artículos mencionados no exigía agotar el procedimiento contemplado en la ley orgánica presupuestal, porque: i) *no ordenan gasto* al limitarse a establecer una forma alternativa de pago de una obligación dineraria a cargo de los obligados y ii) *no otorgan un beneficio tributario*, pues no eximen ni aminoran las obligaciones relativas al pago de la contraprestación económica o de tributo alguno.

11. En consecuencia, de la prueba decretada puede colegirse lo siguiente:

<b>Prueba</b>	<b>Parámetro constitucional</b>	<b>Solicitud</b>
MinHacienda	Ley orgánica presupuestal	Exequibilidad arts. 310.7 y 311

## **V. INTERVENCIONES CIUDADANAS**

### **Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**

12. Respecto a los artículos 310 parcial y 311 demandados solicitó la *exequibilidad* o *inhibición* en cuanto al cargo de violación de la ley orgánica presupuestal y la *exequibilidad* en relación con el principio de unidad de materia.

13. En cuanto al *artículo 7º de la Ley 819 de 2003* expuso que tales disposiciones acusadas no imponen gastos al Gobierno, ni prevén beneficios tributarios, por lo que en el trámite legislativo no resultaba aplicable la disposición orgánica. Afirmó que se *estructura el cargo* a partir de una lectura bastante particular de los enunciados normativos. Se dio una lectura errónea del artículo 310.7, ya que determina que el MinTic podrá establecer una “forma de pago”, como facultad en cabeza de la entidad pública. Agregó que el actor parece entender que no habrá lugar a cobrar por el uso del espectro, pero es claro que la ley del plan no deroga el artículo 12<sup>14</sup> de la Ley 1341 de 2009 que regula la materia, y hace referencia al pago de una contraprestación económica.

<sup>9</sup> Expansión de las telecomunicaciones sociales y mejoramiento de la calidad de los servicios TIC.

<sup>10</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

<sup>11</sup> Gacetas del Congreso 135 y 136 de 2019.

<sup>12</sup> El artículo 310 de la Ley 1955 de 2019 corresponde al artículo 167 del texto radicado por este Ministerio del proyecto de ley 311 de 2019 Cámara, 227 de 2019 Senado, y al artículo 167 de la ponencia para primer debate de la mencionada propuesta legislativa.

<sup>13</sup> Gacetas del Congreso 135 y 136 de 2019.

<sup>14</sup> Plazo y renovación de los permisos para el uso del espectro radioeléctrico. Modificado por el artículo 9º de la Ley 1978 de 2019.

14. Subrayó que las obligaciones de hacer no cambian la naturaleza ni el valor de la contraprestación que deben efectuarse por el sujeto obligado, simplemente permiten una forma de pago admitida en el ordenamiento desde la definición misma del Código Civil. No implican ordenación de gasto, sino una forma de cumplir las obligaciones previstas, siendo empleadas para la provisión de acceso y servicio universal a las telecomunicaciones, que es la misión que orienta la inversión del MinTIC y la razón de ser de los fondos de servicio universal como el Fondo Único de las TIC. Concluyó que se busca maximizar la eficiencia en la consecución de las metas del Fondo, fomentando la inversión en el sector de las TIC para beneficio de los habitantes especialmente de los menos favorecidos.

15. De otro lado, en cuanto a la *unidad de materia* sostuvo la existencia de un vínculo directo con la parte general del PND. Luego de referir a los artículos 1º (objetivos), 2º (parte integral de esta ley) y 3º (pactos) de la ley del plan, halla que los pactos estructurales tienen relación con las TIC, el espectro radio eléctrico como bien público, el estímulo al emprendimiento y al fortalecimiento del tejido empresarial, la igualdad de oportunidades y la inclusión social, pues las TIC también son determinantes de la equidad social y económica, al permitir desarrollar las potencialidades y actividades productivas, así como mejorar la calidad de vida de los individuos y de las regiones. Adicionalmente, se incluye el Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento, como uno de los objetivos del plan, que tiene estrecha relación con las disposiciones legales.

16. Refirió que en el documento *“Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2011: Pacto por Colombia, pacto por la equidad”*, concretamente respecto al *“Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento”*, puede extraerse que uno de los objetivos es *“mejorar la disposición de insumos para la conectividad y la velocidad de conexión a Internet”*, y dentro de las estrategias para alcanzarlo se incluye la de *“crear las condiciones habilitantes para la expansión de las TIC”*, en la cual se determina que *“el MinTIC podrá estructurar la oferta oficiosa de obligaciones ‘de hacer’, al emplear mecanismos de subasta inversa que, por una parte, aumenten la oferta de servicios TIC en zonas que actualmente carecen de conectividad adecuada, y por otra, fomenten la competencia entre los PRST<sup>15</sup> para acceder a estas alternativas de pago por el uso del espectro”*.

17. Aseguró que otro de los objetivos de dicho pacto es *“acelerar la inclusión digital”*, siendo una de las estrategias buscar *“generar un modelo sostenible para la conectividad social en zonas urbanas y, en especial, rurales”*, además que *“dentro de estos modelos se plantea la posibilidad de llevar a cabo obligaciones por parte de los operadores postales, como mecanismo de pago de las contraprestaciones económicas a su cargo, que permitan optimizar la inversión de los recursos públicos mediante el aprovechamiento de su alta capilaridad para la provisión de acceso comunitario a Internet”*.

18. Dedujo que tanto el artículo 310.7 como el 311 acusado, son *normas instrumentales* que guardan conexidad directa con los objetivos del plan, específicamente el Pacto por la transformación digital de Colombia. Sobre la primera disposición legal la relación es directa e inmediata porque una de las estrategias para alcanzar el objetivo de *“mejorar la disposición de insumos para la conectividad y la velocidad de conexión a Internet”* es *“crear las condiciones*

---

<sup>15</sup> Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones.

*habilitantes para la expansión de las TIC*”, para lo cual el MinTIC podrá establecer *obligaciones de hacer* como forma de pago de la contraprestación económica por el otorgamiento o la renovación de los permisos de uso del espectro radioeléctrico y, de esta forma, ampliar la calidad, capacidad y cobertura del servicio, que beneficie a la población vulnerable o en zonas apartadas, escuelas públicas en zonas rurales, y otras instituciones oficiales como centros de salud, bibliotecas oficiales e instituciones educativas, además de las redes de emergencias.

19. La conexidad del artículo 311 con el Pacto por la transformación digital también es directa e inmediata porque una de las estrategias para alcanzar el objetivo de “*acelerar la inclusión social digital*” es la de “*generar un modelo sostenible para la conectividad social en zonas urbanas y, en especial, rurales*”, para lo cual el MinTIC puede autorizar que la contraprestación periódica pueda satisfacerse a través de la ejecución de *obligaciones de hacer* mediante proyectos que masifiquen el acceso universal a Internet en todo el territorio nacional, por medio del aprovechamiento de las redes postales que beneficie a la población pobre o en zonas apartadas. Resaltó la importancia del cierre de la brecha digital, así como constituir un instrumento para la materialización de la equidad, la eficiencia y la eficacia, además de proveer soluciones de acceso universal y consecución de metas de conectividad.

### **Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación**

20. Solicitaron la *exequibilidad* de la ley y sus disposiciones acusadas, aclarando respecto a la violación de la ley orgánica presupuestal que se remiten a los argumentos del MinTIC.

21. Partieron de señalar el cumplimiento del *principio de publicidad* así como del principio democrático. Afirmaron que la proposición que solicitaba acoger el texto de la ley aprobado en la plenaria de la Cámara, como el contenido del articulado, fueron conocidos oportunamente y debatidos por los miembros de la plenaria del Senado. Previo a la aprobación en esta última, fue conocido el texto aprobado en la plenaria de la Cámara al haberse publicado en la página web de la secretaría del Senado, además de no haber sido el único mecanismo empleado y, en todo caso, el debate se cumplió respetando las garantías y principios constitucionales.

22. Anotaron que la proposición radicada ante la plenaria del Senado en la sesión del 02 de mayo de 2019, a través de la cual se sometió a consideración el acoger el texto aprobado por la plenaria de la Cámara del proyecto de ley 227 de 2019 Senado – 311 de 2019 Cámara, se acompañó del articulado y las Bases del PND por lo que fue completa<sup>16</sup>. Así mismo, el texto sujeto a consideración del Senado se publicó en las páginas web de la Cámara y del Senado<sup>17</sup>, de manera previa a la aprobación de la proposición de acoger el texto aprobado por la plenaria de la Cámara, según consta en el video de la sesión del 02 de mayo de 2019 en el Senado<sup>18</sup>. Adicionalmente, esta publicación fue anunciada en dicha

<sup>16</sup> En dicha sesión los coordinadores ponentes solicitaron a la secretaría general del Senado omitir la lectura del articulado de la proposición como consta en el minuto “3:00:24 – 3:00:42” del video contenido en el enlace de youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=gLAtrm-Vf9M>. #PlenariaSenado -02 de mayo de 2019 (Parte II).

<sup>17</sup> Certificación de la secretaría general del Senado de 12 de noviembre de 2019, la cual registra que el 02 de mayo de 2019 se publicó en la página web de tal dependencia el texto aprobado en segundo debate por la Cámara de Representantes a las 10:33 p.m.

<sup>18</sup> Videos de plenaria del Senado disponibles en los siguientes enlaces de Internet: PlenariaSenado -02 de mayo de 2019 (Parte I): <https://www.youtube.com/watch?v=jfKcMXNibMo> y #PlenariaSenado -02 de mayo de 2019 (Parte II): <https://www.youtube.com/watch?v=gLAtrm-Vf9M>.

sesión, según consta en la página 198 de la Gaceta del Congreso 824 de 2019, en la cual se expresa que el Senador Ernesto Macías Tovar, presidente del Senado, manifestó: “*para información de los de la plenaria(sic) el texto aprobado en la Cámara está publicado en la Gaceta del Congreso 293, también está publicado en la página, en las páginas(sic) del Senado y de la Cámara de Representantes*”.

23. Indicaron que durante la sesión de la plenaria del Senado<sup>19</sup> los senadores ponentes María del Rosario Guerra, Efraín Cepeda y Juan Felipe Lemos, realizaron una exposición oral y concreta del texto aprobado por la plenaria de la Cámara, precisando que frente al texto aprobado por las comisiones conjuntas la Cámara no había incluido nuevas disposiciones y, por el contrario, había eliminado 13 artículos. Así derivaron que los senadores tuvieron conocimiento de la materia sometida a debate y votación, pues aparte de que el texto aprobado por la Cámara había sido publicado el mismo día, no solo en la página web de la secretaría de esa célula legislativa sino también en la del Senado, los senadores Guerra, Lemos y Cepeda aclararon los artículos eliminados y la no incorporación de nuevas disposiciones en el proyecto de ley.

24. Resaltaron que si bien la ley del plan contiene algunas normas fiscales no puede calificarse como una iniciativa de alto contenido tributario, por lo que es dable aceptar la flexibilización del principio de publicidad. De igual modo, en el informe de ponencia para segundo debate en la plenaria del Senado se presentaron 349 artículos, de los cuales 271 (78%) fueron aprobados por la plenaria de la Cámara tal como venían en la ponencia (sin modificación alguna), lo cual consta en las gacetas del Congreso 272 y 273 de 2019. Explicaron que más de 40 senadores propusieron a la Corporación acoger el texto aprobado en la plenaria de la Cámara<sup>20</sup>. Tal proposición fue sometida a consideración de los senadores y cerrada la discusión se procedió a efectuar la votación, con el siguiente resultado: por el sí 58 y por el no 4, para un total de 62 votos.

25. De otra parte, respecto a la acusación por violación del *principio de consecutividad* contra el aparte del artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, consideraron que no hay lugar a una decisión de fondo, ya que mediante sentencia C-481 de 2019 se declaró la inexecutable de la totalidad de la Ley 1943 de 2018 por vicios de procedimiento en su formación, acaeciendo el fenómeno de la sustracción de materia. En lo referente al *principio de unidad de materia* advirtieron que no le asiste razón al accionante, porque las materias de cada una de las disposiciones *tienen una relación suficiente* con los fines y propósitos generales del PND. Una vez traídos a colación los artículos 1º (objetivo general) y 3º (objetivos específicos), así como el documento denominado Bases del plan (art. 2º), hallaron que el artículo 152 demandado tiene una íntima relación con uno de los objetivos del plan: el fortalecimiento de la libre competencia económica en el sector de las comunicaciones, como un medio para alcanzar el *Pacto por el emprendimiento*.

26. Respecto al sector de las TIC (arts. 309, 310 parcial y 311 acusados) adujeron que el PND instituye que el *Pacto por la equidad* se alcanza mediante unas condiciones habilitantes que permiten acelerar el cambio social, como el “Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación”, el “Pacto por la transformación digital de Colombia” y el “Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones”. Informaron que según el

---

<sup>19</sup> Gaceta del Congreso 824 de 2019.

<sup>20</sup> Gaceta del Congreso 824 de 2019, pp. 201-202.

documento Bases del plan, la transformación digital en Colombia es fundamental para lograr la equidad, en tanto *“las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) son una plataforma transversal que habilita la agregación de valor para toda la economía, además de la generación de nuevos negocios que contribuyen a la competitividad del país y al crecimiento económico”*.

27. Explicaron que para alcanzar esa finalidad en el documento Bases del plan se plantearon diferentes estrategias y programas para crear las condiciones habilitantes para la masificación de las TIC, como el *“fortalecer y adaptar el marco normativo del sector TIC teniendo en cuenta la realidad tecnológica y de mercados convergente, y las funciones del regulador único e independiente”*, *“acelerar la inclusión social digital”* y *“empoderar a ciudadanos y hogares en el entorno digital”*. Añadieron que tales metas, según el documento mencionado, requieren a su vez, entre otras, *“reducir las barreras al despliegue de la infraestructura requerida para la prestación de los servicios públicos que integran el sector TIC, a escala nacional y, en especial, territorial”*. De esta manera, señalaron que los artículos 309, 310 y 311 impugnados, propenden por la expansión del acceso a las TIC de las personas más vulnerables y que habitan territorios apartados, por lo que guardan una relación íntima con uno de los fines esenciales del plan como lo es alcanzar la equidad mediante la transformación digital en Colombia, que permite agregar valor para toda la economía.

### **Comisión de Regulación de Comunicaciones**

28. Pidió declarar *exequible* el artículo 309 acusado, que corresponde a una modificación del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015<sup>21</sup>. Explicó que en el documento Bases del plan se incluyó el *“Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento”*, donde se establece como uno de los objetivos *“(c)rear las condiciones habilitantes para la masificación de las TIC”*. A su vez, se propone dar cumplimiento al mismo a través de siete estrategias, una de las cuales refiere a *“(r)educir las barreras al despliegue de la infraestructura requerida para la prestación de los servicios públicos que integran el sector TIC, a escala nacional y, en especial, territorial”*, además de indicarse que *“el MinTIC liderará y coordinará con las autoridades de todos los órdenes, tanto nacional como territorial, el adecuado despliegue de la infraestructura de redes de telecomunicaciones en las entidades territoriales, de tal suerte que se implementen acciones destinadas a superar los obstáculos que restrinjan, limiten o impidan el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones necesaria para ejercicio y goce de los derechos constitucionales; igualmente, se revisarán las normas en desuso y las normatividad que rige el uso y aprovechamiento del espacio público”*.

29. Advirtió cómo dentro de las Bases del plan se incluye un pacto estructural asociado al aprovechamiento de las TIC como dinamizador de la calidad de vida, el cual se desarrolló a través de objetivos y estrategias. Una de ellas, la tendiente a *“reducir las barreras al despliegue de la infraestructura requerida para la prestación de los servicios públicos que integran el sector TIC, a escala nacional y, en especial, territorial”*, se encuentra ligada con el artículo impugnado, al instrumentalizar la posibilidad de que mediante la revisión técnica de las normas de planeación de los entes territoriales se puedan identificar eventuales barreras al despliegue de infraestructura para la provisión

---

<sup>21</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

de servicios de comunicaciones<sup>22</sup>, para su posterior remoción a cargo de los propios municipios, procurando la masificación de los servicios de las TIC en beneficios de los habitantes y usuarios de la zona.

30. Encontró una clara relación de conexidad teleológica directa e inmediata con la parte general y programática de la ley del plan, ya que no solo quedó expresamente indicado, sino que a través de la remoción de las barreras al despliegue de infraestructura para la provisión de servicios de comunicaciones, se logra la masificación de la oferta de los servicios de las TIC, lo cual redundará positivamente en la distribución equitativa de las oportunidades, así como en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, como lo pretende el Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento.

31. Por último, respecto a la regla de temporalidad trajo a colación un concepto<sup>23</sup> de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en cuanto a que la ley del plan se integra a la legislación ordinaria y también puede tener vigencia más allá del periodo cuatrienal al contener mandatos de duración indefinida o para ser aplicados en el mediano y largo plazo, añadiendo que la jurisprudencia constitucional ha admitido que en la ley del plan se consagren instrumentos de contenido simplemente normativo, esto es, leyes en sentido general, mientras estas disposiciones respeten el principio de unidad de materia<sup>24</sup>, por lo que junto a las metas, programas y estrategias el legislador puede establecer mandatos, medidas o decisiones legislativas de contenido meramente normativo, como es el caso de las normas censuradas.

### **Instituto Colombiano de Derecho Tributario e Instituto colombiano de Derecho Aduanero**

32. Consideraron *exequibles* los artículos 310 parcial y 311 en cuanto a la ley orgánica presupuestal, así como los artículos 152, 309, 310 parcial y 311 respecto al principio de unidad de materia, salvo el artículo 336 que encontraron *inexequible*. Sobre el primer grupo de cargos señalaron que no se está ante renuncia alguna a la percepción de ingresos, ni beneficio tributario que entrañe sacrificios en la recaudación. Más bien ante una medida amparada por el principio de eficiencia que permite a los comprometidos con el pago de los derechos, permisos y registros, efectuarlo a través de obligaciones de hacer, con el alcance y condición que estructure el ministerio del ramo. Además, las disposiciones delimitan con claridad el radio de acción que para tal efecto concierne atender al ministerio.

33. Tampoco hallaron violación del principio de unidad de materia respecto de los artículos 152, 309, 310 parcial y 311, relacionados con la temática de las TIC y el objeto central del plan de *procurar la universalidad* en el acceso de todos los colombianos, pese a que cuando se trate de modificaciones al ordenamiento vigente por la ley del plan, que son esencialmente temporales, la conexidad entre las disposiciones y las metas, objetivos y estrategias del plan,

---

<sup>22</sup> Como ejemplos expuso las siguientes: (i) exigencia de distancias mínimas entre estaciones de telecomunicaciones y entre éstas y otros tipos de edificaciones y equipamientos que no tienen en cuenta la normatividad vigente relacionada con la exposición a campos electromagnéticos; (ii) exigencia de cerramientos, aislamientos y otras construcciones accesorias a la instalación que no tienen en cuenta el impacto y envergadura de la infraestructura a instalar; (iii) prohibición total de instalación de infraestructura en espacios públicos; (iv) prohibición total de instalación de infraestructura en zona de interés cultural, patrimonial o de conservación; (v) prohibición total de instalación de infraestructura en áreas residenciales, urbanas, de expansión, rurales, entre otras; y (vi) procedimientos y plazos que representan eventualmente cargas excesivas que retrasan o impiden el despliegue de redes.

<sup>23</sup> 2233 de 11 de diciembre de 2014.

<sup>24</sup> Sentencia C-376 de 2008.

debe ser directa y nítida. Confirmaron esta posición resaltando las recurrentes referencias por la Bases del PND al pacto por la ciencia, la tecnología e innovación, y su reiteración tanto en la enumeración precisa, en el artículo 4º, de cada uno de los pactos (en este caso el 3º) y en el plan de inversiones públicas (rubro del numeral V); y aunque pudiera generar alguna duda el traslado de recursos del FONTIC a la Superintendencia de Industria y Comercio, se disipa esta al constatarse que el artículo 152 acusado es claro al advertir que el destino de tales recursos no puede ser otro que la vigilancia y control de las actividades inherentes a las TIC.

34. En lo concerniente al artículo 336 demandado, estimaron que se viola el principio de unidad de materia al no existir conexidad con las metas y objetivos del plan, y menos aún con el plan de inversiones públicas y las Bases en que se apoya. Repararon en que la inclusión de disposiciones tributarias en la ley del plan es factible en condiciones excepcionales, de manera que se exponga evidente la relación inmediata y directa. Afirmaron que para fines de la planeación y de la hacienda pública el cumplimiento de las funciones asignadas por el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018 a la comisión de estudios encargada de evaluar la necesidad, viabilidad y conveniencia de los beneficios tributarios, se traducía en un instrumento fundamental de análisis sobre lo que ha de ser la prosecución de la estructura normativa del sistema tributario.

### **Federación Colombiana de Municipios**

35. Solicitó la *exequibilidad* de la ley en cuanto al cargo de publicidad o, en su defecto, la *inhibición* por incumplir los requisitos de claridad, especificidad y pertinencia al no probarse ni evidenciarse la violación de las normas relacionadas con el trámite del proyecto de ley. No evidencia falta de conocimiento del texto del proyecto de ley posteriormente aprobado por los senadores, además de la posibilidad de su reproducción por un medio electrónico o físico a cada congresista participante. El plan contó con amplia difusión y publicidad al interior del Congreso, así como se dieron numerosas discusiones sobre el contenido.

### **Andrés Mauricio Zamudio Rodríguez**

36. Consideró *inexecutable* la Ley 1955 de 2019 por violación del principio de publicidad. Luego de señalar que la demanda se presentó oportunamente y, por ende, no ha caducado la acción, y coadyuvar su contenido, sostuvo que las certificaciones remitidas por el Congreso pueden inducir a error al no aclarar que el texto publicado en la Gaceta 272 de 2019 no fue el que se discutió ni aprobó finalmente en la sesión del 02 de mayo de 2019 en el Senado, ya que se acogió el de la Cámara aprobado en ese día que no fue publicado ni socializado. Concretó su inconformidad en que el Senado no votó ni aprobó el texto que había anunciado el 26 de abril de 2019 a través de la Gaceta 272, ya que ello se cumplió sobre uno no publicado y que había sido recientemente aprobado en la Cámara. Expuso que de esta manera no existió informe de conciliación, siendo inconstitucional toda la ley.

37. Trajo a colación la sentencia C-481 de 2019 que considera un precedente aplicable en la medida en que al momento de acoger el texto adoptado por la plenaria de la Cámara los senadores no tenían acceso a la información necesaria y suficiente para aprobar el proyecto de ley, el cual había sido aprobado solo unas horas antes con más de 300 artículos y múltiples modificaciones, precisando que resulta más evidente en esta oportunidad la violación del

principio de publicidad al no tener los congresistas la oportunidad de analizar lo que había sido aprobado un par de horas antes en la plenaria de la Cámara. Aseguró que no hubo explicación suficiente del texto aprobado en la Cámara y tampoco se entregó una copia impresa con los cambios efectuados, pues todo se desarrolló el mismo día con una diferencia de horas, con lo cual se quebrantó el principio democrático y la transparencia en el debate.

### Intervenciones extemporáneas

38. La universidad de los Andes, el ciudadano Ricardo Córdoba y los ciudadanos Nilse Judith Senior y otros allegaron escritos por fuera del tiempo previsto para su presentación, según información de la secretaría general de la Corte<sup>25</sup>.

39. En consecuencia, las intervenciones presentadas en tiempo pueden sintetizarse de la siguiente manera:

Intervención	Parámetro constitucional	Solicitud
MinTIC	Ley orgánica presupuestal Principio unidad de materia	Exequibilidad o inhibición Exequibilidad arts. 310.7 y 311
Presidencia de la República, MinHacienda y DNP	Principios de publicidad, consecutividad y unidad de materia. Ley orgánica presupuestal (remite a intervención del MinTIC)	Exequibilidad
Comisión de Regulación de Comunicaciones	Principio de unidad de materia	Exequibilidad art. 309
ICDT e ICDA	Ley orgánica presupuestal Principio unidad de materia	Exequibilidad Exequibilidad salvo art. 336 (inex.)
Federación Colombiana de Municipios	Principio de publicidad	Exequibilidad o inhibición
Andrés Zamudio	Principio de publicidad	Inexequibilidad

## VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

40. Halló *exequible* la ley y las normas legales impugnadas. Una vez realizado el recorrido del trámite que cumplió el proyecto de ley del plan en las comisiones terceras y cuartas de Cámara y Senado, así como en las plenarias de dichas células legislativas, indicó que encuentra probado que la *publicación* en la Gaceta del Congreso del texto completo adoptado en la plenaria del Senado y que correspondió al aprobado en segundo debate por la Cámara se efectuó el 3 de mayo de 2019<sup>26</sup>, esto es, un día después de la votación en el Senado en el segundo debate. No obstante, precisó que también está demostrado que el 2 de

<sup>25</sup> La intervención de la universidad de los Andes se presentó el 15 de noviembre de 2019 cuando el vencimiento del término de fijación en lista fue el 12 de noviembre, solicitando la exequibilidad respecto a los cargos por violación de la ley orgánica y el principio de unidad de materia; el ciudadano Ricardo Córdoba presentó escrito el 10 de diciembre pidiendo la inhibición sobre el artículo 336 aunque los argumentos no se relacionan con los cargos específicos planteados en esta oportunidad; y la intervención de los ciudadanos Nilse Judith Senior y otros se presentó el 19 de diciembre de 2019 solicitando la inhibición aunque tampoco se observe relación con los cargos concretos de inconstitucionalidad formulados.

<sup>26</sup> Gaceta del Congreso 293 de 2019.

mayo a las 22:23 horas, la secretaría del Senado publicó en la página web el texto con anterioridad al inicio de la votación, por lo que el mismo fue publicado en un medio idóneo, útil e inmediato cumpliendo con el principio de publicidad.

41. En cuanto a los principios de *consecutividad* y de *unidad de materia* contra la expresión “*el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018*” prevista en el artículo 336 sobre vigencias y derogatorias, rememora que en la sentencia C-481 de 2019 la Corte se declaró inhibida para pronunciarse de fondo sobre tal artículo 110 y al no ser declarada inexecutable procede su examen. Verificado que la acción se presentó dentro del término establecido *-principio de consecutividad-*, explicó que la interpretación en esta oportunidad debe ser flexible y, en esa medida, la exigencia de los cuatro debates no se predica de cada uno de los artículos sino de los temas o asuntos que se pretenden regular de manera general, y que se han regulado desde el proyecto de ley original en su radicación, el texto propuesto para primer debate en el informe de ponencia o en las proposiciones que han sido presentadas y debatidas en primer debate.

42. Para el Ministerio Público la derogatoria de una norma tributaria, que justamente establece un mecanismo de revisión de las exenciones tributarias, no resulta ajena al objetivo ni a las finalidades del plan al tener relación con la Bases del mismo, que a su vez integran la ley y se presentaron a consideración del Congreso desde el inicio del trámite legislativo. Evidenció que el plan “*consistencia macroeconómica fiscal y de resultados económicos sociales*”<sup>27</sup>, también se refirió al “*aseguramiento de la institucionalidad fiscal*”<sup>28</sup>, considerando necesaria la independencia de los órganos que se pretendan crear para proveer seguimiento periódico y evaluación crítica sobre cobertura institucional, metodologías, pronósticos, planes, desempeño y sostenibilidad de las finanzas públicas y la política fiscal. De ahí que, afirmó, exista relación con el proyecto de ley inicialmente aprobado en primer debate por las comisiones conjuntas de Cámara y Senado<sup>29</sup>, porque justamente se trata de revisar la conformación y las características de los órganos encargados de estudiar la política fiscal, lo que incluye la revisión de las exenciones en determinadas materias como las zonas francas y tiene conexidad con los objetivos generales en términos macroeconómicos.

43. En igual sentido, añadió que la derogatoria tiene conexidad directa con uno de los propósitos generales del plan, al buscar el aseguramiento de la institucionalidad fiscal que supone, entre otras, la creación de nuevos órganos que se encarguen de la revisión de la política tributaria como uno de los ejes transversales del plan para efectos de cumplir con sus estrategias. Agregó que la jurisprudencia constitucional<sup>30</sup> ha validado normas de carácter tributario en la ley del plan.

44. Sobre los demás cargos por desconocimiento del *principio de unidad de materia*, particularmente el artículo 152 demandado, relata que está ubicado dentro del Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y democracia, ubicado en el capítulo II Mecanismos de ejecución del plan, sección I, subsección 6 referida a la “*legalidad-otras disposiciones*”, que se ocupa, entre otros, de la adopción de

---

<sup>27</sup> Bases del PND, p. 1053.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 1079.

<sup>29</sup> Gaceta del Congreso 430 de 2019.

<sup>30</sup> Sentencia C-801 de 2008.

planes para la transformación digital siguiendo los estándares que para ese propósito defina el MinTIC<sup>31</sup>.

45. A su vez, comentó que el plan contiene el Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento, el cual incluye como estrategia la “*masificación de la banda ancha e inclusión digital*”, cuyo proceso de modernización aborda de manera integral los lineamientos en telecomunicaciones, tecnologías de la información, espectro, marco institucional, régimen sancionatorio, etc., bajo la realidad convergente, y se fortalece la institucionalidad de las comunicaciones e información desde el Ministerio y las entidades que ejercen vigilancia y control<sup>32</sup>. De igual modo, informó que en la misma sección se establece que será el MinTIC quien lidere la creación de un fondo único que aumente la eficiencia en las contraprestaciones y cargas económicas, y que permita cumplir con las diversas obligaciones del sector de las comunicaciones.

46. Según lo explicado, observó que la regla de transferencia de los recursos del fondo de las TIC para ejercer funciones de inspección, vigilancia y control del sector tiene relación directa con el régimen sancionatorio, dado que las sanciones son justamente el ejercicio de una función de control a cargo de la Superintendencia. Así mismo, a partir del diagnóstico y de las estrategias de las Bases del plan consideró que existe una relación directa entre el proceso de modernización de las TIC y el ejercicio de las funciones de las entidades que ejercen vigilancia como la Superintendencia de Industria y Comercio. Dedujo que el artículo 152 guarda una relación directa con los objetivos y estrategias del plan, por lo cual se trata de una medida de ejecución de sus objetivos que resulta exequible.

47. En relación con los artículos 309, 310.7 y 311 acusados, señaló que figuran en la subsección 6 referida a la “equidad en los servicios públicos”, en la que se regula el acceso a la infraestructura de los servicios de energía eléctrica, gas, transporte y telecomunicaciones, por lo que tienen un núcleo común: el establecimiento de medidas con el fin de ampliar la cobertura de las tecnologías de la información. Además, reitera que la ley del plan contiene el Pacto por la transformación digital de Colombia, que incluye la masificación de la banda ancha e inclusión social, cuyo proceso de modernización implica la ampliación de la cobertura de estos servicios en los entes territoriales. En consecuencia, solicitó la exequibilidad al guardar relación directa con los objetivos y ejes del plan, razón por la cual se ocupa de medidas instrumentales que tienen como propósito ejecutarlos.

48. Finalmente, respecto al cargo por violación del requisito de impacto fiscal sostiene que está acreditado que el Ministerio de Hacienda junto con el Departamento Nacional de Planeación presentaron el proyecto de ley para inicio de su trámite en el Congreso de la República. Del texto se aprecia la distribución de los recursos de acuerdo a los “pactos” en los que se encuentra organizado el PND. Enfatizó que las disposiciones cuestionadas tienen relación con el Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento, y el documento expuso que para financiarlo se cuenta con 17.874 billones, así mismo, los programas de inclusión digital tienen destinados 3.344 billones de pesos, lo que expone el análisis del impacto fiscal.

---

<sup>31</sup> Artículos 142 y ss., Ley 1955 de 2019.

<sup>32</sup> Bases del PND, p. 634.

49. En conclusión, el Ministerio Público conceptuó lo siguiente:

	<b>Parámetro constitucional</b>	<b>Solicitud</b>
Procuraduría	Principios de publicidad, consecutividad y unidad de materia. Ley orgánica presupuestal	Exequibilidad

## VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

1. La Corte es competente para conocer del presente asunto, por cuanto la preceptiva acusada hace parte de una ley de la República, de conformidad con las competencias establecidas por el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución.

2. Adicionalmente, la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019 fue publicada en el Diario Oficial 50.964 del 25 de mayo de 2019, mientras que la demanda de inconstitucionalidad fue incoada ante este Tribunal el 19 de junio de 2019, esto es, menos de un mes después, por lo que la acción presentada por vicios de forma respecto a los cargos por violación de los principios de *publicidad* y *consecutividad* lo fue en un tiempo menor al año y, por lo tanto, no operó la caducidad<sup>33</sup>. De otra parte, en relación con el presunto desconocimiento del *principio de unidad de materia*, al corresponder a un vicio de competencia que se traduce en un vicio material no opera la caducidad de la acción<sup>34</sup>.

### **Cuestión previa: aptitud sustantiva de la demanda por violación del principio de publicidad e inhibición por desconocimiento de la ley orgánica presupuestal**

3. Algunas intervenciones presentadas exponen de manera subsidiaria la *inhibición* sobre dos de los cuatros cargos de inconstitucionalidad formulados.

4. Por una parte, la Federación Colombiana de Municipios respecto a la presunta infracción del **principio de publicidad** por la ley del plan, al incumplir los requisitos de *claridad*, *especificidad* y *pertinencia*, al estimar que no se demostró ni evidenció tal violación en el trámite del proyecto de ley. De otro lado, el MinTIC<sup>35</sup> respecto a la supuesta trasgresión de la **ley orgánica presupuestal** por los artículos 310.7 y 311 demandados, al no observar el requisito de *certeza*, dado que no se imponen gastos ni se crean beneficios tributarios. Considera que se partió de una lectura errónea, ya que las obligaciones de hacer como forma de pago se establecen como una facultad en cabeza del Ministerio que se puede implementar en cada caso, habiendo lugar al cobro por el uso del espectro radioeléctrico (art. 310.7); situación que también acaece sobre el artículo 311, al otorgar más bien una posibilidad al Ministerio para que la contraprestación periódica de la inscripción en el registro de operadores postales esté dada en obligaciones de hacer.

<sup>33</sup> Artículo 242.3 de la Constitución.

<sup>34</sup> En la sentencia C-260 de 2015 se sostuvo: “Como el de *unidad de materia* no es un vicio de forma, sino de procedimiento con ‘carácter sustancial’, el cual además compromete la competencia del Congreso, las acciones que planteen este cargo contra las leyes no caducan”. Cfr. sentencia C-008 de 2018.

<sup>35</sup> Solicitud compartida en la intervención presentada por la Secretaría jurídica de la presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación.

5. Al respecto, la Corte encuentra procedente una decisión de fondo respecto al principio de publicidad, pero no en cuanto al desconocimiento de la ley orgánica presupuestal, como se pasa a explicar.

6. Esta Corporación ha determinado<sup>36</sup>, en términos del artículo 40.6 de la Constitución, que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, pudiendo interponer acciones públicas en defensa de la Constitución. Ello permite caracterizar la acción de inconstitucionalidad como una herramienta de *naturaleza pública e informal*, que abandona los excesivos formalismos técnicos o rigorismos procesales en virtud de la prevalencia del derecho sustancial y del interés general<sup>37</sup>.

7. Empero, la presentación de dicha acción no está exenta del cumplimiento de unos requerimientos mínimos<sup>38</sup> que exigen expresar las razones por las cuales se estima violado el texto constitucional<sup>39</sup>. De ahí que la acusación debe: i) ser suficientemente comprensible (*clara*); ii) recaer verdaderamente sobre el contenido normativo acusado (*cierta*); iii) mostrar la manera cómo la disposición legal vulnera la Carta Política (*específica*); iv) exponer argumentos de naturaleza constitucional y no legal ni doctrinario (*pertinente*); y v) suscitar una duda mínima en la pretensión de desvirtuar la presunción de constitucionalidad (*suficiente*)<sup>40</sup>. Sin embargo, el Tribunal al verificar el cumplimiento de la carga mínima argumentación no puede llegar al punto de hacer nugatorio el derecho fundamental a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución, por lo que el análisis de los requisitos de la demanda debe atender el principio *pro actione* de tal manera que ante una *duda* se debe resolver a favor de la habilitación -regla general- y no de la inhibición -excepción-<sup>41</sup>.

8. Ingresando al cargo por violación del **principio de publicidad** encuentra la Corte que la demanda satisface los requerimientos mínimos al contar con la estructura argumentativa indispensable para habilitar un pronunciamiento de fondo.

9. El accionante sostiene que el texto aprobado en la plenaria de la Cámara el 02 de mayo de 2019 (7:20 p.m.) sobre el “*proyecto de ley 227 de 2019 Senado y 311 de 2019 Cámara, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”, no fue publicado en la Gaceta del Congreso antes de darle trámite en la plenaria del Senado, además que fue aprobado el mismo día, es decir, unas horas después, ya que mientras en la Cámara se dio a las 7:20 p.m., en el Senado lo fue a las 11:13 p.m., cuya publicación del texto en la página del Senado se dio finalmente a la

---

<sup>36</sup> Sentencia C-294 de 2019.

<sup>37</sup> Artículos 1º y 228 superiores.

<sup>38</sup> Artículo 2º del Decreto ley 2067 de 1991.

<sup>39</sup> La carga mínima de argumentación en las demandas de inconstitucionalidad resulta indispensable por cuanto de no atenderse dicho presupuesto procesal podría frustrarse la expectativa ciudadana de obtener una decisión de fondo. Su exigencia permite hacer un empleo adecuado y responsable de los mecanismos de participación. Conforme al artículo 241 superior, no corresponde a la Corte revisar oficiosamente las leyes, sino examinar las que efectivamente hubieran sido demandadas, lo cual implica que solo se pueda adentrar en el estudio y resolución de un asunto una vez se presente en debida forma la acusación. Cfr. sentencias C-292 de 2019, C-266 de 2019, C-042 de 2018, C-688 de 2017, C-422 de 2016, C-499 de 2015, C-081 de 2014, C-281 de 2013, C-610 de 2012, C-1052 de 2001 y C-447 de 1997.

<sup>40</sup> Así lo ha recogido la Corte desde la sentencia C-1052 de 2001, al señalar que las exigencias del artículo 2º del Decreto ley 2067 de 1991 constituyen una carga mínima de argumentación que debe cumplir todo ciudadano.

<sup>41</sup> Sobre el carácter excepcional de las providencias inhibitorias dijo este Tribunal en la sentencia C-666 de 1996: “*La inhibición, aunque es posible en casos extremos, en los cuales se establezca con seguridad que el juez no tiene otra alternativa, no debe ser la forma corriente de culminar los procesos judiciales. Ha de corresponder a una excepción fundada en motivos ciertos que puedan ser corroborados en los que se funde objetiva y plenamente la negativa de resolución sustancial. De lo contrario, es decir, mientras no obedezca a una razón jurídica valedera, constituye una forma de obstruir, por la voluntad del administrador de justicia, el acceso de las personas a ella*”. Cfr. sentencias C-064 de 2018, C-094 de 2017, C-584 de 2016, C-499 de 2015, C-081 de 2014, C-511 de 2013, C-589 de 2012, C-978 de 2010 y C-814 de 2009.

misma hora (11:13 p.m.), siendo la última Gaceta del Congreso publicada la 287 de 30 de abril de 2019, por lo que ni los congresistas ni los ciudadanos pudieron revisar el documento a discutir previamente, incurriendo en una votación a ciegas que estima hace inconstitucional toda la ley del plan por ausencia de publicidad.

10. Si bien para la Corte la acción incoada no es prolija en la argumentación, sí contiene una exposición adecuada del concepto de la violación, toda vez que se puede identificar, sin mayores lucubraciones, una pretensión de inconstitucionalidad por vicios de procedimiento en la formación de la ley<sup>42</sup>.

11. La demanda de inconstitucionalidad permite a este Tribunal avizorar *ab initio* una demanda apta, por lo que no asiste la razón a la Federación Colombiana de Municipios cuando solicita la inhibición. En esa medida, la acusación se ampara en razones *claras* al permitir comprender con nitidez la motivación de la acción, que se centra en la violación del principio de publicidad por ausencia de publicación oficial del texto del proyecto de ley aprobado en la plenaria de la Cámara, previo al inicio del trámite en la plenaria del Senado, cuya aprobación en esta última se dio el mismo día, además de la falta de conocimiento porque presuntamente la publicación del texto en la página del Senado se dio en el intervalo de su aprobación.

12. También se cumple el presupuesto de *certeza* por cuanto se alega en esencia la no publicación oficial previa al debate en la plenaria del Senado, además de poner en duda si se contó realmente con el tiempo necesario para revisar el texto aprobado de la plenaria de la Cámara, lo cual será finalmente objeto de estudio por este Tribunal al responder el cargo planteado. Así mismo, halla la Corte que los argumentos expuestos resultan *específicos*, al evidenciar la manera como se desarrolló el trámite legislativo en la plenaria del Senado el 02 de mayo de 2019, que le permitió afirmar el quebrantamiento del principio de publicidad por falta de divulgación oficial del texto aprobado en la plenaria de la Cámara, antes de continuar su curso en la plenaria del Senado, donde además se indica que fue publicado en la página en el momento de su aprobación.

13. De igual modo, se aprecia el cumplimiento del requisito de *pertinencia*, toda vez que se desarrollan argumentos de naturaleza constitucional, ya que el accionante aduce la no publicación en la gaceta del Congreso del proyecto de ley (art. 157.1 superior) con antelación al inicio del trámite en la plenaria del Senado, cuya aprobación ,según se ha manifestado, se dio el mismo día, como también se afirma que no existió conocimiento del mismo, comprometiendo la totalidad de la ley del plan expedida. Por último, se satisface el presupuesto de *suficiencia*, al generarse con los argumentos expuestos una duda mínima de inconstitucionalidad en torno a la integralidad de la ley por falta de publicación oficial.

---

<sup>42</sup> Sobre el concepto de vicio de forma o de procedimiento en el ordenamiento colombiano, en la sentencia C-685 de 2011 se adujo: “(...) será un control que indague principalmente por actuaciones del órgano legislativo en el proceso de conformación de su voluntad en aquellos casos en que la misma se expresa en la elaboración de una ley (...)”. Más adelante se señala: “el objeto de dicho control es determinar si al llevar a cabo un trámite legislativo se presentaron diferencias entre lo ocurrido en la realidad y lo que las normas parámetro de control exigen que ocurra en desarrollo de dicho procedimiento. La indagación del control de forma es acerca de los posibles vicios (de forma) que hayan podido tener lugar, entendiendo por vicio aquellas diferencias que se presenten entre lo previsto por el ordenamiento y la actuación del órgano que participa en la elaboración de una ley”. Por último, se anota: “el carácter sustancial del procedimiento legislativo ha sido explicado a través del principio democrático, cuyo contenido incluye aquellos principios sustanciales que buscan ser concretados en cada una de las actuaciones del procedimiento legislativo (...)”. Cfr. sentencia C-084 de 2018.

14. Adicionalmente, un pronunciamiento de fondo posibilita el derecho ciudadano a participar en el control del poder público (art. 40.7 C. Pol.) y, con ello, el juicio de validez constitucional de las leyes expedidas (art. 241.4 superior), considerando la caducidad de la acción de inconstitucionalidad por vicios de procedimiento en su formación (art. 242.3 constitucional).

15. En suma, encuentra esta Corporación que el ciudadano estructuró de manera adecuada el vicio de inconstitucionalidad, al haber planteado las posibles deficiencias que en el trámite del proyecto de ley se presentaron en torno a la publicación en segundo debate ante la plenaria del Senado. Entiende la Corte que el cargo de inconstitucionalidad plantea un problema jurídico de relevancia constitucional, por lo que no se accederá a la solicitud de inhibición presentada.

16. Ahora bien, respecto al cargo por desconocimiento de la **ley orgánica presupuestal**, este Tribunal encuentra que no se cumplen los requerimientos mínimos para un pronunciamiento de fondo, particularmente el requisito de *certeza*, por cuanto el cargo tiene fundamento en una interpretación que no se desprende de manera objetiva de las disposiciones acusadas (arts. 310.7 y 311).

17. Para el accionante la aprobación de las normas demandadas debieron estar precedidas del análisis del impacto fiscal y resultar acordes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, porque al facultar el establecimiento de obligaciones de hacer como forma de pago de la contraprestación económica para la expansión de las telecomunicaciones y a cargo de los operadores postales, se crean gastos y costos ocasionando un mayor déficit presupuestal y, con ello, un gasto público indirecto por el menor valor del recaudo, sin que se hubiere incluido la fuente adicional de financiamiento.

18. Sin embargo, como lo sostiene la intervención del MinTic, este Tribunal advierte que existe una comprensión errada de los artículos cuestionados, ya que una lectura desprevenida de estos permite señalar que las obligaciones de hacer se establecen como una *forma de pago* a partir de una *facultad* en cabeza de tal ministerio, teniendo así lugar el cobro por el uso del espectro radioeléctrico (art. 310.7, acusado), lo cual también resulta extensible del artículo 311 al conceder la *posibilidad* al MinTic para que la *contraprestación* periódica de la inscripción en el registro de operadores postales, esté dada en la ejecución de obligaciones de hacer.

19. De ahí que para la Corte el presunto cargo por violación de la ley orgánica presupuestal carezca de certeza, en la medida que los artículos demandados<sup>43</sup> no están ordenando gastos ni concediendo beneficios tributarios, sino estableciendo una *alternativa de pago* que además resulta claramente *potestativa*. Las normas acusadas instituyen la necesidad de hacer más eficiente la función de la administración, fomentando la inversión en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones -masificación del acceso a Internet-, bajo una supervisión a cargo del MinTIC y con destino especialmente a la población

---

<sup>43</sup> El artículo 310.7 de la ley del plan hace alusión a la “expansión de las telecomunicaciones”, determinando para el efecto que el MinTIC “podrá” establecer “obligaciones de hacer” como forma de pago de la contraprestación económica por el otorgamiento o renovación de los permisos de uso del espectro radioeléctrico, que beneficie a la población vulnerable, en zonas apartadas o rurales, instituciones oficiales, centros de salud y establecimientos educativos. Por su parte, el artículo 311, *ibídem*, refiere a las “contraprestaciones a cargo de los operadores postales”, estableciendo que la contraprestación periódica y el valor que deben pagar los operadores postales para ser inscritos en el Registro de Operadores Postales o renovar su inscripción, se “podrá” realizar mediante la ejecución *de obligaciones de hacer*, que serán previamente autorizadas por el MinTIC, con el fin de masificar el acceso universal a Internet en todo el territorio nacional, que beneficie a la población vulnerable y en zonas apartadas. Estas obligaciones contarán con una *supervisión* a cargo del MinTIC, que garantice transparencia y cumplimiento de las obligaciones de hacer.

vulnerable -radicada en zonas apartadas o rurales-, para los sectores de la educación y la salud, entre otros.

20. De esta manera, las normas legales no evidencian de su contenido que impongan gastos al Gobierno nacional, ni se contemplan beneficios tributarios; por el contrario, puede sostenerse que las disposiciones demandadas establecen una modalidad de pago -obligaciones de hacer-, como mecanismo para que el MinTic pueda promover el acceso universal, el uso y la masificación de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones; menos podría afirmarse que se está otorgando un beneficio tributario al no eximir ni aminorar las obligaciones relativas al pago de la contraprestación económica<sup>44</sup>.

21. De este modo, las obligaciones de hacer en materia de expansión de las telecomunicaciones previstas en la ley del plan, constituyen una forma de pago admitida en el ordenamiento jurídico, por lo que no es cierto que se está ante una renuncia a la percepción de ingresos, ni la concesión de un beneficio tributario que entrañe sacrificios en la recaudación, tampoco ante un gasto indirecto, sino simplemente ante una forma alternativa de cumplimiento de las obligaciones, que en esta ocasión es empleada para la provisión del acceso y servicio universal a las telecomunicaciones.

22. En consecuencia, la demanda de inconstitucionalidad formulada contra los artículos 310.7 y 311 de la Ley 1955 de 2019 por desconocimiento de la ley orgánica en materia presupuestal (art. 7º, Ley 819 de 2003), resulta inepta al carecer del presupuesto de certeza, por lo que este Tribunal habrá de inhibirse de pronunciarse de fondo.

23. De otro lado, la Secretaría jurídica de la presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación **solicitaron no pronunciarse de fondo sobre el aparte normativo del artículo 336 que deroga el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018**, por cuanto en la sentencia C-481 de 2019 se declaró la inexecutable de la integralidad de la Ley 1943 de 2018, por vicios de procedimiento en su formación, acaeciendo el fenómeno de la sustracción de materia.

24. Aunque la pretensión se encamina a la configuración de la cosa juzgada constitucional<sup>45</sup>, basta afirmar por la Corte que el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018 no fue objeto de pronunciamiento de fondo, sino de una decisión inhibitoria en la sentencia, porque fue derogada expresamente por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019 (ley del plan) y no estaba produciendo efectos jurídicos<sup>46</sup>. Además, al no examinarse la validez constitucional de esta última disposición legal, permite que este Tribunal pueda emitir un pronunciamiento de fondo sobre el cargo presentado.

25. Finalmente, respecto al **principio de consecutividad** esta Corporación precisa que si bien el accionante limitó el cargo presentado solamente al desconocimiento de dicho principio, al haberse considerado en la demanda que

---

<sup>44</sup> Sin que pueda catalogarse como un análisis de fondo, la Sala Plena recuerda que en los términos del artículo 1495 del Código Civil, el contrato o convención “es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa”; además que el artículo 1610, *eiusdem*, establece que “si la obligación es de hacer, y el deudor se constituye en mora, podrá pedir el acreedor, junto con la indemnización de la mora, cualquiera de estas tres cosas: 1a.) Que se apremie al deudor para la ejecución del hecho convenido. 2a.) Que se le autorice a el mismo para hacerlo ejecutar por un tercero a expensas del deudor. 3a.) Que el deudor le indemnice de los perjuicios resultantes de la infracción del contrato”.

<sup>45</sup> Artículo 243 de la Constitución.

<sup>46</sup> “PRIMERO.- Declararse INHIBIDA para decidir sobre la constitucionalidad (...), del artículo 110, (...) de la Ley 1943 de 2018, “por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”.

la temática regulada resulta autónoma y separable, y que la inclusión de la derogatoria en segundo debate no guarda relación con la temática general aprobada inicialmente en la ley del plan, es necesario que este Tribunal al formular el problema jurídico entre conjuntamente al estudio del principio de identidad flexible<sup>47</sup>.

26. En conclusión, la Corte solo accederá a la solicitud de inhibición presentada respecto a la ley orgánica en materia presupuestal.

### **Problemas jurídicos y metodología de decisión**

27. Conforme a la argumentación expuesta, la Corte debe responder los siguientes tres interrogantes:

¿Se desconoció el *principio de publicidad* en la aprobación de la Ley 1955 de 2019, toda vez que durante el último debate cumplido en la plenaria del Senado el texto del proyecto de ley acogido de la plenaria de la Cámara no fue publicado previamente en la gaceta del Congreso, además de no haberse contado con el conocimiento necesario al presuntamente haberse publicado el texto en la página del Senado en el intervalo de su aprobación?

¿La expresión “el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018” del artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, que establece las reglas sobre vigencias y derogatorias, viola los *principios de consecutividad e identidad flexible* al presuntamente no haber sido incluida desde el primer debate en las comisiones terceras y cuartas de Cámara y Senado, sino aprobada durante el trámite del segundo debate en las plenarias, sin que además se exponga una relación con la temática general debatida y aprobada inicialmente en la ley del plan?

¿Los artículos 152<sup>48</sup>, 309<sup>49</sup>, 310 parcial<sup>50</sup>, 311<sup>51</sup> y 336 parcial<sup>52</sup>, vulneran el *principio de unidad de materia* al no existir presuntamente una conexidad objetiva y razonable de carácter causal, temático, sistemático y teleológico, con las bases o las materias dominantes de la ley del plan, además de modificarse normas que desarrollan reglas generales permanentes propias de una ley ordinaria, inobservando el límite temporal que impone la ley del plan?

28. La mayoría de los intervinientes<sup>53</sup> y el Procurador General de la Nación solicitaron la exequibilidad de las disposiciones acusadas<sup>54</sup>. De esta forma, la Corte entrará a resolver los interrogantes planteados a partir de una dogmática general y sus decisiones más recientes sobre la naturaleza y alcance de la ley aprobatoria del PND, realizando algunas consideraciones adicionales en lo que

---

<sup>47</sup> Esta postura no ha sido totalmente ajena a la jurisprudencia constitucional. Así en la sentencia C-112 de 2019 se sostuvo que: “el estudio del cumplimiento de los parámetros exigidos en virtud del principio de consecutividad ha de mirarse sistemáticamente con aquellos que describen y conforman el principio de identidad flexible, particularmente cuando el problema jurídico constitucional en la formación de la ley hace referencia a la introducción, modificación o adición del proyecto de ley que se somete a debates y aquel que finalmente es aprobado por las plenarias”. Subrayas al margen del texto transcrito.

<sup>48</sup> Recursos del FONTIC para inspección, vigilancia y control.

<sup>49</sup> Acceso a las TIC y despliegue de la infraestructura.

<sup>50</sup> Expansión de las telecomunicaciones.

<sup>51</sup> Contraprestaciones a cargo de los operadores postales.

<sup>52</sup> Vigencias y derogatorias.

<sup>53</sup> En cuanto al i) principio de publicidad la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, MinHacienda y DNP, así como la Federación Colombiana de Municipios; ii) principio de consecutividad e identidad flexible la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, MinHacienda y DNP; y iii) principio de unidad de materia el MinTic, la Presidencia de la República, MinHacienda y DNP, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (solo art. 309) y el ICDT e ICDA (salvo art. 336).

<sup>54</sup> Excepto i) el ciudadano Andrés Mauricio Zamudio Rodríguez que pide la inexecutable por violación del principio de publicidad y ii) el ICDT e ICDA que solicitan la inconstitucionalidad del art. 336 por desconocimiento del principio de unidad de materia.

concierno a los principios de publicidad, consecutividad e identidad flexible y unidad de materia, que en esta oportunidad se involucran. Con base en lo explicado, esta Corporación se adentrará en la respuesta a cada uno de los cargos formulados.

### **Las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo**

29. A continuación la Corte procederá, previa referencia histórica y de derecho comparado, a exponer brevemente el estado actual de la jurisprudencia constitucional sobre los planes nacionales de desarrollo, así como a realizar algunas consideraciones adicionales en orden a continuar la construcción de la línea jurisprudencial, que estará dada esencialmente en i) asegurar la importancia del principio democrático, ii) puntualizar que en estas leyes no pueden estar plasmadas todo de tipo de normativas legales, iii) demarcar la regla general de temporalidad de la ley del plan, iv) delimitar el concepto de prelación del Plan Nacional de Inversiones y v) afianzar el control estricto en torno al principio de unidad de materia.

### **Breve referencia histórica y derecho comparado<sup>55</sup>**

30. Investigaciones recientes muestran que hoy el PND es el principal instrumento de planeación en Colombia, al radicar su importancia en que define y prioriza la dirección, los objetivos y las principales políticas del Gobierno de turno. A nivel de planeación alrededor del mundo, varios países desarrollados han dejado en el pasado los documentos de planeación nacional como instrumentos para guiar las políticas públicas, efectuando cambios significativos a la institucionalidad encargada de la planeación y moviéndose a instituciones con mayor versatilidad. Los datos con los que se cuenta informan que en la actualidad este tipo de documentos son empleados en países de menores ingresos, en los que tienen en principio un efecto positivo en materia de crecimiento económico. Colombia contrasta al constituir un país de ingreso medio alto que conserva el PND como guía de sus políticas nacionales de mediano y largo plazo.

*Figura 2. Países con y sin documentos de planeación nacional en la actualidad*



Fuente: elaboración de los autores con base en Chimhowu, et al. (2019).

Nota: Se excluyeron los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (*Poverty Reduction Strategy Paper*).

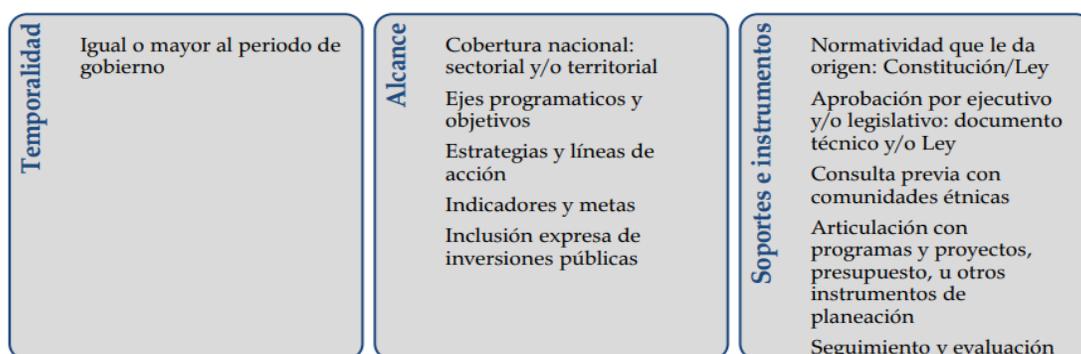
31. Un análisis de los países de América Latina, que tienen características y trayectorias históricas similares a las de Colombia, muestra que en la región gran parte de los países cuenta con un documento de planeación (67%), siendo

<sup>55</sup> Este acápite se desarrolla con base esencialmente en el documento “Planes Nacionales de Desarrollo en Colombia: Análisis estructural y recomendaciones de política”. Luis Fernando Mejía, Sandra Oviedo, Mauricio Reina y Alejandra Rivera. Fedesarrollo. Diciembre 8 de 2020.

la mayoría de ingreso medio alto (64%), como es el caso de Colombia. Históricamente las economías latinoamericanas se sitúan en el grupo de economías de mercado en vía de desarrollo, donde el Estado orienta la actividad por medio de incentivos, sin distorsionar el papel del mercado.

32. Las categorías definidas para el análisis de los planes nacionales de desarrollo estuvieron dadas por aspectos concernientes: i) a la temporalidad, ii) el alcance temático y iii) los soportes e instrumentos para la elaboración, aprobación, ejecución y seguimiento.

Figura 7. Características generales de los planes nacionales de desarrollo



Fuente: elaboración de los autores.

33. Respecto a la *temporalidad*, por regla general los documentos de planeación que tienen una duración igual al periodo de gobierno son planes de desarrollo en sí mismos o planes de gobierno, y los que tienen una duración mayor se denominan documentos de visión de largo plazo.

34. En cuanto al *alcance* deben tener una cobertura nacional, ya sea en temas sectoriales y/o territoriales. Igualmente, por regla general abarcan distintos ejes programáticos y objetivos nacionales para los temas abordados, además de especificar estrategias y líneas de acción. En algunos casos contienen indicadores medibles con metas específicas a alcanzar por el periodo de cobertura, en otros hacen inclusión expresa a los montos estimados de inversión pública para su ejecución.

35. Los *soportes o instrumentos* para que dispongan de una mayor legitimidad y se implementen adecuadamente, lo constituyen la normatividad o reglamentación, la instancia responsable de la aprobación del plan, los mecanismos de consulta previa con los pueblos étnicos, la articulación del plan con programas, proyectos, presupuesto y otros instrumentos de planeación, y los mecanismos de seguimiento y evaluación que visibilizan la ejecución y permiten el mejoramiento de las políticas públicas.

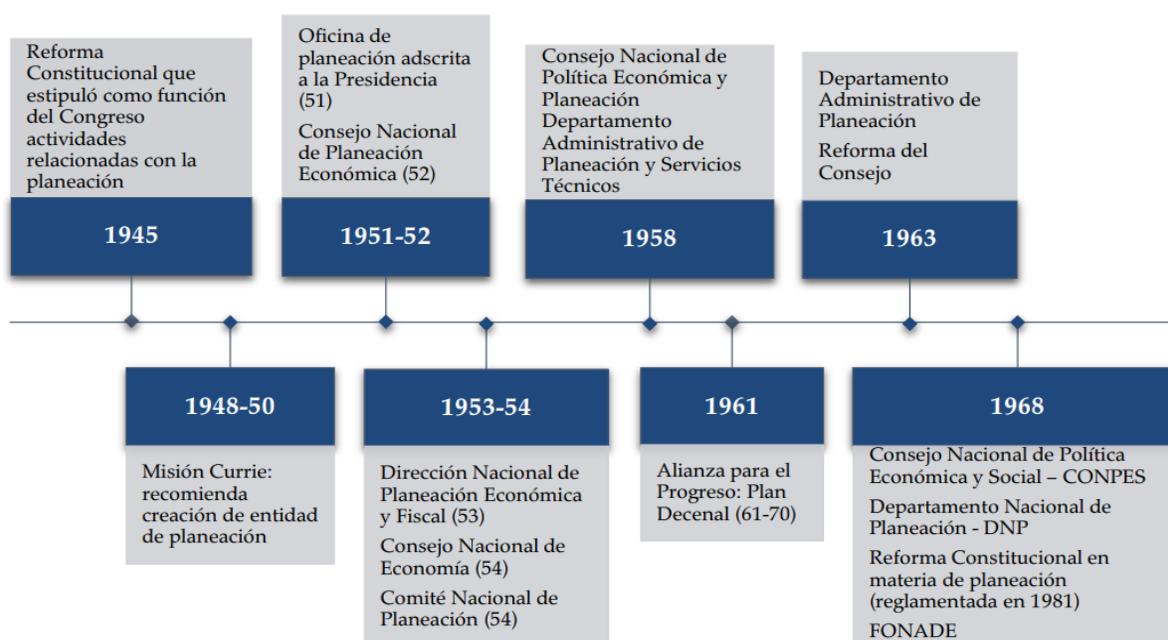
Tabla 1. Características generales de los Planes Nacionales de Desarrollo en países de la región

Características		Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	México	Perú	Venezuela
Temporalidad		Periodo de Gobierno	Periodo de Gobierno	Periodo de Gobierno	Periodo de Gobierno	Periodo de Gobierno	Periodo de Gobierno	Mayor que el periodo de gobierno	Periodo de Gobierno
Alcance	Cobertura nacional	Sectorial	Sectorial	Sectorial	Sectorial y territorial	Sectorial y territorial	Sectorial	Sectorial y territorial	Sectorial
	Estrategias y líneas de acción	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Indicadores y metas				Sí	Sí	Sí	Sí	
	Inclusión explícita de inversiones				Plan Plurianual de Inversiones	Plan Plurianual de Inversiones		Estimativo programas estratégicos	
Soportes e instrumentos	Normatividad que le da origen		Constitución		Constitución	Constitución	Constitución	Ley	Constitución
	Instancia de aprobación		Congreso		Congreso	Consejo Nacional de Planificación	Congreso	Consejo de Ministros	Asamblea Nacional
	Formato	Plan de Gobierno	Ley y Mensaje Presidencial	Plan de Gobierno	Ley y Documento técnico	Documento técnico	Documento técnico	Documento técnico	Documento técnico
	Consulta previa con comunidades étnicas				Sí		Sí	Sí	

Fuente: elaboración de los autores.

36. Los orígenes de los PND en Colombia estuvieron influenciados por los organismos multilaterales de apoyo financiero. El primer documento en el que se estudió la economía nacional en conjunto y se propusieron algunas recomendaciones para un mejor desempeño fue el informe “Bases de un programa de Fomento para Colombia”, realizado en 1951 por *Lauchlin Currie*, en el marco de la misión enviada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), para evaluar la factibilidad de conceder al país un préstamo para inversión en infraestructura. Más adelante se elaboró el “Plan General de Desarrollo Económico y Social (1961-1970)”, cuya finalidad era cumplir un requerimiento para obtener financiación de la Alianza para el Progreso, documento que correspondió al primer plan oficial de desarrollo del país, y delimitó los lineamientos básicos de los subsiguientes planes de desarrollo que han orientado las políticas públicas de mediano y largo plazo hasta el día de hoy<sup>56</sup>.

Figura 8. Inicios de la planeación en Colombia



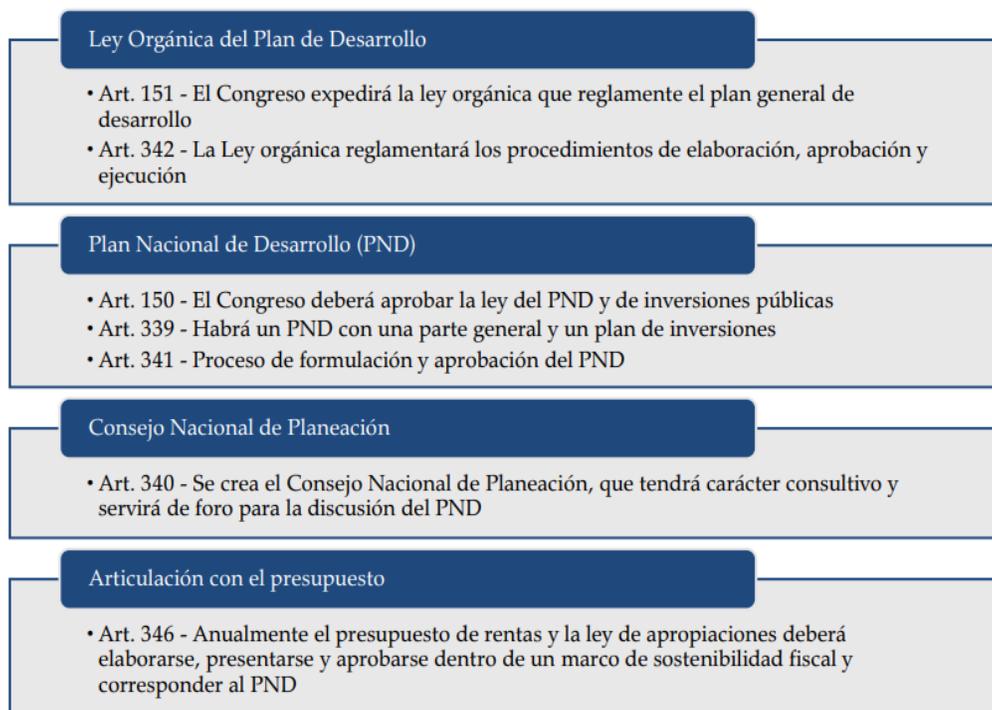
Fuente: elaboración de los autores.

<sup>56</sup> Cfr. Aspectos constitucionales y procedimentales del Plan Nacional de Desarrollo. Departamento Nacional de Planeación. 2018. En este texto también se señala: “Sin embargo, a pesar de la disposición constitucional de 1968, en la práctica jurídica existió una elusión legislativa evidente que se prolongó por más de veinte años. Así, desde 1976 hasta 1990, los planes de gobierno no contaron con la aprobación de la rama legislativa, v.gr., el “Plan de las Cuatro Estrategias” 1970 – 1974 (Misael Pastrana) no fue presentado para discusión y aprobación por el Congreso de la República. Otra referencia histórica relativamente reciente fue el Plan de Desarrollo del expresidente César Gaviria, denominado “Revolución Pacífica”, presentado por el primer mandatario el 16 de octubre de 1991 en la Quinta de San Pedro Alejandrino, en Santa Marta, el cual nunca fue aprobado formalmente por el Congreso y menos evaluada su ejecución (Morcillo, 2002. Citado por Arias Osorio, 2005)”.

37. Conforme la práctica de formulación del PND fue cogiendo importancia, en la Ley 38 de 1981<sup>57</sup> se instituyeron por primera vez como parte del ordenamiento jurídico interno las partes que deberían componer el plan y su proceso de elaboración y aprobación.

38. La preceptiva que definió la estructura del PND y los procesos que lo rigen fue evolucionando para su consolidación en la Constitución Política de 1991.

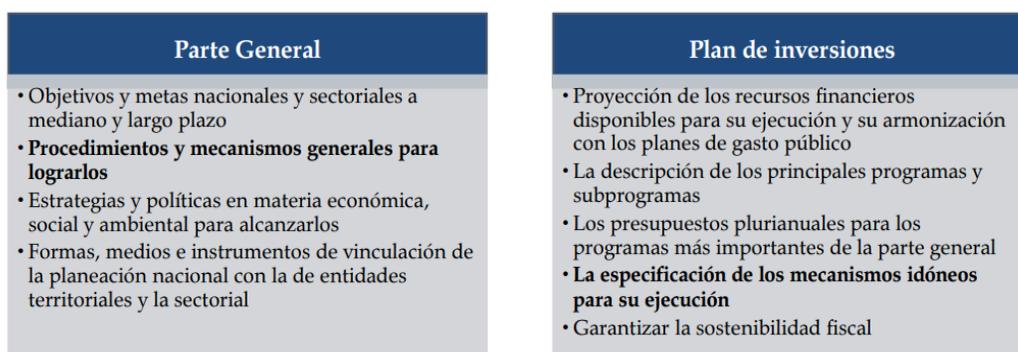
Figura 9. Aspectos claves de la Constitución Política de 1991 en materia del Plan Nacional de Desarrollo



Fuente: elaboración de los autores con base en la Constitución Política de 1991.

39. La subsecuente ley orgánica del plan de desarrollo, Ley 152 de 1994, heredó las disposiciones establecidas en la Ley 38. En cuanto a los componentes del PND, de acuerdo con la Constitución y la Ley Orgánica, están dados por una parte general y el plan de inversiones, cuyo alcance es el siguiente:

Figura 10. Plan Nacional de Desarrollo: componentes estipulados en la Constitución Política del 91 y la Ley 152 de 1994



Fuente: elaboración de los autores a partir de la Constitución Política de Colombia (1991), art. 339, y la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, art. 5 y 6.

Nota: en negrilla los contenidos de la parte general y del plan de inversiones que corresponden a los Mecanismos de Ejecución del Plan.

<sup>57</sup> Por medio de esta ley se estableció que el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social se conformaría de una parte general y una parte programática. Por un lado, la parte general debía incluir un diagnóstico de la economía con un contenido básico estipulado en la misma ley; los propósitos nacionales; las metas y prioridades del Estado; las estrategias y políticas de desarrollo global; la conciliación de los objetivos del plan con las metas de la política económica; la magnitud del gasto público requerido; y, la participación relativa de los diferentes sectores de la economía. El segundo componente, denominado como la parte programática del Plan, debía contener la determinación de los recursos del financiamiento requerido; la indicación de los medios, sistemas e instrumentos legales e institucionales; la descripción detallada de las políticas y programas sectoriales y regionales; la forma como el Presupuesto Nacional debía expresar y traducir en apropiaciones las metas, objetivos y prioridades del Plan; y los instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, municipal y distrital.

40. Dado que el artículo 150 de la Constitución, refiere que el Congreso debe aprobar el PND y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y “*las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos*”, cabe precisar que la ley del plan puede incluir las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento del plan que guiará la acción del Gobierno nacional durante su periodo.

41. No debe olvidarse a nivel de normatividad regulatoria de los planes nacionales de desarrollo, el denominado Estatuto de la Oposición, Ley 1909 de 2018, que establece mecanismos adicionales de transparencia para la formulación, aprobación y rendición de cuentas del PND. Especialmente, la disposición que instituye en materia del plan plurianual de inversiones que el Gobierno debe publicar los programas y proyectos que se pretendan ejecutar, las modificaciones o adiciones a su articulado y los congresistas autores de estas, además de realizar audiencias públicas a nivel departamental. También, señala que el Gobierno debe presentar un informe de cumplimiento de metas del PND, que comprende el monto total de la inversión que se realizó por municipio, la distribución sectorial de la inversión a nivel departamental y los programas que se implementaron en cada sector y la entidad competente de su ejecución<sup>58</sup>.

### **Fundamentos constitucionales y orgánicos**

42. La Asamblea Nacional Constituyente en el campo económico “*introdujo modificaciones sustanciales al régimen constitucional anterior, reversando la tendencia de otorgar poderes cada vez mayores al Presidente [de la República] en materias económicas*”<sup>59</sup>. A diferencia de la reforma constitucional de 1968, que tenía un marcado sesgo centralista y confería preponderancia al ejecutivo, la Carta Política de 1991 “*fortaleció al Congreso [de la República] y creó nuevas autoridades como la Junta Directiva del Banco de la República*”<sup>60</sup>.

43. Entre los cambios que evidencian la preceptiva constitucional expedida, se identificó: 1) *el sistema de planeación* que se diferencia del anterior en tres aspectos fundamentales: a) propicia la transparencia, b) es mayor la participación de las entidades territoriales y c) busca hacer realidad el instrumento de planeación; 2) *el sistema presupuestal* antes y después de 1991, que tuvo cambios estructurales; y 3) *la intervención económica*, que si bien se conservó también fue objeto de modificaciones en su alcance<sup>61</sup>.

44. En efecto, la Constitución Política en el artículo 339 dispone que cada Gobierno debe adoptar un Plan Nacional de Desarrollo, que estará conformado por dos partes: *en la general* se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. Por su parte, el *plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional* incluye los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, y la

---

<sup>58</sup> Arts. 11 (derecho a la sesión exclusiva sobre el Plan de Desarrollo y presupuesto) y 22 (transparencia y rendición de cuentas en el Plan de Desarrollo y Planes Plurianuales de Inversión), Ley 1909 de 2018, por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes.

<sup>59</sup> Sentencia C-478 de 1992, declaró constitucional el artículo 94 de la Ley 38 de 1989, normativo del Presupuesto General de la Nación.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro del marco que garantice la sostenibilidad fiscal<sup>62</sup>.

45. A su vez, el inciso tercero del artículo 341, *ejusdem*, establece que el plan nacional de inversiones “*se expedirá a través de una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores*”. Así mismo, el Estatuto Fundamental (art. 150.3) determina que es competencia del Congreso de la República aprobar el PND y de inversiones públicas que haya de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, “*y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos*”<sup>63</sup>.

46. Por su parte, el artículo 342 constitucional defirió a la ley orgánica la reglamentación de lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo. En virtud de ello, se expidió la Ley 152 de 1994<sup>64</sup> que establece los principios generales (art. 3)<sup>65</sup>, el contenido de la parte general del plan (art. 5)<sup>66</sup>, el contenido del plan de inversiones (art. 6)<sup>67</sup>, la aprobación del plan (arts. 20-25)<sup>68</sup>, la ejecución del plan (arts. 26-28), la evaluación del plan (arts. 29 y 30), entre otros.

## Naturaleza jurídica y alcance

47. Este Tribunal ha ratificado que la ley aprobatoria del plan constituye una de las manifestaciones más importantes de la dirección de la economía por el Estado<sup>69</sup>. Además, es un instrumento de buena gobernanza que forma parte del régimen económico y de la hacienda pública (arts. 332 y ss. C. Pol.). En la sentencia C-557 de 2000<sup>70</sup> se reflexionó sobre la planificación económica, social y ambiental como piedra angular de la función pública, que resulta consonante con la forma organizativa de Estado social de derecho al pretender la “*orientación de la política administrativa hacia la satisfacción de las*

<sup>62</sup> Subcomisión 2A, Comisión V, Asamblea Nacional Constituyente. Un sistema de planeación para Colombia. En el proyecto de articulado presentado por el constituyente Álvaro Cala Hederich se registra lo siguiente: “*El plan comprenderá una parte general en la cual se señalarán los propósitos nacionales y las metas y prioridades de la acción del Estado, así como las políticas macroeconómicas que consulten las tendencias del mercado y las realidades nacionales; y una parte programática que determinará la disponibilidad de recursos, el monto de las inversiones y el orden cronológico de su ejecución*”. file:///J:/Perfil/Cortec/Downloads/p17054coll28\_250.pdf

<sup>63</sup> En el informe de la sesión plenaria del día 30 de junio de 1991, Asamblea Nacional Constituyente, se registra lo siguiente: “*aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de desprenderse y continuarse con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos*”. <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/id/111>

<sup>64</sup> Por la cual se establece la ley orgánica del Plan del Desarrollo.

<sup>65</sup> Autonomía, ordenación de competencias, coordinación, consistencia, prioridad del gasto público social, continuidad, participación, sustentabilidad ambiental, desarrollo armónico de las regiones, proceso de planeación, eficiencia, viabilidad, coherencia y conformación de los planes de desarrollo.

<sup>66</sup> “**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”.

<sup>67</sup> “**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.** Parágrafo. El Plan de Inversiones del Proyecto de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo deberá guardar consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

<sup>68</sup> Presentación y primer debate, segundo debate, modificaciones por parte del Congreso, modificaciones por parte del Gobierno nacional, participación del Director Nacional de Planeación y aprobación del plan por decreto.

<sup>69</sup> Cfr. sentencias C-557 de 2000 y C-016 de 2016.

<sup>70</sup> Declaró inexecutable, por vicios de forma, la Ley 508 de 1999, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 1999-2002.

necesidades básicas de la población, con miras a lograr la efectividad de los derechos”<sup>71</sup>. También se indicó que el modelo que adopta la Constitución enfatiza en la autonomía de las regiones en la gestión de su desarrollo, en la prioridad del gasto público social como mecanismo de redistribución del ingreso, en el principio de participación ciudadana y de concertación en la formulación de las políticas de planeación -principio democrático- y en la necesidad de garantizar el equilibrio y la preservación ambiental y ecológica<sup>72</sup>.

48. La Corte ha manifestado que la actuación macroeconómica del Estado *“necesita de pautas generales que tomen en consideración las necesidades y posibilidades de las regiones, departamentos y municipios, así como las exigencias sectoriales. Estas pautas serán las consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo que es la expresión suprema de la función de planeación (...). Se trata de una función nacional que debe operar de manera democrática, sin imposición de criterios centralistas (...). Es un mecanismo aglutinador, o más exactamente agregador”*<sup>73</sup>.

49. En la sentencia C-032 de 1996<sup>74</sup> se sostuvo que el plan de desarrollo *“define las acciones a seguir para alcanzar, en un periodo de tiempo determinado y con los recursos disponibles (...), las metas y propósitos que se consideran prioritarios y esenciales para el desarrollo y fortalecimiento de la economía, de la infraestructura y de los servicios públicos, con miras a propiciar un mayor bienestar general de la población; para ello se distribuyen (...) entre los diferentes niveles y entidades de la administración pública las tareas, responsabilidades y recursos correspondientes (...)”*. De este modo, **la planeación** como esfuerzo del Estado por estructurar una política económica razonada y armónica durante un cierto periodo, *“supone la organización y racionalización de la actividad pública con miras a alcanzar los objetivos próximos y remotos de la sociedad que el ordenamiento jurídico estructura”*<sup>75</sup>.

<sup>71</sup> Se explicó que con la reforma constitucional de 1936 se estableció la intervención del Estado en la economía y la función planificadora, que constituyeron una respuesta jurídica apropiada para hacer posible el cumplimiento de las nuevas responsabilidades asignadas al Estado. Igualmente, se hizo referencia a que el concepto de planeación encuentra su antecedente inmediato en la reforma constitucional de 1968.

<sup>72</sup> Sentencia C-557 de 2000. Agrega dicha decisión que a la luz de la Constitución la función de planeación está regulada y descrita principalmente en los artículos 151, 342, 339, 300.2 y 313.2.

<sup>73</sup> Sentencia C-478 de 1992. Precisa esta decisión: *“La parte general contendrá las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental. Estrategia es el arte de dirigir, en este caso de encauzar la economía hacia esas prioridades y metas del mediano plazo, teniendo como horizonte los objetivos del largo plazo, que el planificador considera propósitos nacionales. Tratándose de la dirección de la economía, de sus orientaciones generales, de aquello que es global y que hace relación al todo y no a los segmentos como pueden ser las unidades territoriales o los componentes funcionales, el plan de desarrollo a que hace referencia el art. 339 de la Constitución es un documento y un acto que en lo económico es paradigma de todo lo que hay de unitario y de macroeconómico en el sistema social colombiano”*.

<sup>74</sup> Declaró exequibles los artículos 20 y 36 (parciales) de la Ley 188 de 1995, Plan Nacional de Desarrollo e inversiones 1995-1998. En la sentencia C-538 de 1995 la Corte se refirió al plan de desarrollo territorial (art. 313.2 superior) como *“instrumento técnico y orientador de la gestión administrativa”*, resaltando su origen en la concepción del Estado social de derecho que tiene como característica esencial la consecución del bienestar general, lo cual implica que *“la materialización de las metas y objetivos que contribuirán al logro de ese bienestar general, esté bajo la responsabilidad directa de aquél que fue elegido por haber logrado que la mayoría aceptara y compartiera su propuesta sobre el plan a seguir para alcanzar, por lo menos parcialmente, esos propósitos; los candidatos se tornan planificadores y consolidan propuestas que contienen los programas y proyectos que a su entender responden a las expectativas y necesidades de la comunidad, y ésta, a través del voto, manifiesta cuál de ellas es la que efectivamente corresponde a sus aspiraciones”*. Agregó esta decisión que la elección de un candidato implica el compromiso ineludible de desarrollar su propuesta que debe sistematizar formulando el correspondiente plan de desarrollo, para luego asumir sus responsabilidades como orientador y director del mismo, destacando la existencia de un sujeto que planifica y de un objeto que no es otro que la realidad económica y social que pretende impactar y modificar con su acción. El sujeto que planifica debe previamente diagnosticar la realidad para conocerla y definir sus acciones prioritarias, y así propender por la búsqueda de la realidad objetiva con miras a la elaboración del plan, *“el cual debe ser uno y único, fundamentado en un solo concepto de tiempo y una sola racionalidad, de manera tal que sea viable la construcción de modelos analíticos, basado en las relaciones sistemáticas causa-efecto, que permitan predecir acertadamente (...). La planeación es una disciplina que sirve para alcanzar, en tiempos y condiciones predecibles, resultados también predecibles, es ‘... un cálculo situacional sistemático y articulado en distintos plazos’”*.

<sup>75</sup> Sentencia C-105 de 1996, que examinó por forma y fondo la Ley 188 de 1995. En esta decisión también se señaló: *“De la existencia de un plan, por cuyo medio se tracen los derroteros de la acción estatal en el largo y el mediano plazo, y las estrategias que deba seguir para alcanzar el progreso general de la economía, la redistribución del ingreso y la solución de los problemas sociales con arreglo a unas prioridades previamente definidas, depende en buena parte la realización práctica de los postulados que impone, dentro de la organización política contemporánea, el Estado social de derecho. (...) Así, pues, la efectiva vigencia y aplicación de la Carta exige la elaboración de planes técnicamente estructurados que se plasmen en normas a cuya ejecución se comprometan durante el periodo respectivo las entidades públicas, propiciando a la vez el cumplimiento de los deberes sociales de estos, todo bajo la conducción del Estado, con arreglo a la ley”*.

50. El PND es el documento que sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el presidente de la República por medio de su equipo de gobierno, por lo que su elaboración, socialización, evaluación y seguimiento es responsabilidad directa del Departamento Nacional de Planeación. Es un instrumento formal y legal a través del cual se trazan los objetivos del Gobierno, permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión<sup>76</sup>.

51. En la parte general del plan se contemplan las políticas y estrategias que permitan realizar los objetivos y metas nacionales, territoriales y sectoriales, así como la determinación de los programas que los materialicen. Igualmente, se fijan las políticas en materia económica, social y ambiental, que guiarán la acción del Gobierno durante el cuatrienio correspondiente.

52. **Adicionalmente**, la ley del plan nacional y de inversiones públicas habrán de determinar las *medidas necesarias para impulsar su cumplimiento* (art. 150.3 C. Pol.), que debe observarse en conjunción con la previsión de que los mandatos del plan nacional de inversiones *constituirán mecanismos idóneos para su ejecución* (art. 341 inc. tercero). Recientemente, en la sentencia C-126 de 2020<sup>77</sup> se adujo que la Constitución de 1991 “*para evitar que el plan quedara desprovisto de herramientas para su materialización, se contempló la posibilidad de que el mismo incorporara medidas para su ejecución*”, trayendo a colación los antecedentes de la Asamblea Nacional Constituyente<sup>78</sup>. Es necesario puntualizar con base en la jurisprudencia constitucional que “*(...) 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*”<sup>79</sup>.

53. Ello también se explica, como se reiteró en la C-026 de 2020<sup>80</sup>, “*en razón de la naturaleza de los planes que no se presentan generalmente como mandatos sino más bien como descripciones y recomendaciones*”<sup>81</sup>, por lo cual es perfectamente natural que en estas leyes se incluyan normas instrumentales,

<sup>76</sup> <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>

<sup>77</sup> Declaró exequible el artículo 240 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia Pacto por la Equidad, por el cargo analizado.

<sup>78</sup> “*En efecto, al respecto (...) sostuvo: ‘El Plan aprobado debe otorgar al Gobierno los instrumentos necesarios para su ejecución, por eso, resulta fundamental que contenga no solamente las orientaciones generales de la política económica y social (artículo 2 literal a)’ y las metas de cobertura y calidad de los servicios públicos (literal b)’, sino también las normas de carácter legal necesarias para su ejecución (literal e)’ (Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política No. 60. Gaceta Constitucional del 18 de marzo de 1991. Título: planeación económica y social y presupuesto. Autores: Horacio Serpa, Guillermo Perry y Eduardo Verano). Igualmente, la Asamblea Constituyente fue clara en afirmar que con el cambio propuesto se pretendía: ‘la máxima eficiencia legislativa, de tal manera que la discusión del Plan conduzca no solamente a la aprobación de unas orientaciones de tipo general, sino que, además, dote al Gobierno de todos los instrumentos legales necesarios para ponerlos en ejecución. Constituiría un enorme de tiempo y energías el que, después de varios meses de discusión, el Plan no tenga poder vinculante, ni tampoco otorgue instrumento legal alguno al gobierno para su ejecución y se deba recurrir a leyes separadas para este fin’.*”

<sup>79</sup> Sentencia C-305 de 2004.

<sup>80</sup> Declaró inexecutable los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.

<sup>81</sup> Sentencia C-478 de 1992.

esto es, **disposiciones destinadas a planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio**<sup>82</sup>.

54. De esta forma, la parte general tiene un carácter estratégico mientras que el plan de inversiones reviste un carácter operativo.

55. También la jurisprudencia constitucional ha precisado que se trata de una **ley ordinaria** la cual tiene un carácter **multitemático y heterogéneo** al ocuparse de diversas materias -políticas macroeconómicas, sociales, culturales y ambientales-, así como de diversidad de medidas instrumentales -presupuestales o normativas-, destinadas a planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio<sup>83</sup>. Lo anterior se explica no solo por la fijación que de sus contenidos hace la Carta<sup>84</sup>, sino porque el proceso de elaboración del plan demanda el desarrollo de procesos de participación y concertación en los que tienen cabida diferentes sectores de la sociedad y del Estado, que garantizan que el proyecto de planeación nacional no recoja sus opiniones sobre las políticas, programas y proyectos a desarrollar en el cuatrienio, teniendo en cuenta, además, la intervención en la aprobación del plan de los diferentes sectores políticos representados en el Congreso<sup>85</sup>. Por lo tanto, el proceso de formulación de la ley del plan es **reglado y participativo**<sup>86</sup> al involucrar distintos órganos de decisión que tienen como objetivo estructurar una política económica, social y ambiental razonada y armónica conforme al interés general, y durante un lapso de cuatro años<sup>87</sup>.

56. Del mismo modo, la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo **reviste de particularidades** dadas las previsiones de los artículos 341 de la Constitución, 142 de la Ley 5ª de 1992<sup>88</sup> y 20 a 25 de la Ley 152 de 1994<sup>89</sup>, las cuales evidencian que es de exclusiva iniciativa gubernamental<sup>90</sup>, cuenta con un término restringido para su aprobación<sup>91</sup>, y limita las posibilidades de modificación por parte de los congresistas. El proceso de aprobación de la parte general del plan se regula por reglas diferentes de las aplicables a la aprobación del plan de inversiones. Ello se explica porque la parte general del plan contiene las políticas que el Gobierno ejecutará durante su cuatrienio, lo cual, en principio, no requiere aprobación del Congreso. En efecto, (i) mientras el Gobierno puede introducir modificaciones a cualquiera de las partes del plan, el

---

<sup>82</sup> Sentencia C-394 de 2012.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup> El contenido de esta ley es variado porque allí se encuentra dispuesto: (i) los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo; (ii) las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo; (iii) las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno; (iv) los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional; (v) la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución; y (vi) las normas jurídicas necesarias para la ejecución del plan. Cfr. sentencias C-126 de 2020, C-068 de 2020 y C-026 de 2020.

<sup>85</sup> Sentencias C-026 de 2020 y C-016 de 2016.

<sup>86</sup> El artículo 340 de la Constitución establece que habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, el cual tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. Por su parte, el artículo 341, *ejusdem*, dispone que el Gobierno elaborará el PND con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura; someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; y efectuará las enmiendas que considere pertinentes luego de oída la opinión del Consejo Nacional de Planeación. Por último, el artículo 342 superior establece que la ley orgánica del planeación determinará los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo y en las modificaciones correspondientes.

<sup>87</sup> Sentencias C-026 de 2020 y C-018 de 2018.

<sup>88</sup> Reglamento del Congreso.

<sup>89</sup> Ley orgánica del Plan de Desarrollo.

<sup>90</sup> Art. 341 C. Pol. y art. 142 Ley 5ª de 1992. Esta última disposición consagra que: "**Iniciativa privativa del Gobierno. Sólo podrán ser dictadas o reformas, por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias: 1.- Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas que hayan de emprenderse o continuarse. (...)**".

<sup>91</sup> Art. 341 C. Pol. De conformidad con lo establecido en la norma en cita, el legislador cuenta con un término de tres meses para aprobar el PND, contados a partir del momento de presentación del correspondiente proyecto por parte del Gobierno nacional.

Congreso solo puede incluirlas, previa aprobación del Gobierno respecto del plan de inversiones, (ii) los desacuerdos del Congreso con la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el Gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia, y (iii) la falta de aprobación de la parte general no requiere su adopción mediante decreto con fuerza de ley, mientras que el Plan Nacional de Inversiones siempre deberá ser aprobado mediante ley o decreto con fuerza de ley. Características específicas que también obedecen al inciso tercero del artículo 341 de la Carta Política, que determina que la ley que aprueba el plan de inversiones: (i) tendrá prelación sobre las demás leyes, ii) sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y iii) suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores.

## **El principio de publicidad en la aprobación de la ley del plan**

57. El Plan Nacional de Desarrollo debe ser aprobado por ley de la República (art. 150.3 C. Pol.), respecto de la cual también son exigibles los requisitos de procedimiento o de forma que se establecen tanto en la Constitución como en el Reglamento del Congreso<sup>92</sup>. Una de dichas exigencias corresponde a la prescripción establecida en el artículo 157.1<sup>93</sup> de la Carta y en los artículos 147.1<sup>94</sup> y 156<sup>95</sup> de la Ley 5ª de 1992<sup>96</sup>.

58. El principio de publicidad aporta un elemento valioso en la actividad institucional dentro del Estado democrático, que consiste en *“la posibilidad de fiscalizar la actividad que realiza el poder público, examen que en el caso del Congreso de la República tendrá como sujetos activos tanto a la sociedad como a los mismos integrantes del órgano legislativo, especialmente a las fuerzas minoritarias o de oposición, las cuales estarán interesadas en resaltar las disparidades de criterio jurídico o político con las medidas adoptadas por la mayoría”*<sup>97</sup>.

59. Recientemente, en la sentencia C-481 de 2019<sup>98</sup> se recopiló la jurisprudencia constitucional sobre el alcance principio de publicidad en el trámite legislativo<sup>99</sup>. Destacó esta decisión que dicho principio tiene por finalidad contribuir en la deliberación de las iniciativas legislativas como característica propia del sistema democrático, ya que, *“de una parte, (...) es una herramienta que permite el funcionamiento transparente de las reglas de discusión al interior del órgano legislativo y, de otra, brinda las condiciones necesarias para que la ciudadanía pueda conocer el proceso de formación de las leyes y ejercer el control político que tiene sobre sus representantes”*<sup>100</sup>.

---

<sup>92</sup> Ley 5ª de 1992. En la sentencia C-359 de 2016 se señaló: *“el Plan Nacional de Desarrollo debe ser incorporado en una ley de la República, respecto de la cual también son exigibles los requisitos de procedimiento o de forma que se establecen en la Constitución, como en el Reglamento del Congreso”*.

<sup>93</sup> *“Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: 1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva. (...)”*.

<sup>94</sup> *“Requisitos constitucionales. Ningún proyecto será ley sin el lleno de los requisitos o condiciones siguientes: 1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva. (...)”*.

<sup>95</sup> *“Presentación y publicación de la ponencia. El informe será presentado por escrito, en original y dos copias al secretario de la comisión permanente. Su publicación se hará en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes. Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la comisión; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso”*.

<sup>96</sup> La sentencia C-473 de 2004, declaró exequible la Ley 812 de 2003, Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, y aludió a las condiciones de existencia y desarrollo del debate parlamentario así como al principio de instrumentalidad de las formas.

<sup>97</sup> Sentencia C-685 de 2011.

<sup>98</sup> Declaró inexecutable con efectos diferidos la casi totalidad de la Ley 1943 de 2018 por desconocimiento del principio de publicidad y con ello del principio de consecutividad.

<sup>99</sup> La Corte precisa que la parte dogmática que en buena medida se acoge de esta decisión, no abarca las particularidades de mayor rigurosidad que implica la aplicación del principio de publicidad tratándose de normas tributarias.

<sup>100</sup> En la sentencia C-084 de 2018, la Corte señaló: *“De lo expuesto se infiere que el principio de publicidad en la actividad legislativa tiene dos escenarios principales de actuación. El primero encaminado a racionalizar el ejercicio de las funciones a cargo del Congreso y el segundo dirigido a brindar las condiciones necesarias que permitan activar la participación y el control ciudadano”*. Sobre este último aspecto, cabe recordar que el artículo 40 C. Pol. señala que todo ciudadano tiene

60. Luego de destacar que la Constitución de 1991 optó por fortalecer el sistema democrático en sus contenidos participativo y pluralista, la Corte reiteró en la mencionada decisión que la **función legislativa se explica a partir de dos componentes**: uno, la *posibilidad de deliberación* y, otro, la facultad de *adoptar decisiones* dentro de un proceso público y pluralista, por lo que de tales elementos depende la debida expresión y conformación de la voluntad democrática de las cámaras<sup>101</sup>. Lo anterior, por cuanto “*la posibilidad de deliberación de las iniciativas es un presupuesto para el pluralismo político y el respeto por los derechos de las minorías. La idea central que apoya esta conclusión es que mientras el acto de votación está gobernado por el principio de la mayoría, la deliberación política es el escenario más incluyente en términos de exposición de las diferentes posturas*”<sup>102</sup>. Así se sostuvo que la capacidad deliberativa es esencial a la función legislativa del poder público y “*se erige en una manifestación de la autonomía de la rama legislativa*”<sup>103</sup>.

61. Seguidamente la decisión comentada aludió a lo que se entiende por “debate parlamentario”, replicando que “*se materializa en la garantía reconocida a los miembros del parlamento de la posibilidad de discernir, de hacer pública su opinión, de manifestar sus ideas o de expresar su desacuerdo con lo debatido. Solo cuando esto no es posible, es decir, cuando no se brindan las condiciones para que el debate tenga lugar, la decisión que se adopte en el sentido de las cámaras no tiene validez. Lo que se pretende garantizar en el debate parlamentario es la discusión libre de ideas, conceptos y criterios, antes de procederse a la votación del respectivo proyecto de ley*”<sup>104</sup>. Soportada la Corte en que el principio de publicidad es una garantía de *transparencia* para el ejercicio deliberativo del Congreso<sup>105</sup>, determinó que a tal exigencia “*subyace una causa sustancial, que es la de que los congresistas deben conocer previamente los proyectos, iniciativas y proposiciones que deben estudiar y analizar para participar, en representación de sus lectores (...)*”<sup>106</sup>.

62. Enfatizó, entonces, este Tribunal que los congresistas deben tener conocimiento previo del contenido integral del proyecto o de las proposiciones que se formulan. Insistió en que “*si no existe este objeto o si el mismo es desconocido de manera general por quienes deben discutirlo, naturalmente no puede haber debate o discusión. El desconocimiento general del proyecto o de la proposición que lo modifica, excluye la posibilidad lógica de su debate, pues equivale a la carencia de objeto de discusión (...)* Por lo tanto, la votación sobre un texto desconocido no puede convalidar la carencia de debate. Así las cosas, el supuesto mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria es el conocimiento de los textos de los proyectos y de las modificaciones propuestas

---

derecho a participar en el control del poder político y el artículo 133 *ibidem* dispone que “*el elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura*”.

<sup>101</sup> Sentencia C-332 de 2016. Cfr. C-481 de 2019.

<sup>102</sup> *Ibidem*.

<sup>103</sup> En todo caso este Tribunal ha indicado que no constituye una irregularidad de forma que las propuestas de modificación sean publicadas e identificadas en el desarrollo del debate, y que a pesar de que se otorgue la oportunidad de discutir sobre estas, se opte por su aprobación sin que haya muchas intervenciones al respecto (sentencia C-751 de 2013), de modo que existe debate incluso cuando la discusión es sencilla o corta, pero el objeto de la discusión es claro y determinado. Cfr. sentencia C-481 de 2019.

<sup>104</sup> Sentencia C-087 de 2016. Cfr. sentencia C-880 de 2003.

<sup>105</sup> Además, la sentencia C-481 de 2019 trajo a colación el artículo 94 del Reglamento del Congreso que dispone: “*Debates. El sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación, es lo que constituye el debate. El debate empieza al abrirlo el presidente y termina con la votación general*”.

<sup>106</sup> En la sentencia C-537 de 2012, la Corte dijo: “*La debida conformación de la voluntad democrática de las cámaras depende de varios aspectos, que son precisamente la materia de regulación por parte de las normas constitucionales y orgánicas que prescriben el procedimiento legislativo. Uno de los principales factores que incide en esa voluntad es el conocimiento acerca de los textos sometidos a discusión y aprobación, en tanto presupuesto hermenéutico necesario para la adecuada y suficiente construcción de un criterio informado por parte de cada congresista (...)*”.

respecto de los mismos<sup>107</sup>”. Tal conocimiento, añadió la C-481 de 2019, debe ser integral al estar vedado a los congresistas discutir y votar un texto indeterminado o desconocido parcialmente, lo que supone haber tenido acceso al contenido literal de las disposiciones que se sujetan a su consideración y aprobación<sup>108</sup>.

63. Ya en la sentencia C-084 de 2018, se había indicado que el principio de publicidad en relación con el texto del proyecto de ley sometido a aprobación de cada cámara, *“se cumple con su divulgación en el medio oficial de comunicación del legislativo, que es la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en las comisiones o en las plenarias respectivas”*, anotando que dicha obligación *“se predica tanto de la exposición de motivos de la iniciativa (CP art. 157.1 y Ley 5ª de 1992, art. 144<sup>109</sup>), como de las ponencias que sirven de medio para abrir la discusión en cada instancia legislativa (Ley 5ª de 1992, art. 156<sup>110</sup>)”*. De todas maneras, sobre el informe de ponencia en las comisiones, **el Reglamento del Congreso a modo de excepción señala** que *“para agilizar el trámite del proyecto, el presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la comisión, ello sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso”<sup>111</sup>*.

64. En esta decisión se sostuvo que la manera cómo funciona el Congreso y la forma cómo se surten los debates legislativos, *“suponen la imposibilidad práctica de que toda información relacionada con el proceso de adopción de una ley, sea objeto de publicación en el medio oficial dispuesto para el efecto”<sup>112</sup>*. Por tal razón, se indicó que la jurisprudencia constitucional ha admitido dicho régimen exceptivo sobre la base de que *“si bien para proceder a su aprobación ni la Carta Política ni el Reglamento del Congreso exigen su publicación previa en la Gaceta, sí se impone su lectura al resto de miembros de la comisión o de la plenaria respectiva, como lo prescribe el artículo 125 de la Ley 5ª de 1992<sup>113</sup>, con el fin de garantizar la lógica que subyace en la preservación del principio de publicidad”<sup>114</sup>*. Con todo, adujo la Corte, *“al igual que ocurre con el informe de ponencia, nada impide que las proposiciones modificativas o sustitutivas puedan ser objeto de una distribución previa con la reproducción del documento que las contiene, con el fin de que puedan ser leídas y conocidos por los congresistas”<sup>115</sup>*.

---

<sup>107</sup> Sentencia C-760 de 2001, cuyos criterios fueron reiterados en las sentencias C-751 de 2013 y C-084 de 2018. También, en la sentencia C-840 de 2013 la Corte puntualizó: *“5. La debida conformación de la voluntad democrática del legislativo, según lo expuesto, está supeditado a un presupuesto epistemológico. Para que las cámaras puedan adoptar una decisión informada y deliberada sobre los proyectos de ley, deben establecerse mecanismos idóneos y suficientes para que los parlamentarios conozcan el contenido de las iniciativas. Es bajo esta lógica que la jurisprudencia constitucional ha establecido la obligación que el procedimiento legislativo cumpla con el principio de publicidad, entendido como la obligación que el proyecto de ley sea publicado en la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión correspondiente, de acuerdo a lo ordenado en el numeral primero del artículo 157 C.P., precepto replicado por el artículo 156 del Reglamento del Congreso”*.

<sup>108</sup> Se fundamentó esencialmente en la sentencia C-557 de 2000.

<sup>109</sup> **“Publicación y reparto.** Recibido un proyecto, se ordenará por Secretaría su publicación en la Gaceta de Congreso, y se repartirá por el Presidente a la Comisión Permanente Respectiva. (...)”

<sup>110</sup> **“Presentación y publicación de la ponencia.** El informe será presentado por escrito, en original y dos copias, al secretario de la Comisión Permanente. Su publicación se hará en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes (...)”

<sup>111</sup> Artículo 156 del Reglamento del Congreso. Además, en la sentencia C-084 de 2018 se manifestó: *“La regla general que reconoce que la publicidad de la actividad legislativa se realiza con la divulgación de los actos en la Gaceta del Congreso fue reiterada en la Ley 1431 de 2011, en el artículo 2, al disponer que: “(...) las actas de las sesiones plenarias, comisiones, los proyectos de acto legislativo, los proyectos de ley, las ponencias y demás información que tenga que ver con el trámite legislativo deberán ser publicados en la Gaceta del Congreso, órgano de publicación de la Rama Legislativa, la cual se publicarán en la página Web de cada cámara; con esta publicación se dará por cumplido el requisito de publicidad. (...)”*

<sup>112</sup> Sentencia C-084 de 2018.

<sup>113</sup> *Lectura de la proposición. Cerrada la discusión se dará lectura nuevamente a la proposición que haya de votarse”*.

<sup>114</sup> Sentencia C-084 de 2018.

<sup>115</sup> *Ibíd.* En la sentencia C-1039 de 2004 (citando la C-760 de 2001) se destacó que: *“i) la garantía que le compete preservar a esta Corporación es la publicidad del proyecto o de las proposiciones sometidas a su aprobación, como condición necesaria para que los congresistas tengan oportunidad de intervenir en su discusión y por lo tanto, para que se pueda surtir válidamente el debate parlamentario, ii) que el principio de publicidad no puede considerarse un derecho”*

65. Adicionalmente, este Tribunal en la C-084 de 2018 señaló que el análisis sobre la manera en que se cumple el deber básico de conocimiento de las materias objeto de discusión y votación, también debe ser adelantado a la luz del *principio de instrumentalidad de las formas* conforme al cual las reglas procesales no tienen valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo<sup>116</sup>, como acaeció en la sentencia C-131 de 2009 en la cual se concluyó que no existió un vicio de forma por la ausencia de la lectura de las propuestas presentadas para modificar algunas disposiciones legales, como quiera que no se afectó el principio de publicidad por el modo en que fueron explicadas por sus proponentes antes de su votación<sup>117</sup>.

66. Ahora bien, como se observó en la sentencia inicialmente reseñada (C-481 de 2019), *“el recurso a los medios legales ordinarios de publicidad permite suponer el cumplimiento del deber de informarse para emitir el voto de manera informada y consciente, pero la publicación en medios alternativos de publicidad solo indicaría conocimiento si, lógicamente, se demuestra que existe claridad respecto de cuál es la fuente de la información y en qué condiciones se podría acceder a la misma. Aceptar lo contrario, no obstante el principio de instrumentalidad de las formas, conllevaría a vaciar de contenido el principio de publicidad como presupuesto del debate y del voto informado por parte de los congresistas; así como con el hecho de permitir que la ciudadanía pueda ejercer una adecuada vigilancia y control sobre sus representantes”*.

67. Tratándose de las proposiciones (particularmente, el art. 125<sup>118</sup>, Ley 5ª de 1992), agregó esta decisión que su comunicación resulta válida a la luz del principio de instrumentalidad de las formas, siempre que se garantice *“la adecuada formación de la voluntad democrática, es decir, que vaya dirigida a que los congresistas puedan conocer, con la debida antelación y de manera suficiente, el contenido de las modificaciones propuestas”. De acuerdo con lo anterior, se admiten varias modalidades de comunicación de las proposiciones, bajo un criterio de flexibilidad sobre el debate parlamentario*”. De esta manera,

---

subjetivo del cual puedan disponer libremente los congresistas, sino una garantía institucional de representación efectiva para los asociados por lo que, esta garantía prevalece aun cuando las mayorías y las minorías parlamentarias deciden aprobar un texto desconocido, iii) el requisito de publicidad de los proyectos de ley, se cumple respecto del texto del proyecto sometido a aprobación de cada Cámara, con su publicación en el órgano oficial de comunicación del Congreso, que es la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva (C.P. artículo 157). Igualmente, las ponencias, con las modificaciones al texto que ellas propongan, deben publicarse de la misma manera, como lo indica el artículo 156 del Reglamento del Congreso; no obstante, para agilizar el trámite del proyecto, este requisito de publicidad puede ser suplido por la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la célula legislativa que los va a discutir; iv) En cuanto a las proposiciones de enmienda o a las proposiciones aditivas que se presenten por los congresistas ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso exigen su publicación previa en la referida Gaceta, pero sí su lectura íntegra previamente a la votación (artículos 125 y 133 del Reglamento del Congreso); vi) que la jurisprudencia atendiendo la flexibilidad que la nueva Carta quiso introducir al debate parlamentario, ha aceptado que dichas proposiciones pueden llegar a conocerse por cualquiera de los siguientes medios: por su publicación en la Gaceta del Congreso, aunque este requisito no es exigido; por su lectura oral antes de ser debatidas y antes de ser votadas, o por la distribución previa de la reproducción del documento que las contiene, entre los miembros de la célula legislativa que las va a debatir y a votar, a fin de que puedan ser leídas y por lo tanto conocidas por éstos; y que vii), no basta que se informe que existen unas proposiciones, sino que el conocimiento de las mismas debe recaer sobre su contenido expreso y completo”.

<sup>116</sup> Cfr. sentencia C-737 de 2001. Además, en la sentencia C-685 de 2011 se expresó: *“no toda vulneración de una regla sobre la formación de las leyes, contenida en la Constitución o en el Reglamento del Congreso, acarrea la invalidez de la ley y su declaración de inconstitucionalidad. En ciertos casos, puede tratarse de una irregularidad irrelevante, en la medida en que no vulnera ningún principio ni valor constitucional, y en especial no llega a afectar el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras, ni desconoce el contenido básico institucional diseñado por la Carta. En tales casos, esa irregularidad, en sentido estricto, no configura un verdadero vicio en la formación de la ley”*.

<sup>117</sup> En la sentencia C-131 de 2009 se dijo: *“Si bien los actores, (...), consideran que la ausencia de una doble lectura de las propuestas presentadas con relación a los artículos 14 y 16 de la Ley 1142 de 2007, conllevó a la ausencia de debate, la realidad es que nos encontramos ante una irregularidad que no afectó la garantía de la publicidad y el respectivo debate, como quiera que fue subsanada por la forma como fueron explicadas las propuestas, para proceder a la votación que en definitiva las negó; cumpliendo entonces con el fin perseguido por las instituciones procesales que regulan ese procedimiento (...). Visto lo anterior, la Sala concluye que no les asiste razón a los demandantes, ni a quienes respaldan la presunta inexecutable de las normas censuradas, como quiera que está demostrado que la aludida irregularidad fue subsanada durante el trámite de la plenaria en la Cámara de Representantes (...), pues la publicidad de las propuestas se adelantó mediante otros medios también idóneos”*.

<sup>118</sup> *“Lectura de la proposición. Cerrada la discusión se dará lectura nuevamente a la proposición que haya de votarse”*.

en la C-481 de 2019 se identificaron algunos mecanismos de publicidad que la Corte ha encontrado válidos:

*“(i) **publicación en la Gaceta del Congreso** (aunque ello no sea exigido por la Constitución o la ley). Con todo, la manera cómo funciona el Congreso y la forma como se surten los debates vinculados al ejercicio de la actividad legislativa, suponen la imposibilidad práctica que toda información relacionada con el proceso de adopción de una ley, sea objeto de publicación en el medio oficial dispuesto para el efecto, este es el caso de las proposiciones. En este sentido, una proposición debe presentarse y ser puesta a consideración a la apertura de la discusión (art. 115 del Reglamento del Congreso). Por lo cual, la jurisprudencia ha admitido que (ii) se debe **dar lectura oral antes de su debate y votación** (art. 125 del mencionado Reglamento). Sin embargo, nada impide que las proposiciones puedan ser objeto de: (iii) **distribución de copias** a cada parlamentario con antelación a la discusión y votación, con el fin de que puedan ser leídas y conocidas por los congresistas. Incluso, dando aplicación al principio de instrumentalidad de las formas, se ha permitido que se dé (iv) **explicación oral** del contenido particular y concreto, con tal grado de especificidad que permita a los congresistas conocer adecuada, previa y suficientemente la proposición normativa objeto de discusión y aprobación<sup>119</sup>. Por otra parte, **la expresión de opiniones** sobre las modificaciones propuestas puede derivar en la inferencia de que hubo información suficiente<sup>120</sup>”.*

68. Además, la providencia que se acopia trajo a colación la sentencia C-131 de 2009 sobre el alcance de las **explicaciones orales**, para señalar que las proposiciones pueden ser consideradas legítimamente publicitadas cuandoquiera que su contenido particular y concreto es explicado, pero *“a condición de que tenga un grado tal [de] especificidad que permita a los congresistas conocer adecuada, previa y suficientemente la proposición normativa objeto de discusión y aprobación”*<sup>121</sup>. Este Tribunal consideró que, en todo caso, *“dicha especificidad y suficiencia deben ser analizadas en cada caso concreto, en función de la naturaleza de la norma de que se trate y de los elementos centrales que la componen, para efectos de determinar si las explicaciones carecerían o no del detalle necesario para ilustrar a los congresistas al momento de su discusión y votación”*<sup>122</sup>.

69. A partir de lo anterior, se concluyó por este Tribunal (C-481 de 2019) que: *“(i) la lectura prescrita por el reglamento puede ser individual o pública y colectiva<sup>123</sup>; (ii) esas reglas permiten deducir un grado aceptable de conocimiento de la proposición, aun dentro de la flexibilidad e informalidad, el cual no se da con otro tipo de información, referencia o comentario<sup>124</sup>; y (iii) no basta que se informe que existen unas propuestas de enmienda, sino que el conocimiento sobre las mismas debe además recaer sobre las particularidades que ellas presentan, es decir, sobre su diferencia específica, la cual está dada por las variaciones del texto que se contemplan, y por la explicación del alcance de tales variaciones”*<sup>125</sup>.

---

<sup>119</sup> Sentencia C-131 de 2009.

<sup>120</sup> Sentencia C-760 de 2001.

<sup>121</sup> Sentencia C-537 de 2012.

<sup>122</sup> Sentencia C-481 de 2019.

<sup>123</sup> Sentencia C-760 de 2001.

<sup>124</sup> *Ibíd.*

<sup>125</sup> *Ibíd.* Sentencia C-1039 de 2004.

70. Por último, conforme al párrafo del artículo 241 de la Constitución, la Corte refirió que, de una parte, existen vicios subsanables que dan lugar a que se ordene su devolución a “*la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado*”, de tal forma que una vez subsanado el vicio se decida sobre la exequibilidad del acto. Por otro lado, señaló que los vicios insubsanables desembocan en la inexecuibilidad de la disposición sometida a control<sup>126</sup>.

71. Según lo expuesto, las reglas sobre el principio de publicidad se aplican plenamente a las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo. Las particularidades que reviste la ley del plan, no la exime de la observancia de las previsiones constitucionales y orgánicas sobre publicidad, como parámetros que guían e iluminan la transparencia con la cual se debe desarrollar el trámite legislativo, para beneficio de los principios democráticos, participativo y pluralista.

72. La publicidad como presupuesto lógico del debate y aprobación debe analizarse también en función de la naturaleza de la normatividad que es sometida al mismo, como lo ha explicado esta Corporación<sup>127</sup>. Ello porque las reglas específicas que guían la manera de satisfacer el requisito de publicidad se pueden tornar más o menos estrictas en tratándose de cierto tipo de legislación, lo cual atiende a su contenido y los valores, principios y derechos constitucionales comprometidos<sup>128</sup>.

73. Por las particularidades que reviste la aprobación de la ley del plan, a saber, la exclusiva iniciativa gubernamental, contar con un término restringido para su aprobación y limitarse las posibilidades de modificación de sus disposiciones por los congresistas, además de la prelación sobre las demás leyes reconocida al plan nacional de inversiones; la Corte encuentra que las formas y reglas de procedimiento establecidas como garantías democráticas, *v. grt* el principio de publicidad, toman mayor importancia en cuanto a su exigibilidad para salvaguardar el sano equilibrio entre las ramas del poder, ya que como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional la ley del plan es objeto de una deliberación más restringida para el Congreso de la República. De esta forma, se favorecen las condiciones esenciales en la formación libre de la voluntad de las cámaras legislativas, para garantía del debate y de procesos deliberativos reflexivos, transparentes e imparciales.

74. En suma, atendiendo las especificidades de la aprobación de la ley del plan, el principio de publicidad debe observarse con mayor cuidado para la garantía principalmente de los principios superiores de la democracia, la

---

<sup>126</sup>Adicionalmente, sobre el carácter subsanable o no del vicio presentado, se sostuvo: “*Los vicios insubsanables se producen por: (i) la reunión de los congresistas por fuera de las condiciones constitucionales (artículo 149 CP), (ii) la vulneración de las garantías constitucionales fundamentales (artículo 5° del Reglamento del Congreso), y (iii) la omisión de una etapa estructural del proceso. En sentencia C-047 de 2017, la Corte señaló algunos de los criterios jurisprudenciales sobre dicho tema y señaló que un vicio puede ser subsanado si existe la posibilidad real de corregirlo, lo que se ha denominado la ‘razonabilidad de la corrección’. En la jurisprudencia se han identificado los siguientes criterios (i) la manera en que se ha conformado la voluntad política determinará si se trata de un vicio que admite subsanación; (ii) no es posible la subsanación si se requiere rehacer una etapa estructural del procedimiento, es decir, si ello comporta la repetición integral del trámite (artículo 157 CP) ‘tomando en cuenta que la subsanación no puede comprenderse como la repetición de todo un procedimiento’; (iv) la garantía de los derechos de las minorías durante el debate parlamentario o el principio democrático en las votaciones; y (v) ‘el tipo de ley de que se trata y su evolución a lo largo del debate parlamentario’. A este respecto, el contenido mismo de la ley es un elemento a tener en cuenta para juzgar la razonabilidad de la posible subsanación del vicio. (vi) El incumplimiento de términos perentorios y preclusivos, da lugar a un vicio insubsanable. (vii) Además, y teniendo en consideración la seguridad jurídica, en principio, habrá más posibilidad de subsanación cuando se trate de proyectos de ley y ‘se hubieren adelantado las etapas centrales del proceso legislativo’”. Cfr. sentencia C-481 de 2019.*

<sup>127</sup> Sentencia C-481 de 2019.

<sup>128</sup> En la sentencia C-481 de 2019 se ejemplificó que tratándose de normas tributarias el debate y, en particular, la exigencia de todos aquellos principios instituidos en garantía de la democracia —incluyendo el de publicidad— adquieren una particular dimensión, dado el objeto y materia sobre las que versan.

participación y el pluralismo, lo que beneficia la transparencia en el trámite congresual.

## Los principios de consecutividad e identidad flexible en la aprobación de la ley del plan

75. Sobre el *principio de consecutividad* esta Corporación<sup>129</sup> ha señalado que tratándose de *leyes* se deben surtir de manera sucesiva los cuatro debates en comisiones y plenarias de las cámaras legislativas o los tres debates en caso de que el primero se adelante en sesión conjunta de las comisiones respectivas (art. 157.2 superior)<sup>130</sup>, por lo cual es imperativo llevarlos a cabo en su totalidad para que pueda entenderse que el trámite cumplido es válido constitucionalmente, como puede desprenderse también de las previsiones de la Ley 5ª de 1992<sup>131</sup> (art. 147).

76. En lo que corresponde a la ley del plan, el inciso segundo del artículo 341 de la Constitución prevé: “*con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada Corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria*”<sup>132</sup>, por lo que las comisiones permanentes deliberarán en forma conjunta para dar primer debate, cuyo conocimiento corresponden a las omisiones tercera y cuarta de Senado y Cámara<sup>133</sup>.

77. Ahora bien, la introducción de un *artículo nuevo* en el segundo debate, al tratarse de la ley del plan, no será necesario su retorno a las comisiones, pero requerirá siempre la aprobación de la otra cámara<sup>134</sup>, lo cual no implica por sí mismo el desconocimiento del principio de consecutividad, dado que el artículo 160 de la Constitución admite que “*durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias*”<sup>135</sup>.

78. El acatamiento del precepto superior en que se funda el principio de consecutividad, por lo tanto, “*no implica la imposibilidad absoluta de introducir ajustes al proyecto en construcción*”<sup>136</sup>, lo que encuentra justificación en que como lo afirma este Tribunal<sup>137</sup>: “*la formación de la ley debe estar abierta a la expresión de todas las diferentes corrientes de pensamiento representadas en las plenarias de cámaras (...)*”<sup>138</sup>. Por lo cual, “*las normas que regulan el trámite de la adopción de la ley tienen como finalidad, no solo el examen puntual y especializado llevado a cabo en las comisiones, sino también permitir este proceso abierto a todas las corrientes de opinión representadas en las*

---

<sup>129</sup> Sentencias C-105 de 2016 y C-222 de 1997. En la sentencia C-539 de 2008 se indicó que el principio de consecutividad constituye un razonable parámetro de eficiencia legislativa que procura la concentración del esfuerzo normativo en determinados proyectos, los cuales deben ser aprobados siguiendo una secuencia lineal y atendiendo un preciso límite temporal. Impone tanto a comisiones y plenarias la obligación de examinar y debatir la totalidad de los temas que han sido propuestos.

<sup>130</sup> “Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: (...) 2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas cámaras”.

<sup>131</sup> Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.

<sup>132</sup> El artículo 169.1 de la Ley 5ª de 1992, indica: “*Por disposición constitucional. Las Comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações. Las mismas comisiones elaborarán un informe sobre el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo que será sometido a la discusión y evaluación de las plenarias de las cámaras*”.

<sup>133</sup> Artículos 2º y 4º de la Ley 3ª de 1992.

<sup>134</sup> Regla especial prevista en el artículo 22 de la Ley 152 de 1994. Modificaciones por parte del Congreso. En la sentencia C-539 de 2008 se adujo. “*la posibilidad de incluir artículos nuevos está condicionada a que el tema en el tratado haya sido abordado por las dos plenarias directa o indirectamente*”.

<sup>135</sup> Cfr. artículo 178 de la Ley 5ª de 1992: “*Modificaciones. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 160, inciso 2o., de la Constitución Política, cuando a un proyecto de ley le sean introducidas modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en Plenaria, éstas podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva comisión permanente*”.

<sup>136</sup> Sentencia C-519 de 2016.

<sup>137</sup> Sentencia C-376 de 2008.

<sup>138</sup> Sentencia C-305 de 2004.

plenarias, de manera que la opción finalmente adoptada sea fruto de una pausada reflexión y de una confrontación abierta de posición, que resultaría truncada si a la plenarias únicamente se les permitiera aprobar o rechazar el texto que viene de las comisiones, sin posibilidad de modificarlo, adicionarlo o recortarlo<sup>139</sup>”.

79. De este modo, la consecutividad, como lo ha sentado la Corte, “no puede mirarse de forma aislada y rigurosa (...), pues ello llevaría a pensar que un proyecto de ley debe ser siempre el mismo (...) lo que negaría la posibilidad del debate democrático”<sup>140</sup>. Debe observarse de manera sistemática, ya que encuentra sentido a partir del *principio de identidad flexible*, lo cual resuelve la aparente tensión entre los artículos 157 y 160 de la Constitución, mediante una interpretación armónica<sup>141</sup>, por lo que deben apreciarse como “*integrantes de una misma categoría que gobierna el procedimiento de aprobación de los textos legislativos*”<sup>142</sup>.

80. El *principio de identidad flexible* exige que el núcleo temático del proyecto de ley se mantenga en lo fundamental durante el trámite de aprobación<sup>143</sup>, por lo cual puede incluirse un artículo nuevo durante segundo debate en plenarias de Senado y Cámara, siempre que verse sobre un tema que se haya discutido y aprobado en el primer debate y guarde relación con el objeto de la disposición que se regula<sup>144</sup>. Así, las plenarias del Congreso están facultadas para introducir al proyecto de ley modificaciones, adiciones y supresiones, siempre y cuando “*guarden una necesaria relación con los temas debatidos y aprobados en el primer debate de las comisiones*”<sup>145</sup>.

81. En relación con la aprobación de la ley del PND, la jurisprudencia constitucional ha informado que en virtud de la aplicación armónica entre los principios de consecutividad y de identidad flexible, lo que se exige es que “*se lleve a cabo el número de debates reglamentarios de manera sucesiva en relación con los temas de que trata el proyecto de ley (...) y no sobre cada una de sus normas en particular. (...) La Corte ha puesto especial énfasis en el punto de la conexidad temática que ha de existir entre los asuntos debatidos dentro de un mismo proyecto de ley, de forma tal que se desconocen los principios de identidad relativa y consecutividad cuando quiera que se introducen, dentro de un determinado proyecto legislativo, temas que no guardan conexidad con los (...) objeto del proyecto correspondiente*”<sup>146</sup>.

82. Por estas razones, tales principios constitucionales adquieren algunas connotaciones particulares que se derivan de la naturaleza especial de la ley del Plan Nacional de Desarrollo -función de planeación en sí misma considerada-<sup>147</sup>.

---

<sup>139</sup> Cfr. sentencias C-305 de 2004 y C-760 de 2001.

<sup>140</sup> Sentencias C-112 de 2019 y C-105 de 2016.

<sup>141</sup> En la sentencia C-839 de 2003, se manifestó “*podría argumentarse que la coexistencia de ambas disposiciones en la Carta Política... generaría, prima facie, una contradicción, habida cuenta que mientras se permite la introducción de modificaciones por parte de las plenarias sobre lo debatido y aprobado en las comisiones permanentes, se exige que todo proyecto surta los cuatro debates para que pueda ser sancionado como ley de la república. Sin embargo, la Corte ha advertido cómo la presunta incompatibilidad entre ambas disposiciones constitucionales es aparente, ello debido a la mayor ascendencia y legitimidad democrática que adquieren las plenarias respecto a las comisiones. Es evidente que una instancia legislativa que agrupa, no sólo a los parlamentarios que se ocuparon del primer debate, sino a los demás miembros de cada cámara, pueda realizar, válidamente, cambios al proyecto aprobado. Sostener lo contrario equivale a supeditar el trabajo legislativo del pleno de cada cámara a lo decidido por sólo una parte de sus miembros, lo que es totalmente contrario al principio de mayoría que inspira la formación de las leyes*”.

<sup>142</sup> Sentencia C-539 de 2008.

<sup>143</sup> El texto no debe contener el mismo tenor literal durante todo su decurso en el Congreso. Cfr. sentencia C-305 de 2004.

<sup>144</sup> Sentencias C-112 de 2019, C-519 de 2016 y C-105 de 2016.

<sup>145</sup> Sentencias C-105 de 2016, C-535 de 2008 y C-372 de 2004.

<sup>146</sup> Sentencias C-105 de 2016 y C-942 de 2008.

<sup>147</sup> Cfr. sentencia C-535 de 2008. Además, en tal decisión se sostuvo: “*la inclusión de artículos nuevos durante el segundo debate parlamentario resulta constitucionalmente posible, según las normas generales y especiales que regulan la*

Siguiendo este criterio es posible introducir disposiciones nuevas en el segundo debate, según las normas generales y especiales que regulan la aprobación de la ley del plan, siempre que se trate de normas de carácter instrumental que cumplan dos condiciones, a saber: i) que los temas incluidos en el artículo nuevo hayan sido objeto de discusión y aprobación en cada uno de los debates - comprende el primer debate en comisiones- y ii) que dichos temas se encuentren relacionados -vínculo razonable- con el tema general del Plan Nacional de Desarrollo<sup>148</sup>. Conviene precisar, sin embargo, (i) que mientras el Gobierno puede proponer modificaciones a cualquiera de las partes del plan, el Congreso solo puede introducirlas, previa aprobación del Gobierno, respecto del plan de inversiones, (ii) que los desacuerdos del Congreso con la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el Gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia, y (iii) que la falta de aprobación de la parte general no requiere su adopción mediante decreto con fuerza de ley, mientras que el Plan Nacional de Inversiones siempre deberá ser aprobado mediante ley o decreto con fuerza de ley.

### **El principio de unidad de materia y sus componentes en la aprobación de la ley del plan**

83. Otra exigencia que debe cumplir la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo está prevista en la prescripción establecida en los artículos 158 y 169 del Texto Superior, y en el artículo 148 de la Ley 5ª de 1992. En efecto, la disposición constitucional establece que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y que serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. Además, los presidentes de las comisiones que componen el Congreso de la República pueden rechazar las iniciativas que sean contrarias a este mandato y sus decisiones serán apelables ante la respectiva comisión<sup>149</sup>.

84. Esta Corporación ha sostenido que esta exigencia constitucional tiene especial relevancia debido a que restringe la posibilidad de que se inserten disposiciones extrañas al objeto general de la ley, con lo cual se protege el principio democrático, el de publicidad de las leyes y la vigencia del Estado de derecho<sup>150</sup>. Se trata, entonces, de un estándar procedimental que, en concurrencia con otras reglas de formación legislativa, tiene como finalidad garantizar la **coherencia** y la **claridad** de las leyes e impedir “*que los congresistas y los destinatarios de aquellas resulten sorprendidos por la expedición de normas que no tuvieron el examen ni el debate necesario en el proceso legislativo, por la falta de conexidad temática con el resto de las disposiciones de la ley y con el título de esta*”<sup>151</sup>.

85. En líneas generales ha establecido la Corte que el principio de unidad de materia se refiere al deber de asegurar que las disposiciones de un mismo cuerpo normativo guarden conexidad interna con la materia principal regulada en el mismo, de manera que aquellas que resulten ajenas o extrañas al objeto general de la ley regulada, deben ser expulsadas del ordenamiento jurídico<sup>152</sup>.

---

*aprobación de la ley del plan, siempre y cuando se observe el principio de identidad temática concebido en términos que consulten las particularidades del régimen constitucional y legal del proceso de planeación*”. Cfr. sentencia C-305 de 2004.

<sup>148</sup> En la sentencia C-376 de 2008 se concluyó que la inclusión de artículos nuevos por las plenarias no lleva a la inconstitucionalidad a condición de que el tema general sobre el cual versa haya sido tratado por las comisiones y la otra plenaria, y corresponda al general de la ley. Cfr. sentencia C-539 de 2008.

<sup>149</sup> Artículo 148 de la Ley 5ª de 1992.

<sup>150</sup> Sentencias C-026 de 2020 y C-008 de 2018.

<sup>151</sup> Sentencia C-1064 de 2004. Cfr. sentencias C-026 de 2020, C-008 de 2018 y C-016 de 2016.

<sup>152</sup> Sentencia C-008 de 2018.

86. En la sentencia C-359 de 2016 se indicó que el mandato de unidad de materia se soporta en la garantía del **principio democrático**, así como en la **transparencia y publicidad** del proceso legislativo. Aquél en su condición de escenario para la deliberación democrática, está sujeto a una regla de **coherencia interna** (art. 3, Ley 152 de 1994) en el ejercicio de la función legislativa. Estos no solo porque se excluye la posibilidad que de manera furtiva se incluyan textos distantes al marco regulatorio definido, sino porque la comunidad tiene la oportunidad de conocer e identificar en qué consisten las iniciativas que cursan en el Congreso, cuya aprobación impactará en la sociedad.

87. También ha denotado las implicaciones de este principio cuando se trata de la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo<sup>153</sup>, al adquirir unas **características específicas** dada su particular naturaleza que, como se mencionó, tiene, entre otros aspectos que ver con su contenido, el procedimiento de aprobación y la prevalencia reconocida al plan nacional de inversiones. En esa medida, debido a la específica regulación constitucional y orgánica que existe respecto de la ley del plan, el grado de eficacia del principio de unidad de materia debe responder a un **estándar más exigente**.

88. Teniendo en cuenta lo anterior, resulta oportuno remitirse a las sentencias C-126, C-068 y C-026 de 2020, en la medida en que en tales ocasiones este Tribunal sintetizó que la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo debe cumplir los siguientes presupuestos<sup>154</sup>:

- (i) La unidad de materia no se exige respecto de los diferentes objetivos, metas, estrategias y políticas enunciados en la parte general, sino de los programas, proyectos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución y de las medidas que se adopten para impulsar su cumplimiento, los cuales siempre han de contar con un referente en la parte general del mismo<sup>155</sup>. Por consiguiente, para que una disposición demandada supere el juicio de unidad de materia debe tener un **carácter instrumental** (de medio a fin) con las metas previstas en la parte general del plan<sup>156</sup>. Así mismo, habrá de tener como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio<sup>157</sup>, y así no sea considerada extraña a la materia de una ley cuatrienal de planeación<sup>158</sup>.
- (ii) La ley aprobatoria del plan impone una **conexión directa e inmediata (estrecha y verificable)**<sup>159</sup> entre las normas que hacen parte de los

<sup>153</sup> Cfr. sentencias C-126 de 2020, C-095 de 2020, C-068 de 2020, C-026 de 2020, C-219 de 2019, C-092 de 2018, C-008 de 2018, C-044 de 2017, entre otras.

<sup>154</sup> En la sentencia C-453 de 2016 se había sostenido lo siguiente: “a. La Ley del Plan no es un instrumento para llenar los vacíos e inconsistencias de leyes precedentes. Tampoco permite relevar de la potestad legislativa al Congreso más allá de los objetivos, metas y estrategias de la específica política de planeación del respectivo Gobierno. Esto es, recae sobre el legislativo el deber de respetar el contenido constitucional del Plan, en cuanto que el Plan contiene ‘normas de orientación’ o ‘normas de contenido instrumental’. Una norma que no se ajusta a ninguna de estas dos categorías ha de ser excluida. || b. El examen de las normas instrumentales debe evidenciar una relación de conexidad directa con los objetivos, metas y estrategias de la política del Plan. De no verificarse tal circunstancia quedará puesto de presente el quebrantamiento del principio y tendrá lugar la inexistencia de la norma instrumental que autónomamente no establezca condiciones suficientes para la materialización del objetivo al que sirve o, no es inequívocamente efectiva para la realización del programa o proyecto contenido en la parte general del Plan; quebranta la unidad de materia. || c. Igualmente, se ha fijado que debe existir una conexidad teleológica entre el telos del Plan y la preceptiva instrumental del mismo. || d. También se ha valorado que si un mandato instrumental ha permanecido durante todo el debate legislativo del Plan, se puede presumir que está al servicio de los programas y proyectos de la parte general”.

<sup>155</sup> Sentencia C-008 de 2018.

<sup>156</sup> Vulneran el principio de unidad de materia aquellas disposiciones de carácter instrumental que “no sean inequívocamente efectivas” para la realización de los programas previstos en la parte general del plan o que “no establezcan condiciones suficientes” para la materialización de las metas y objetivos trazados (sentencia C-394 de 2012).

<sup>157</sup> Sentencia C-394 de 2012.

<sup>158</sup> Sentencia C-305 de 2004. Una pauta orientadora que permite inferir la conexidad en este riguroso nivel, está dada por el hecho de que la norma impugnada hubiera permanecido durante todo el trámite legislativo, evento en el cual se puede presumir -aunque no de manera concluyente- que está al servicio de los programas de la parte general de la ley del plan (sentencias C-095 y C-068 de 2020).

<sup>159</sup> Sentencias C-026 de 2020 y C-016 de 2016.

objetivos generales del plan y aquellas que reproducen los instrumentos de ejecución a través de los cuales los mismos se buscan materializar, siendo necesario que el cumplimiento de las normas instrumentales **lleve inequívocamente** a la realización de las metas generales del plan<sup>160</sup>. Tal vínculo de conexidad se exige debido a que al aplicar un estándar ordinario se vaciaría de contenido el principio de unidad de materia, por cuanto en el caso de la ley aprobatoria del plan, *“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”*<sup>161</sup>. Una conclusión contraria habilitaría que *“cualquier norma resultare conexas con los contenidos de la parte general, los cuales al referir sobre los propósitos y objetivos de política pública durante el cuatrienio cubren virtualmente todas las facetas de la acción estatal”*<sup>162</sup>.

Se busca **proscribir que la conexidad sea eventual o mediata**. En la sentencia C-305 de 2004 se explicó que *“la conexidad de una norma instrumental particular con las generales que señalan objetivos, determina los principales programas o proyectos de inversión o especifican el monto de los recursos para su ejecución es eventual si del cumplimiento de aquella no puede obtenerse inequívocamente la efectividad de estas últimas, o si esta efectividad es sólo conjetural o hipotética. Ahora bien, la conexidad es mediata cuando la efectivización de la norma general programática o financiera no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental particular, sino que adicionalmente requiere del cumplimiento o la presencia de otra condición o circunstancia”*<sup>163</sup>.

Y así, en la sentencia C-026 de 2020, se reiteró que se debe demostrar el vínculo directo y no simplemente eventual o mediato entre las normas instrumentales y los objetivos generales del plan, de tal forma que se compruebe que *“no se utilice la ley del plan para incorporar normas que tengan como objetivo el (...) llenar vacíos e inconsistencias que se presenten en 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”*<sup>164</sup>.

Asimismo, ha considerado esta Corporación que el PND no puede incorporar normas sancionatorias, excepto que, además de estar directa y específicamente vinculadas con un objetivo o meta del plan, se compruebe que de manera estricta se satisface el principio de legalidad<sup>165</sup>. Adicionalmente, en la C-026 de 2020 se reiteró la sentencia C-047 de 2018, en la cual se indicó: *“el desarrollo jurisprudencial del principio de unidad de materia en el marco de las disposiciones generales, ha hecho énfasis en dos requisitos especiales: (a) **no pueden***

---

<sup>160</sup> En la sentencia C-095 de 2020 se indicó: *“(…) la misma regulación constitucional ha señalado que existe una relación de instrumentalidad entre las normas que hacen parte de los mecanismos de ejecución del PND y la parte general. Esto quiere decir que aquellas previsiones deben ser instrumentos que se muestren racionalmente adecuados para el logro de los objetivos contenidos en la parte general del plan. Esta relación de conexidad se demuestra, por ejemplo, de la lectura de la legislación orgánica la cual al describir los contenidos del plan de inversiones del PND incluye los ‘mecanismos idóneos’ para la ejecución de los planes contenidos en la parte general”*.

<sup>161</sup> Sentencia C-016 de 2016.

<sup>162</sup> Sentencia C-095 de 2020.

<sup>163</sup> Cfr. sentencias C-008 de 2018, C-016 de 2016, entre otras.

<sup>164</sup> Sentencias C-573 y C-795 de 2004, C-376 y 377 de 2008, y C-394 de 2012.

<sup>165</sup> Sentencias C-092 y C-008 de 2018.

*modificar o derogar normas sustantivas u orgánicas; y (b) temporalidad: no pueden tener vocación de permanencia*”<sup>166</sup>.

- (iii) **Debe existir una conexión teleológica estrecha** entre los objetivos, metas y estrategias generales del plan y las normas instrumentales que contiene, de tal manera que se verifique la relación entre los medios y los fines, en donde se evidencie que la realización de los planes generales tiene relación directa e inmediata con los contenidos de las normas instrumentales que se consagran.
- (iv) **Se debe realizar un juicio de constitucionalidad más estricto** para verificar la conexión estrecha entre las metas y propósitos del plan y las disposiciones instrumentales contenidas en la ley. El carácter multitemático y heterogéneo del plan no puede dar lugar a que se introduzcan normas que no tengan una conexión estrecha directa e inmediata, dado que el principio democrático se encuentra restringido en tanto, como se ha explicado, la iniciativa es gubernamental, las posibilidades de modificación del proyecto por el Congreso se encuentran limitadas, el término para la aprobación del plan es reducido y la especial prevalencia del plan nacional de inversiones.

Por último, **en lo que respecta al juicio que debe llevar a cabo la Corte se ha determinado que consta de tres etapas**<sup>167</sup>. En la primera, se debe determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas, con la finalidad de establecer si es una disposición instrumental. En la segunda, se debe definir si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan relacionarse con las disposiciones acusadas. En la tercera, se ha de constatar que exista conexidad estrecha directa e inmediata entre las normas cuestionadas y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan.

89. A continuación, **la Corte procederá a realizar algunas consideraciones adicionales que precisan y avanza en la construcción de la jurisprudencia constitucional sobre los componentes que preceden al principio de unidad de materia.**

#### ***El fortalecimiento del principio democrático: el Congreso de la República como espacio de reflexión pública***

90. La Corte<sup>168</sup> ha referido a la importancia del debate parlamentario en la realización del principio democrático, al reiterar que *“en los regímenes democráticos, el mecanismo mediante el cual se llega a la formación y determinación de la voluntad del legislador en cada fórmula legal concreta, debe estar abierto a la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentran su espacio en las corporaciones que ostentan esa representación popular. Por ello, las distintas normas que tanto en la Constitución como en la ley orgánica del Reglamento del Congreso regulan el trámite de la adopción de la ley, están dirigidas a permitir un proceso en el cual puedan intervenir todas las corrientes mencionadas, y en el cual la opción regulativa finalmente adoptada sea fruto de una ponderada reflexión*”<sup>169</sup>.

<sup>166</sup> Si bien en esta sentencia se analizó una ley de presupuesto, se cita para efectos de la relevancia en la línea de la unidad de materia.

<sup>167</sup> Sentencias C-095 de 2020, C-008 de 2018 y C-016 de 2016.

<sup>168</sup> Sentencia C-473 de 2004, declaró exequible la Ley 812 de 2003, Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006.

<sup>169</sup> Sentencia C-760 de 2001.

91. En una democracia participativa y pluralista como la colombiana (preámbulo y art. 1 C. Pol.), la planeación no debe ser entendida solamente como una operación técnica, sino que, atendiendo la naturaleza organizativa de Estado social de derecho soportado en la activa participación de todos, constituye *“un ejercicio de deliberación democrática, por medio del cual el Estado y la sociedad interactúan para construir una visión de futuro que permita orientar las acciones estatales y sociales del presente”*<sup>170</sup>. Entonces, la planeación es un punto de encuentro entre los criterios técnicos de asignación de recursos y los criterios políticos, económicos, sociales y culturales de articulación de intereses<sup>171</sup>.

92. La Carta Política reconoce el carácter democrático y participativo del proceso de planeación. No solo el proyecto de ley del plan será elaborado con la participación activa de las entidades territoriales y habrá de consultarse al Consejo Nacional de Planeación (etapa prelegislativa), sino que también será sometido a aprobación del Congreso de la República, como instancia de planeación (arts. 341 y 150.3 C. Pol.), al constituir el órgano de discusión democrática, participativa y pluralista por excelencia.

93. Existe, por consiguiente, un estrecho vínculo entre democracia, participación y desarrollo<sup>172</sup>. Este Tribunal ha referido a la importancia de una deliberación democrática: *“el plan, entonces, no es el resultado exclusivo de trabajos técnicos y económicos elaborados al interior del Gobierno, ni tampoco el de las deliberaciones que tienen lugar en las cámaras, sino que incorpora, por mandato constitucional, el concepto y análisis de un foro deliberante y libre que representa a los asociados, cuyo interés en el proceso de planeación es incontrovertible en cuantos los afecta de modo directo”*<sup>173</sup>.

94. En el modelo de planeación diseñado por la Carta Política, ha sostenido la Corte<sup>174</sup>, existe un sistema de **competencias concurrentes** que permite, de una parte, *“a la administración de turno encontrar una correspondencia entre la formulación de las metas económicas y sociales y los principales proyectos a ejecutar y la orientación política del programa de gobierno propuesto a los electores”* y, de otro lado, *“da cabida a la concertación con los demás sectores políticos representados en el Congreso (...), quienes encuentran espacio para la deliberación y posterior intervención en la configuración definitiva del Plan de Desarrollo cuatrienal”*.

95. **El Congreso de la República**, al participar en la deliberación y aprobación de la ley del plan, **ejerce “una función delimitadora del marco de acción del ejecutivo y de control, no solo político sino también económico y presupuestal (...), garantizando la transparencia de la gestión gubernamental. De ahí la importancia de la intervención responsable del legislativo en la adopción definitiva del Plan de Desarrollo cada cuatro años”**<sup>175</sup>.

96. Conforme a lo expuesto, aunque la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo se revista de ciertas particularidades en tanto la iniciativa es

---

<sup>170</sup> Sentencia C-191 de 1996.

<sup>171</sup> *Ibíd.*

<sup>172</sup> *Ibíd.*

<sup>173</sup> Sentencia C-015 de 1996.

<sup>174</sup> Sentencia C-557 de 2000, que declaró inexecutable la Ley 508 de 1999, Plan Nacional de Desarrollo 1999-2002.

<sup>175</sup> Sentencia C-557 de 2000. Concluyó esta decisión *“el proceso de planificación económica involucra distintos niveles de decisión de la administración pública y al Congreso (...), y (...) está regido por principios que emanan de la propia Carta, entre los cuales cabe destacar los de prevalencia del interés por el gasto público social (...), el de participación ciudadana (...) y el de concertación entre las autoridades nacionales y territoriales (...)”*.

gubernamental, la posibilidad de modificación del proyecto se encuentra limitada y el término para la aprobación es reducido, lo que ocasiona en principio una deliberación democrática más restringida, pero para la Corte ello **no libera al Congreso de la República de realizar el proceso necesario de reflexión pública -debate parlamentario-, para garantía de los principios superiores de la democracia, la participación y el pluralismo, así como los derechos de las minorías.**

97. Es claro para la Corte que el órgano democrático no queda desprovisto de sus facultades constitucionales y orgánicas para generar el espacio de discusión pública indispensable sobre los contenidos de la ley del plan, tampoco para llevar a feliz término los fines sociales y esenciales del Estado, como expresión del equilibrio entre las diversas ramas del poder público y la salvaguarda del interés general.

98. Al contrario, la importancia de que la aprobación del plan de desarrollo esté precedida del **fortalecimiento del principio democrático** -debate democrático-, permite un desarrollo oportuno y adecuado de la función constitucional a cargo del Congreso de la República. La importancia de la función de planeación impone una **intervención responsable** -deliberación democrática- del órgano de representación popular, al estar en juego los lineamientos estratégicos de las políticas públicas y objetivos de corto, mediano y largo plazo, así como los instrumentos financieros y presupuestales para alcanzar las metas que se ha propuesto alcanzar el Gobierno de turno. El respeto del principio democrático encuentra un fundamento adicional en el hecho de que la ley mediante la cual se expida el plan de inversiones tiene prelación sobre las demás leyes y sus mandatos constituyen mecanismos idóneos para su ejecución, sin que se requiera para ello la expedición de nuevas leyes (art. 341 de la Constitución).

99. En consecuencia, la Sala Plena considera que aun cuando la ley del plan posea ciertas particularidades, esto no la exonera del indispensable proceso de discusión pública que se debe generar y agotar al interior del Congreso de la República, a fin de que se materialicen los ideales del Estado social de derecho, la democracia, la participación, el pluralismo y los derechos de las minorías.

### ***La regla general de respeto por las competencias legislativas ordinarias permanentes***

100. Recientemente la sentencia C-126 de 2020<sup>176</sup> señaló que la ley del plan tiene un alcance y condiciones de aprobación diferentes a las de otras leyes, que el mismo artículo 150 de la Constitución atribuye al Congreso de la República: *“así aunque la ley del plan es una ley de carácter ordinario -no estatutaria ni orgánica-, ni requiere de mayorías especiales para su aprobación, sí tiene una finalidad especial, pues está orientada a cumplir los objetivos que el Gobierno en funciones quiere promover, por lo que su vigencia es temporal e igualmente su trámite es más breve, y está sujeto a condiciones constitucionales especiales en las que el Gobierno tiene mayor injerencia en la decisión del legislativo, en los términos regulados por el artículo 341 de la Constitución”*.

101. Por la naturaleza especial y los objetivos específicos de la ley del plan, se observó en dicha providencia que ***“no está diseñada constitucionalmente para***

---

<sup>176</sup> Declaró exequible, por el cargo analizado, el artículo 240 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.

*ser un cuerpo normativo con la aptitud de modificar de manera irrestricta contenidos propios de leyes que se expiden con fundamento en otras facultades de las que también dispone el legislador en virtud del artículo 150 superior. Si bien el análisis del asunto dependerá de caso en concreto (...), el principio de unidad de materia se evalúa también en virtud de la naturaleza del plan de desarrollo”<sup>177</sup>.*

102. Ello le permitió al Tribunal afirmar que el plan **“no es una herramienta para subsanar vacíos normativos existentes en otras leyes ordinarias. Es decir, si una política estatal enfrenta una falencia estructural, cuya naturaleza excede la órbita de acción de un Gobierno, la medida legislativa adoptada para solucionar dicha falencia debe ser, por su naturaleza, de carácter permanente. De lo contrario se desconocería la vocación de temporalidad del plan, las medidas normativas del plan excederían la función constitucional de impulsar su cumplimiento, y el plan se convertiría en un mecanismo para llenar vacíos legales que indudablemente corresponde tramitar al legislador, pero mediante el procedimiento legislativo propio de las leyes que los contengan”<sup>178</sup>.**

103. El principio de unidad de materia en la ley del plan proscribire de manera general la aprobación de reglas que modifiquen normas de carácter permanente o impliquen reformas estructurales, **aunque no impide la modificación de leyes ordinarias de carácter permanente, siempre que la modificación tenga un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal**, entre otros presupuestos. La ley que aprueba el PND para un cuatrienio presidencial **no puede contener una regulación sobre todas las materias que al Congreso de la República corresponden** en el ejercicio de sus atribuciones. No podría incluir cualquier normativa legal, ya que ello implicaría que la atribución asignada al Congreso de la República por el numeral 3<sup>179</sup> del art.150 de la Carta, termine por subsumir, suprimir o reducir las demás funciones constitucionales del legislador (24 restantes).

104. **No es la ley del plan una herramienta única de gobernabilidad.** El presidente de la república y sus ministros cuentan con la posibilidad de acudir a la ley ordinaria -iniciativa legislativa-, a través del órgano democrático por excelencia. Entonces, el ejecutivo conserva intacta la capacidad de regular legislativamente la economía mediante el uso de las demás facultades ordinarias y extraordinarias que le confiere la Constitución (arts. 150 y 200<sup>180</sup>), al igual que puede emplear la potestad reglamentaria (nums. 12 y 25, art. 189)<sup>181</sup>.

105. Así, el control de constitucionalidad debe cuidar que la expedición de la **ley del plan no se constituya en un vaciamiento de las competencias ordinarias del legislador**, convirtiéndola en una herramienta para la solución de todas las urgencias legales que precise el Gobierno de turno; en fin,

---

<sup>177</sup> Sentencia C-126 de 2020.

<sup>178</sup> Ibídem. De esta manera, la Corte en la sentencia C-026 de 2020 hizo énfasis en que “la ley que aprueba el PND no puede crear, ni modificar toda clase de normas, pues los mecanismos para la ejecución del plan deben (i) estar referidos a uno de los objetivos o programas de la parte general, (ii) tener un claro fin planificador, (iii) respetar el contenido constitucional propio de la ley y (iv) tener una conexidad directa e inmediata, no eventual o mediata, con los objetivos o programas de la parte general”.

<sup>179</sup> “Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos”.

<sup>180</sup> “Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso: 1. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución. 2. Convocarlo a sesiones extraordinarias. 3. Presentar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 150. 4. Enviar a la Cámara de Representantes el proyecto de presupuesto de rentas y gastos. (...)”.

<sup>181</sup> Sentencia C-478 de 1992.

trasformando una ley con claros alcances y límites constitucionales, en una especie de cajón de sastre que desplaza por completo la competencia ordinaria y permanente del Congreso de la República.

106. De esta manera, **la Corte va perfilando su jurisprudencia constitucional** en el sentido de que **en la ley del plan no se pueden contener cualquier tipología de normatividad legal**, ni convertirse en una colcha de retazos que lleve a un limbo normativo, pues, de no hacerse esta distinción cualquier medida de política principalmente económica tendría siempre conexión -así fuera remota- con el Plan Nacional de Desarrollo. **La pretensión de instaurar políticas de largo aliento (ordinarias) exige acudir a la agenda legislativa del Gobierno** y su consiguiente propuesta e impulso ante el Congreso de la República, en garantía del principio democrático.

107. Esta postura, se insiste, busca **reivindicar las competencias constitucionales del Congreso de la República**, dada la relevancia de la forma organizativa de Estado social de derecho y los principios superiores de la democracia, la participación, el pluralismo, la separación de poderes y los derechos de las minorías (arts. 1º y 113 C. Pol.).

### **La regla general de temporalidad de la ley del plan**

108. Este Tribunal en su jurisprudencia más reciente ha hecho énfasis en el carácter temporal de las disposiciones que integran el Plan Nacional de Desarrollo<sup>182</sup>. En la sentencia C-126 de 2020 se sostuvo que las medidas que se adopten para impulsar el cumplimiento del plan, *“por su naturaleza, deben tener vocación de temporalidad y, por consiguiente, resultan violatorias del principio de unidad de materia ‘aquellas normas que no tengan como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio’<sup>183</sup>”* Ya en la sentencia C-068 de 2020 la Corte había manifestado que la regla de la temporalidad *“es un elemento adicional que refuerza o desvirtúa la eventual conexidad de una norma demandada con la ley que la contiene”*, postura que vendría a ser reforzada en la C-126 de 2020 al afirmarse que *“la temporalidad y el carácter instrumental de la medida, como criterios que permiten evaluar el cumplimiento del requisito de conexidad que acrediten el respeto del principio de unidad de materia, permiten maximizar el principio democrático”*.

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

110. En contraste, al corresponder a la regla general, la Corte ha declarado la inexecutable de disposiciones con carácter permanente por carecer de conexidad directa e inmediata con los objetivos generales del plan, *v. grat.* las

<sup>182</sup> Sentencias C-026, C-068 y C-126 de 2020.

<sup>183</sup> 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.

que buscan introducir regulaciones aisladas que llenan vacíos de regulaciones temáticamente independientes o modifican estatutos o códigos<sup>184</sup>.

### ***El alcance de la prevalencia del Plan Nacional de Inversiones***

111. El inciso tercero del artículo 341 de la Constitución establece: “*El plan nacional de inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan*”.

112. En esa medida, la Corte encuentra que **la prevalencia reconocida constitucionalmente se predica exclusivamente del plan nacional de inversiones**, cuyo marco jurídico también está delimitado por los artículos 339 y 150.3 de la Constitución. Así mismo, precisa que esa prevalencia **involucra un concepto de preponderancia o preferencia, pero no una jerarquía ni sujeción normativa, menos podría entenderse como constitutiva de un parámetro de validez constitucional**, máxime cuando por su naturaleza es una ley de carácter ordinario y lo que persigue es la necesaria **adaptación de las disposiciones que le preceden a sus dictados**, para responder de manera adecuada a las reales circunstancias que surjan en los respectivos periodos anuales<sup>185</sup>.

113. Es una prevalencia ante mandatos que pudieran contrariarla, tratándose de disposiciones legales equivalentes. Implica que el plan nacional de inversiones no requiere de otras leyes para su implementación, ni demanda una nueva intervención del Congreso para su puesta en práctica, excepto en cuanto a que las partidas necesarias para su financiación deberán ser apropiadas en la ley anual del presupuesto, el cual, en todo caso, ha de sujetarse al plan de desarrollo (art. 342 C. Pol.). También se explica en razón de brindar la posibilidad de ser ejecutada inmediatamente. Además, exige asegurar que los mandatos en ella contenidos se relacionen directamente con la función de planeación, cuyas normas instrumentales persigan de manera inequívoca impulsar el cumplimiento del plan<sup>186</sup>.

114. Esa prevalencia del plan nacional de inversiones igualmente debe estar en correspondencia con los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales en materia de planeación<sup>187</sup>, particularmente la i) coordinación<sup>188</sup>, ii) consistencia<sup>189</sup>, iii) continuidad<sup>190</sup> y iv) coherencia<sup>191</sup>.

---

<sup>184</sup> En las sentencias C-219 de 2019 y C-068 de 2020 se resolvieron unas demandas de inconstitucionalidad sobre disposiciones legales que regulaban el Ingreso Base de Cotización (IBC) para trabajadores independientes. En ambas oportunidades, comprendiendo planes de desarrollo distintos, la Corte evidenció que se trataba de disposiciones aisladas ante la temática regulada en los objetivos generales y de forma específica en los capítulos previstos. En el primer asunto, se evidenció que la regulación del IBC no se relacionaba con el mecanismo de ejecución y, a su vez, la conexión de esta disposición con los objetivos generales era meramente hipotética, conjetural e indirecta, en tanto no podía predicarse una relación estrecha, siendo claro que el objetivo era llenar un vacío en la regulación sobre la cotización de los independientes que quedó de una ley anterior. En el segundo asunto, al estudiar una norma similar, se pudo observar su ubicación en un pacto y que no era instrumental los cometidos propuestos, tampoco contribuía directamente a la materialización de las metas previstas en el plan.

<sup>185</sup> Cfr. sentencia C-015 de 1996.

<sup>186</sup> Estas explicaciones parciales que se traen a colación fueron dadas en las sentencias C-016 de 2016 y C-126 de 2020.

<sup>187</sup> Ley 152 de 1994, orgánica del plan de desarrollo, artículo 3, literales c), d) f) y m).

<sup>188</sup> Exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo.

<sup>189</sup> Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del

## *El juicio de constitucionalidad estricto a cargo de este Tribunal*

115. En virtud de los valores y principios sustanciales que explican el mandato de la unidad de materia, la Corte ha señalado que frente a las normas instrumentales que se introducen en el PND **se exige un control más riguroso**, pues, de lo contrario, se correría el riesgo de que por el carácter multitemático y heterogéneo de los preceptos que se incorporan, se termine incluyendo disposiciones ajenas a los propósitos constitucionales que explican el rol de la planificación estatal<sup>192</sup>.

116. Ello, además, se justifica con una razón vinculada a la **protección del debate democrático**, pues, como insistentemente se ha señalado, la ley del plan es de exclusiva iniciativa gubernamental, cuenta con un término restringido para su aprobación y limita las posibilidades de modificación en su contenido por parte de los congresistas. Esta realidad hace que las posibilidades de participación por parte del Congreso en el diseño del plan de desarrollo se vean sensiblemente limitadas, lo que **exige del juez constitucional una mayor estrictez en su examen**, con el propósito de evitar la incorporación de normas instrumentales de ejecución sin relación alguna con los objetivos, metas y estrategias de política que conducirán la acción pública<sup>193</sup>.

117. A su vez, la preocupación que se ha puesto de presente a lo largo de esta decisión en torno a la importancia de resguardar la deliberación democrática, es menester puntualizar que en este tipo de leyes (PND) no puede estar plasmada toda clase de normativa legal. Demarcar la temporalidad de la ley del plan y delimitar el concepto de prelación del plan nacional de inversiones, lleva a la Corte a **afianzar la intensidad del control de constitucionalidad**, tratándose del principio de unidad de materia, que atenderá igualmente a las circunstancias que imponga cada asunto.

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

119. Este Tribunal encuentra que aun cuando la temporalidad de la ley del plan no debe interpretarse de manera ilimitada, cuando se compromete una competencia legislativa ordinaria permanente o se reincorpora una norma contenida en el plan anterior, puede llevar a la inexecutable de tales disposiciones **si no están precedidas de la justificación suficiente que exponga con claridad que:** i) constituyen una expresión de la función de planeación; ii) prevén normas instrumentales destinadas a impulsar el cumplimiento del plan que favorezca la consecución de sus objetivos, naturaleza

---

programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad.

<sup>190</sup> Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquellos tengan cabal culminación.

<sup>191</sup> Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste.

<sup>192</sup> Sentencia C-395 de 2016.

<sup>193</sup> *Ibidem*.

y alcance; iii) son mecanismos idóneos para la ejecución tratándose del plan nacional de inversiones; iv) no se pueden emplear para llenar vacíos e inconsistencias de otro tipos de disposiciones legales; y v) no pueden contener cualquier tipología de normatividad legal. Conexión inexorable con el plan y sus bases que será examinada caso a caso.

120. De esta forma, la Corte hace énfasis en respetar las reglas estrictas de transparencia, por lo que en cada normatividad legal ordinaria y permanente que se afecte, debe acompañarse por parte del Gobierno nacional de una **carga de argumentación suficiente** del porqué es necesario e imprescindible su modificación como medida para impulsar el cumplimiento del PND. Dicha claridad argumentativa es indispensable por la competencia constitucional que ha sido conferida al ejecutivo en lo correspondiente al diseño y puesta en ejecución del PND.

**El asunto *sub examine*. La exequibilidad de las disposiciones acusadas en cuanto a los cargos formulados, salvo en lo que respecta al artículo 336 por violar el principio de unidad de materia**

### **El no desconocimiento del principio de publicidad**

121. El ciudadano demandante señala que el desconocimiento del principio de publicidad consiste en que el proyecto de ley del plan, tal como había sido aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes, fue publicado en la Gaceta del Congreso solamente al día siguiente de la aprobación por la plenaria del Senado de la República -no de manera previa al inicio del trámite-, y asimismo la aprobación por las plenarias se dio el mismo día, sin que se hubiera contado con el conocimiento necesario ya que la publicación a través de la página del Senado se dio en el intervalo de su aprobación.

122. De esta manera, la Corte procederá a reconstruir en sus aspectos más trascendentales y pertinentes al cargo formulado, el *trámite legislativo* que precedió a la aprobación de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, particularmente el desarrollo que tuvo en la plenaria del Senado de la República.

### ***Comisiones terceras y cuartas de Senado y Cámara (primer debate conjunto).***

-El 06 de febrero de 2019, el Gobierno nacional por intermedio del Ministro de Hacienda y la Directora del Departamento Nacional de Planeación, radicaron el proyecto de ley al cual correspondió el número 227 de 2019 Senado y 311 de 2019 Cámara, “*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’*”, del cual hicieron parte la exposición de motivos y el documento bases del plan.

-El 07 de febrero se publicó el articulado del proyecto de ley, según consta en la Gaceta del Congreso 033 de 2019, Cámara de Representantes.

-El 19 de marzo se anunció el proyecto de ley para discusión y aprobación, según consta en el Acta 11 publicada en la Gaceta 650 de 2019. En esta fecha también se publicaron dos ponencias negativas en las gacetas del Congreso 130 y 133 de 2019.

-El 20 de marzo se publicó informe de ponencia positiva al proyecto de ley en la Gaceta del Congreso 136 de 2019. Así mismo, en esa fecha según reposa en el

Acta 12 iniciaron las sesiones de las comisiones conjuntas para discutir los informes de ponencia presentados, como consta en la Gaceta del Congreso 651 de 2019.

-El 21 de marzo continuó la discusión del proyecto de ley, conforme al Acta 13 publicada en la Gaceta del Congreso 652 de 2019. El 22 de marzo siguió la discusión y una vez se configuró el *quorum* decisorio se procedió con la votación tanto de la proposición con la que terminó el informe de ponencia positivo como del articulado, lo cual reposa en el acta 14 publicada en la Gaceta del Congreso 430 de 2019. La votación respectiva se realizó por bloques de artículos teniendo en cuenta si tenía o no proposición, siendo aprobado el articulado y el título del proyecto de ley.

-El 09 de abril fue publicado el texto definitivo en la Gaceta 211 de 2019.

### ***Plenaria Cámara de Representantes (segundo debate)***

-El 24 de abril, previa designación de ponentes y coordinador (marzo), se publicó un primer informe de ponencia negativa, en la Gaceta del Congreso 246 de 2019. El 26 de abril se publicó el informe de ponencia positivo, según consta en la Gaceta del Congreso 273 de 2019. El 29 de abril se presentó un segundo informe de ponencia negativo como reposa en la Gaceta del Congreso 296 de 2019.

-El 29 de abril se anunció para discusión y votación como consta en el Acta 49 publicada en la Gaceta del Congreso 431 de 2019. El 30 de abril inició la discusión en la que se resolvieron impedimentos, se negaron los informes de ponencia negativos y se dio el aval inicial al informe positivo. A continuación, se votaron bloque de artículos sin proposición (67 artículos) y con una proposición avalada, asimismo se aprobó proposición de votar en bloque eliminación de artículos con algunas exclusiones, entre otras, todo lo cual se registra en el Acta 50 publicada en la Gaceta del Congreso 647 de 2019.

-El 01 de mayo continuó la discusión y votación del articulado, en el cual se votó en bloque artículos sin proposiciones, como vienen en la ponencia, con proposiciones avaladas y con disposiciones leídas, entre otras, además las proposiciones no avaladas quedaron como constancias, según reposa en el Acta 51 publicada en la Gaceta del Congreso 999 de 2019.

-El 02 de mayo culminó la discusión y votación del articulado del proyecto de ley del plan, al aprobarse disposiciones como venían en la ponencia y con proposiciones avaladas, la eliminación de artículos, que las proposiciones no avaladas queden como constancia y, finalmente, el título del proyecto de ley, todo lo cual reposa en el Acta 52 publicada en la Gaceta del Congreso 870 de 2019. Luego de la intervención del Gobierno nacional, algunos representantes, la Directora del DNP, así como el anuncio de votación de varios proyectos de ley, se levantó la sesión a las 7 y 30 p.m.

-El mismo día 02 de mayo, se registra que se publicó el texto definitivo aprobado por la plenaria de la Cámara, como da cuenta la Gaceta del Congreso 293 de 2019<sup>194</sup>.

---

<sup>194</sup> En el expediente de constitucionalidad reposa una constancia del 05 de agosto de 2019 aportada por la Imprenta Nacional: “La oficina de sistema de la Imprenta Nacional de Colombia, certifica técnicamente, de acuerdo a su competencia, que la Gaceta del Congreso No. 293 de 2019, fue publicada para su difusión en internet el día 3 de mayo de 2019 a las 13:53:49, como se puede verificar en el resultado de la consulta realizada sobre la base de datos que almacena dicha información”.

## ***Plenaria Senado de la República (segundo debate)***

-El 26 de abril, previa designación de los ponentes y coordinador, se publicó el informe de ponencia positivo para segundo debate, lo cual se registra en la Gaceta del Congreso 272 de 2019. El informe estuvo acompañado del pliego de modificaciones y, por ende, del texto propuesto para segundo debate ante la plenaria del Senado. Así mismo, en esta fecha se publicó el informe de ponencia negativo que consta en la Gaceta del Congreso 274 de 2019 y el 30 de abril se publicó un segundo informe negativo según reposa en la Gaceta del Congreso 287 de 2019.

-El 01 de mayo de 2019 se anunció para discusión y votación en la próxima sesión, según lo registra el Acta 51 publicada en la Gaceta del Congreso 825 de 2019.

-El 02 de mayo se cumplió la discusión y votación del proyecto de ley, como consta en el Acta 52 publicada en la Gaceta del Congreso 824 de 2019. A continuación, se procede a reseñar los aspectos más relevantes en lo que comprometa el principio de publicidad:

- La sesión se abrió a las 11:55 a.m.<sup>195</sup>
- El debate inicio con la discusión y votación de los impedimentos<sup>196</sup>.
- El presidente señala que primero corresponde evacuar las dos ponencias de archivo y por último la mayoritaria que propone aprobar el proyecto de ley<sup>197</sup>.
- Se dieron las intervenciones de los senadores que suscribieron las dos ponencias negativas<sup>198</sup>, sobre las cuales hubo una réplica<sup>199</sup>.
- El presidente invitó a los ponentes de la posición mayoritaria, no obstante, se presentaron mociones de orden en cuanto al procedimiento a observar en dicha sesión dado que la plenaria de la Cámara, momentos antes, había discutido y aprobado el proyecto de ley del plan convocando para sesión el siguiente miércoles, lo cual dio lugar a varias interpelaciones por los senadores<sup>200</sup>. El Senador David Barguil propuso *“no solo conocer las ponencias, sino que aquí también se nos exponga qué se aprobó en la Cámara, (...) qué artículos se suprimieron. Qué artículos nuevos hay, qué modificaciones del texto que está aquí en el Senado radicado se dieron, e iniciemos de esa manera la discusión (...)”*<sup>201</sup>.
- El presidente retomó el orden del día y dio la palabra a los senadores de la ponencia mayoritaria (María del Rosario Guerra de la Espriella, Efraín José Cepeda Sarabia y Juan Felipe Lemos Uribe), quienes explicaron el trámite cumplido, el sentido de la ponencia presentada y los cambios producidos en la plenaria de la Cámara<sup>202</sup>. En efecto, la Senadora María del Rosario Guerra informó: *“Por supuesto que no es agradable después de esto, los que vamos a defender la ponencia mayoritaria de aprobar el plan, intervenir, pero perdónenme, esto ha sido un trabajo serio desde el 7 de febrero, de 60 ponentes, de todos los partidos y movimientos*

---

<sup>195</sup> P. 6.

<sup>196</sup> Pp. 75-159.

<sup>197</sup> P. 160.

<sup>198</sup> Pp. 160-172.

<sup>199</sup> Pp. 172-174.

<sup>200</sup> Pp. 174-181.

<sup>201</sup> P. 175.

<sup>202</sup> Pp. 181-189.

políticos. Entonces, yo si les pido a aquellos que no tuvieron la posibilidad de hacer parte de este proceso que **escuchen cómo fue, qué se aprobó y qué salió de la Cámara**, porque es muy importante. Ya sea que se apruebe como viene de la Cámara o que aquí se decida otro tema”. Seguidamente, hizo una exposición amplia del contenido y trámite del proyecto de ley del plan<sup>203</sup>, para luego señalar “*Qué artículos se eliminaron de la ponencia inicial y la de Cámara*”, procediendo a la lectura de las disposiciones que quedaron eliminadas en la plenaria de la Cámara<sup>204</sup>. Por último, indicó que “*no se aprobó en Cámara artículo nuevo a excepción de un artículo para ratificar el compromiso con la Minga y del resto no se aprobaron en Cámara artículos nuevos (...) Con ello, (...) doy informe de lo que fue la ponencia, (...) faltando unos temas que si hay preguntas las absolveremos durante el transcurso del debate*”<sup>205</sup>.

- Se presentó moción de orden por el Senador Armando Alberto Benedetti Villaneda respecto a lo que realmente se había aprobado en esa plenaria, señalando la presidencia que la ponencia se había radicado desde el 26 de abril y que “*ya los ponentes están informados de qué se aprobó allá, qué no se aprobó, déjelos que informen*”<sup>206</sup>.
- A renglón seguido, intervino el Senador Efraín José Cepeda Sarabia, quien continuó la exposición del alcance y trámite cumplido por el proyecto de ley<sup>207</sup>.
- Por último, tomó la palabra el Senador Juan Felipe Lemos Uribe: “*Yo voy a procurar demorar (...) menos de una hora. Voy a presentarles, (...) cuáles fueron los artículos que en el texto aprobado por la Cámara de Representantes fueron excluidos, pero antes de referirme a eso, quiero hacer una reflexión filosófica y doctrinaria sobre este Plan Nacional de Desarrollo (...)*”<sup>208</sup>. Más adelante afirmó que en la medida que los senadores Guerra y Cepeda habían hecho una relación seria y responsable de que durante tres meses “*se ha venido discutiendo y que hoy aprobó la Cámara de Representantes*”, del texto aprobado en dicha plenaria “*fueron excluidos los siguientes artículos. Muchos de esos están pidiendo que se eliminaran, (...) del sector alternativo y de oposición*”, procediendo de esta manera a informar lo acaecido al respecto en la plenaria de la Cámara<sup>209</sup>.

<sup>203</sup> Pp. 181-184. Aludió al alcance del articulado, al trámite cumplido y el proceso de participación, a las metas propuestas, a los pactos que contiene, al sistema de financiación, a las disposiciones más trascendentales, entre otras.

<sup>204</sup> Señaló al respecto: “*Para primer debate se eliminó el artículo de la unificación del Presupuesto que era el 35, lo de los licores eso quedó eliminado. Qué se eliminó en Cámara hoy, se eliminó el artículo 7º, que es el artículo del régimen de adjudicación de áreas de reserva forestal; el artículo 54, que es el de proyecto de gasto público territorial; se eliminó el artículo 81, que es el de instrumentos de la intervención en el tema de fondos de pensiones; el artículo 82, que es el artículo que caracteriza el sistema de pensiones, que era lo que aquí estábamos diciendo que, no se debía tener dos pensiones de invalidez y la ordinaria, resulta que ese artículo lo eliminaron, o sea, que hoy se pueden mantener dos pensiones. Se eliminó el artículo 83, de actuaciones frente al reconocimiento irregular de pensiones. Se eliminó el artículo 89, de la parafiscalidad para el catastro. El 182, de los fondos de estabilización de precios agropecuarios. El artículo 203 de incapacidad (sin sonido). Se eliminó en Cámara el artículo 247 de devolución de aportes al Sistema General de Seguridad Social. Se eliminó en Cámara el artículo 330 de facultades para ser vigilancia al Sistema General de Participaciones. Se eliminó Cámara el artículo 334, que daba facultades para transformar, eliminar o fusionar comités y juntas. Y se eliminó en Cámara el artículo 346, que es el reajuste de pensiones*”.

<sup>205</sup> P. 184.

<sup>206</sup> P. 184.

<sup>207</sup> Pp. 184-187. Destacó la relevancia del plan propuesto, el trámite observado durante los 90 días de coordinación y la interlocución con las bancadas. Particularmente, refirió a los artículos que se mantuvieron y los que fueron eliminados, a las inversiones por sectores, el alcance de los pactos que contiene, el paquete de artículos más importantes, entre otros.

<sup>208</sup> Pp. 187-189. Hizo mención a las metas del plan propuesto, lo discutido durante tres meses y lo que aprobó la Cámara de Representantes, las disposiciones excluidas y eliminadas, entre otros.

<sup>209</sup> P. 189. “*Se excluyó y se eliminó el artículo 7º que, se refiere al régimen de adjudicaciones en áreas de reserva forestal, una buena noticia para los ambientalistas que querían que no se incorporara ese artículo en la ponencia. El artículo 54 que se refiere al proyecto de gasto público territorial que suscitó enorme discusión en las Comisiones Conjuntas, ese artículo hacía referencia a la autorización para que las entidades territoriales pudieran aprobar vigencias futuras en el último año de gobierno; eso para tranquilidad de todos ustedes quedó eliminado en el texto de la Cámara de Representantes. Los artículos 81, 82 y 83 que se refieren a todo el tema de pensiones, para tranquilidad de todos que, también, estaban preocupados por esas materias. El artículo 89, que hace referencia a la contribución parafiscal para la gestión catastral, que obligaba a los municipios a destinar el 5% de sus recursos propios, productos del impuesto predial, para concurrir con*

- El presidente dio la palabra a varios senadores que dejaron constancias sobre el proyecto de ley del plan (Luis Fernando Velasco Chaves, Gustavo Francisco Petro Urrego, Jhon Milton Rodríguez González<sup>210</sup> y Jorge Enrique Robledo Castillo)<sup>211</sup>.
- Ante una moción de orden, el presidente sometió a votación la primera ponencia de archivo siendo negada por la plenaria<sup>212</sup>. Seguidamente, intervinieron expresaron sus constancias los senadores Aida Yolanda Abella Esquivel<sup>213</sup>, Carlos Eduardo Guevara Villabón, José Aulo Polo Narváez<sup>214</sup>, Wilson Neber Arias Castillo, David Alejandro Barguil Assís, Miguel Ángel Barreto Castillo y Temístocles Ortega Narváez<sup>215</sup>.
- En este intervalo el presidente informó a la plenaria lo siguiente: “(...) *el texto aprobado en la Cámara está publicado en la Gaceta del Congreso 293, también está publicado (...) en las páginas del Senado y de la Cámara de Representantes*”.<sup>216</sup>

---

la nación en la financiación del catastro. Ese tema, también, doctora María del Rosario, suscitó enorme y profunda discusión y por fortuna quedó excluido en el texto aprobado por la Cámara de Representantes. El artículo 104, que se refiere al transporte de características urbanas, que permitía que prestadores de servicio urbano, de transporte urbano, tuvieran también la posibilidad de prestar servicios a nivel intermunicipal en detrimento de las empresas que hoy se dedican a prestar ese servicio entre municipios. También, se excluyó el artículo 182, que se refiere a los procedimientos para las operaciones de los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros. Esta norma igualaba la contribución de productos importados y nacionales en los fondos de estabilización de precio, como en el caso del fondo de la Palma, como en el caso del Fondo del Azúcar. El artículo 203. Pago de incapacidades de origen común superiores a 180 días. Se pretendía en principio fijar un límite de 180 días, para que no se tuvieran que pagar después de esos 180 días. Este artículo se excluye y queda como está hoy, una persona que se incapacite la EPS tendrá que pagarle por todo el término que esté incapacitada. El artículo 247, que se refiere a la devolución de aportes al Sistema General de Seguridad Social. Establecía un sistema de devolución de pensiones otorgadas, queda como está hoy. Aquí se pensaba saltarse la vía judicial para que fuera el Estado a través de la entidad correspondiente que hiciera esa corrección, hoy tendrá que seguir acudiéndose a los tribunales de Colombia. También, apreciados Senadores y Senadoras, el artículo 330, facultades extraordinarias para modificar el seguimiento y el control al Sistema General de Participaciones. Aquí, quienes defienden la autonomía del Congreso de la República tienen una victoria, si el Gobierno nacional quiere modificar el Sistema General de Participaciones tendrá que venir a este Congreso a tramitarlo a través de la vía Legislativa que corresponde. Artículo 334. Supresión, fusión o modificación de consejos y comités. El Gobierno nacional, las entidades están llenas de una cantidad de comités y de consejos para abordar y tratar diversos temas de la administración pública. Se proponía aquí, que les entregaremos unas facultades para modificar eso y reformarlo de manera directa, este artículo también queda excluido en el texto aprobado en la Cámara. Artículo 346, también, relacionado con pensiones, senador Arias, usted que ha estado tan pendiente de ese tema de las pensiones. Que pretendía que el gobierno aportara los fondos de pensiones en los años en los que el salario mínimo subiera por encima de la proyección pensional. Esos fueron apreciados Senadoras y Senadores los trece artículos que se excluyeron del texto aprobado por la Cámara de Representantes. Pero quiero referirme a unos logros de este Congreso, porque me corresponde a mí también el deber y la obligación de hacer el reconocimiento a los miembros de las Comisiones Económicas de este Senado de la República y de la Cámara de Representantes. Ya voy a finalizar apreciado Senador de Pasto porque es que a nosotros nos señalan en la opinión pública de que siempre estamos apoyando los intereses del gobierno y de este Congreso, esas Comisiones Económicas, tomaron la decisión de excluir varios artículos, entre ellos, aquellos que modificaban los OCAD, que le quitaban la competencia a los departamentos y a los municipios para definir y decidir sobre los recursos de regalías. También, se suprimió, desde luego con la anuencia del gobierno en ese caso, de eliminar el artículo que pretendía suprimir los subsidios de energía para estrato 3 y reducir los subsidios para estratos 1 y 2 que, como venía en el proyecto inicial iban a generar un aumento en cerca de 700% para algunos sectores en el costo de la tarifa. También, se tomó la decisión de excluir y de eliminar el artículo que en el texto inicial tenía el número 181, el de facultades extraordinarias para el Gobierno nacional para reformar la estructura del Estado que ellos consideraran. Si el gobierno va a hacer una reestructuración de forma, de fondo, como se lo ha propuesto, deberá presentar a este Congreso de la República cuáles son esas entidades y las razones para hacerlo y tramitarlo a través de la vía Legislativa. Y ya no los voy a cansar más Senador, pero quería hacer referencia a esos artículos porque aquí se ha trabajado con profunda y enorme seriedad. Muchas gracias señor presidente”. Luego de la exposición de los artículos excluidos y eliminados concluyó lo siguiente: “Esos fueron apreciados Senadoras y Senadores los trece artículos que se excluyeron del texto aprobado por la Cámara de Representantes. Pero quiero referirme a unos logros de este Congreso, porque me corresponde a mí también el deber y la obligación de hacer el reconocimiento a los miembros de las comisiones económicas de este Senado de la República y de la Cámara de Representantes”.

<sup>210</sup> A continuación, hubo una réplica del Senador Álvaro Uribe Vélez.

<sup>211</sup> Pp. 189-194.

<sup>212</sup> Pp. 194-196. El presidente expuso que cuando una ponencia de archivo se niega no hay lugar a votar la segunda de archivo.

<sup>213</sup> “(...) yo quisiera dejar la constancia de que el Senado de la República está votando un texto que no conocemos, y eso es supremamente delicado (...)”.

<sup>214</sup> “Da lectura a la siguiente constancia: “(...) En la sesión plenaria dispuesta para dar segundo debate al proyecto, el presidente del Senado anuncia que a esta Corporación no le queda más alternativa que aprobar el texto de plan de desarrollo aprobado en esta misma noche, pocos minutos atrás, por la Cámara de Representantes, sin la posibilidad de que la plenaria del Senado lo conozca ni de introducirle modificación alguna. (...) aceptar estas circunstancias que se vienen a imponer no solo impide ejercer con responsabilidad nuestras funciones (...), viola nuestras garantías constitucionales (...). Por lo anterior, la bancada de senadores del Partido Alianza Verde se retira de esta sesión para salvar su responsabilidad ante el país (...)”.

<sup>215</sup> Pp. 196-199.

<sup>216</sup> P. 198. En el expediente de constitucionalidad reposa certificación del Secretario General del Senado de la República de 12 de noviembre de 2019 que señala lo siguiente; “**Que el día 02 de mayo de 2019 se publicó en la página Web de la Secretaría General [www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co) las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y el texto aprobado en segundo debate por la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley No. 227 de 2019 Senado -311 de 2019 Cámara por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia - Pacto por la Equidad, en el siguiente horario: Bases del Plan Nacional de Desarrollo a las 22:28 horas del 02 de mayo de 2019 Texto aprobado segundo debate Cámara a las**

- La presidencia dispuso dar lectura a la proposición con que termina el informe de ponencia mayoritario, siendo aprobado por la plenaria y procediendo a la apertura para el segundo debate<sup>217</sup>.
- El presidente autoriza por Secretaría dar lectura a una proposición consistente en “*acoger el texto aprobado en la (...) plenaria de la Cámara de Representantes (...) Está firmada por la Senadora María del Rosario Guerra, el Senador Julián Bedoya, Efraín Cepeda, Juan Felipe Lemos y, hay más de 40 firmas señor presidente*”<sup>218</sup>. La misma fue sometida a votación de la plenaria acogiendo el texto del articulado aprobado en la plenaria de la Cámara, siendo relacionados los artículos como fueron votados de acuerdo a los impedimentos aprobados<sup>219</sup>. Acto seguido la presidencia dispuso dar lectura al título del proyecto de ley, lo cual una vez cumplido se dio aprobación<sup>220</sup>. Finalmente, se registra que fue aprobada la omisión del articulado, el bloque del articulado, el título y que fuera ley de la República<sup>221</sup>.
- Siendo las 11:22 p.m., la presidencia levantó la sesión.

-El texto del proyecto de ley aprobado por la plenaria del Senado fue publicado en la Gaceta del Congreso 315 del 7 de mayo de 2019.

123. De la descripción del trámite legislativo que surtió la Ley 1955 de 2019, PND 2018-2022, la Corte verifica que **no existió vulneración del principio de publicidad y, con ello, se respetó el principio democrático**. En primer lugar, la Corte encuentra necesario reiterar que **el principio de publicidad se desenvuelve en dos escenarios concurrentes**: uno, que busca racionalizar el ejercicio de las funciones del Congreso -p. ej. divulgación del informe de ponencia en las gacetas- y, otro, que pretende brindar las condiciones necesarias para la participación y el control ciudadano -p. ej. conocimiento de la materia a debatir y necesaria discusión-<sup>222</sup>.

124. Este Tribunal ha sostenido que cuando un proyecto de ley ha sido tramitado en sesiones conjuntas de las comisiones constitucionales, de conformidad con el artículo 183<sup>223</sup> de la Ley 5ª de 1992, **podrá presentarse la simultaneidad del segundo debate** en cada una de las plenarias de las cámaras<sup>224</sup>. **Ello hace innecesario el que deba transcurrir 15 días como periodo de reflexión** para la maduración de la ley en formación, obviando el paso del proyecto de ley de una cámara a la otra, siendo solamente indispensable que medie un lapso no inferior a 8 días<sup>225</sup>. Así, surge la inquietud de si pese a la simultaneidad del debate, una u otra plenaria debería actuar con base en el texto de la otra. En la sentencia C-044 de 2002 se respondió este interrogante, manifestando que al permitirse tal simultaneidad de los debates en las plenarias, **“cada una por separado actúa sobre el texto que se aprobó en primer debate y**

---

22:23 horas del 02 de mayo de 2019...”. Esta certificación fue allegada en la intervención de la presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación.

<sup>217</sup> Pp. 199-200.

<sup>218</sup> P. 201.

<sup>219</sup> Pp. 201-204.

<sup>220</sup> Pp. 205-206.

<sup>221</sup> P. 206.

<sup>222</sup> Sentencias C-481 de 2019 y C-084 de 2018.

<sup>223</sup> “PROYECTO A LA OTRA CÁMARA. Aprobado un proyecto de ley por una de las Cámaras, su presidente lo remitirá, con los antecedentes del mismo y con los documentos producidos en su tramitación, al Presidente de la otra Cámara. Entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra deberán transcurrir, por lo menos, quince (15) días, salvo que el proyecto haya sido debatido en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales, en cuyo caso podrá presentarse la simultaneidad del segundo debate en cada una de las Cámaras”. El inciso segundo del artículo 183 de la Ley 5ª de 1992, en cuanto establece la posibilidad de la simultaneidad del segundo debate, fue declarado exequible en la sentencia 025 de 1993.

<sup>224</sup> Sentencia C-044 de 2002.

<sup>225</sup> Sentencia C-025 de 1993.

que, (...) es el único que puede servir de base para la ponencia para segundo debate”.

125. También esta Corporación se ha referido a si la no elaboración del informe de ponencia para segundo debate en la plenaria de cada cámara desconoce lo preceptuado en el artículo 182<sup>226</sup> de la Ley 5ª de 1992. En la sentencia C-076 de 2012 se indicó que tal exigencia orgánica *“no aplica para procedimientos legislativos en donde, en razón a que las comisiones permanentes sesionaron conjuntamente, las plenarias de las cámaras legislativas debaten y votan sin conocer el texto aprobado por la otra cámara; por el contrario, ambas plenarias debaten y votan exclusivamente sobre el texto discutido y votado por las comisiones permanentes de forma conjunta, siendo probable, incluso, que los debates de las plenarias sean concomitantes o, al menos, muy cercanos en el tiempo. Por esta razón, en estos casos no tiene sentido exigir que el ponente de segundo debate redacte un informe final con destino a la otra cámara legislativa”*.

126. Estas razones, respecto del asunto que nos ocupa, **son perfectamente aplicables al trámite de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo**, toda vez que i) se surte a partir del informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos (arts. 341 C. Pol. y 20 Ley 152 de 1994); ii) las plenarias de las cámaras sesionaron simultáneamente; y iii) llegó el mismo texto aprobado en primer debate de las comisiones conjuntas. De esta manera, estima esta Corporación que **la plenaria del Senado podía aprobar las modificaciones introducidas por la plenaria de la Cámara, sin necesidad de que se cumplieran las previsiones del artículo 182 del Reglamento del Congreso o se publicaran en la Gaceta del Congreso las modificaciones introducidas por la plenaria de la Cámara previo al inicio de su trámite en la plenaria del Senado**, tesis que como se ha explicado no se halla prevista en las normas superiores ni orgánicas.

127. Ahora bien, ingresando al estudio de los cargos formulados este Tribunal encuentra que el trámite en la plenaria del Senado empezó a desarrollarse desde el 26 de abril con las **publicaciones de los informes de ponencia** (uno positivo y dos negativos, gacetas del Congreso 272, 274 y 287 de 2019) y el anuncio previo para discusión y votación, como de manera similar ocurrió en la plenaria de la Cámara.

128. La sesión del 02 de mayo estuvo inicialmente precedida del tiempo necesario para las intervenciones de los senadores que suscribieron las dos ponencias negativas<sup>227</sup>. Durante la sesión de la plenaria, los senadores ponentes María del Rosario Guerra de la Espriella, Efraín José Cepeda Sarabia y Julián Felipe Lemos Uribe **efectuaron las explicaciones orales** i) de los objetivos, metas y estrategias de la ley del plan, así como del plan de inversiones públicas, destacando a la vez el trámite legislativo cumplido y el proceso de participación desarrollado; y ii) del texto aprobado momentos antes por la plenaria de la Cámara que era sometido a consideración del Senado, anotando que frente al texto aprobado por las comisiones conjuntas, la plenaria de la Cámara no había incluido nuevas disposiciones -con una excepción- y que, por el contrario, había excluido y eliminado trece artículos.

---

<sup>226</sup> “INFORME FINAL APROBADA UNA ENMIENDA. Finalizado el debate sobre un proyecto de ley en el pleno de alguna de las cámaras, el ponente, a la vista del texto aprobado y de las enmiendas presentadas, redactará un informe final en los cinco (5) días siguientes. En ese informe, que será remitido a la otra cámara, presentará el ordenamiento de las modificaciones, adiciones y supresiones, así como la elaboración del texto definitivo con las explicaciones pertinentes.

<sup>227</sup> 5 senadores.

129. Si bien podría endilgarse que las explicaciones no resultan suficientes, como fue expuesto por algunos senadores, este Tribunal considera que la información *a viva voz* suministrada por cada uno de los senadores ponentes - posición mayoritaria- de manera individual, complementaria y sucesiva, se evidencia **clara, precisa y necesaria** respecto de lo que había sido aprobado en la plenaria de la Cámara. En efecto, **las explicaciones suministradas no necesariamente tenían que versar sobre todas y cada una de las disposiciones de la ley del plan**, sino que **debía enfocarse en aquellos aspectos que modificaban esencialmente la ponencia positiva**, para así denotar las diferencias existentes, dado que se acogía el texto aprobado por la plenaria de la Cámara. Así, fue observado y puesto de relieve las diferencias existentes con el informe de ponencia positivo<sup>228</sup>.

130. Terminadas las explicaciones por los coordinadores ponentes, los **congresistas contaron con la posibilidad de intervenir**, ya que el presidente del Senado concedió la palabra, por lo que algunos congresistas procedieron a dejar sentadas sus posiciones en las constancias de rigor<sup>229</sup> sobre el proyecto de ley del plan<sup>230</sup>. Luego de no aprobada la ponencia negativa, pudieron intervenir otros senadores para dejar sus constancias en cuanto a su voto<sup>231</sup>, incluso también se presentó el retiro de un partido político de la sesión plenaria<sup>232</sup>.

131. Consta en este momento de la sesión<sup>233</sup> y según certificación de la Secretaría General del Senado<sup>234</sup>, **la disposición formal del texto aprobado en la plenaria de la Cámara**, toda vez que **fue publicado en las páginas web de la Cámara y del Senado, como mecanismo alternativo válido de publicación** (art. 156, Ley 5ª de 1992). De este modo, **aunque la difusión por Internet de la Gaceta del Congreso 293 del 02 de mayo de 2019, se dio según la Imprenta Nacional al día siguiente, finalmente se verificó el mecanismo de publicación alternativa establecido en la ley orgánica del Congreso y validado por la jurisprudencia constitucional.**

132. Por consiguiente, para la Corte es evidente que los senadores pudieron tener conocimiento adecuado de las modificaciones introducidas por la Cámara y sometidas a su aprobación, pues los coordinadores ponentes -informe positivo- aclararon y precisaron a la plenaria del Senado lo que había resultado modificado en la plenaria de la Cámara<sup>235</sup>.

133. Por ende, el texto aprobado en la plenaria de la Cámara, que había sido explicado oralmente momentos antes, fue conocido formalmente por los miembros de la plenaria del Senado. Aprobada la ponencia mayoritaria, al darse apertura al segundo debate y concederse el uso de la palabra **fue presentada una proposición por los coordinadores de la ponencia mayoritaria -más de 40 firmas-, de acoger el texto aprobado por la plenaria de la Cámara**, la cual se acompañó del articulado del PND y las bases del mismo<sup>236</sup>, por lo que

<sup>228</sup> Pp. 181-189. Gaceta del Congreso 824 de 2019.

<sup>229</sup> 4 senadores.

<sup>230</sup> Pp. 189-194. Gaceta del Congreso 824 de 2019.

<sup>231</sup> 7 senadores.

<sup>232</sup> Pp. 196-199. Gaceta del Congreso 824 de 2019.

<sup>233</sup> P. 198. Gaceta del Congreso 824 de 2019.

<sup>234</sup> Hora de publicación: 10:23 p.m. texto aprobado en plenaria de la Cámara y 10:28 p.m. Bases del PND.

<sup>235</sup> En la intervención de la presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación se indica que: *“en el informe de ponencia para segundo debate en Senado se presentaron trescientos cuarenta y nueve (34) artículos, de los cuales doscientos setenta y uno (271) -lo que corresponde al setenta y ocho por ciento (78%) del total del articulado, fueron aprobados por la plenaria de la Cámara de Representantes, tal como venían planteados en la ponencia, es decir, sin modificación alguna respecto a la versión que conocían los senadores desde el 26 de abril de 2019, con la ponencia de segundo debate”*.

<sup>236</sup> P. 201. Gaceta del Congreso 824 de 2019.

encuentra este Tribunal que la proposición fue completa, además de que fue aprobada la omisión de lectura del articulado<sup>237</sup>. De este modo, la proposición fue ciertamente sometida a consideración y cerrada la discusión se procedió a efectuar la votación, que fue informada en su aprobación por la Secretaría General de plenaria del Senado.

134. Los miembros de la plenaria del Senado pudieron conocer previamente el contenido de la proposición a votar por distintos medios que resultan acordes a los requerimientos constitucionales, que consistía en acoger el texto del proyecto de ley aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes. Debe insistirse que **existe debate incluso cuando la discusión es corta, siempre que el objeto de discusión haya sido claro y determinado**, como se estableció en esta ocasión. Así mismo, **hubo el conocimiento indispensable** acerca del texto de la plenaria de la Cámara sometido a discusión y aprobación en la plenaria del Senado. Además, lo ocurrido en la plenaria del Senado **debe observarse a la luz del principio de instrumentalidad de las formas**, por lo que entiende la Corte que los mecanismos empleados para el conocimiento de la proposición resultaron razonables y adecuados para satisfacer el principio de publicidad.

135. Por último, la Corte encuentra que, aunque la ley del plan contiene algunas normas de carácter fiscal, no puede calificarse como una iniciativa de naturaleza y alto contenido tributario, respecto de las cuales la verificación del cumplimiento del principio de publicidad es más estricta. Por lo tanto, este asunto se diferencia de lo estudiado y resuelto en la sentencia C-481 de 2019, que declaró la inexecutable de la casi totalidad de la ley de financiamiento (1943 de 2018), atendiendo, de un lado, a que comprometía con mayor fuerza el principio democrático al corresponder a un asunto esencialmente tributario, lo cual no acaece en esta oportunidad y, del otro, no se conoció el texto que se votó en la plenaria de la Cámara, lo cual en esta ocasión se presentó.

### **El no desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible**

136. De la demanda de inconstitucionalidad puede extraerse que la expresión “el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018” del artículo 336 de la Ley 1955 de 2019 sobre vigencias y derogatorias, vulnera los *principios de consecutividad e identidad flexible* al no haber sido incluida desde el primer debate en las comisiones terceras y cuartas conjuntas de Cámara y Senado, sino introducida y aprobada irregularmente durante el trámite del segundo debate en las plenarios de Cámara y Senado. Para el accionante se está ante una materia autónoma y separable del contenido actual del plan, que no se registró en las Bases del plan ni tampoco en la exposición de motivos y las ponencias para comisiones y plenarios. También considera que la inclusión de dicha derogatoria no guarda relación con la temática general debatida y aprobada inicialmente en la ley del plan.

137. Para la Corte no se desconocen los principios de consecutividad e identidad flexible, toda vez que la introducción de un artículo nuevo durante el segundo debate no implica por sí mismo la violación del principio de consecutividad, además porque la norma acusada guarda en principio unidad temática general -principio de identidad flexible-, como se pasa a explicar.

---

<sup>237</sup> Pp. 201-206. Gaceta del Congreso 824 de 2019.

138. En el asunto *sub examine* se demanda la inconstitucionalidad parcial del artículo 336 de la ley del PND, al derogar expresamente el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018<sup>238</sup>, que establecía lo siguiente:

*“Con el fin de evaluar la pertinencia, eficacia, eficiencia, prevenir la competencia desleal en la economía colombiana y garantizar el cumplimiento de las finalidades de las zonas francas y los beneficios tributarios otorgados en el sistema tributario colombiano, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y la Contraloría General de la República conformarán un equipo conjunto de auditoría para hacer una evaluación de todos los beneficios tributarios, exenciones tributarias, deducciones, otras deducciones de renta y cada una de las personas jurídicas del régimen de zonas francas, para determinar su continuación, modificación y/o eliminación. El resultado de esta auditoría será público y se presentará ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y las Comisiones Económicas del Congreso de la República a más tardar en el mes de julio de 2019. Para el primer trimestre del año 2020 el Gobierno nacional presentará un proyecto de ley que grave las utilidades contables, eliminando las rentas exentas y beneficios tributarios especiales, para reemplazar el impuesto de renta”.*

139. Observado el trámite legislativo que precedió a la aprobación del aparte demandado, este Tribunal encuentra que se trata de una disposición introducida en el segundo debate por las plenarias de Cámara y Senado, como se aprecia a continuación. En las comisiones conjuntas de asuntos económicos, la disposición sobre vigencias y derogatorias se contempló inicialmente en el artículo 183<sup>239</sup>, sin que se contemplara el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018<sup>240</sup>.

140. Sobre el proyecto de ley 311 de 2019 Cámara – 227 de 2019 Senado, se realizó una socialización con los ciudadanos y los miembros de las comisiones económicas. En este sentido, el Gobierno nacional presentó oficialmente la iniciativa en las sesiones conjuntas de las comisiones terceras y cuartas del Senado y la Cámara que se celebraron los días 19 y 20 de febrero de 2019<sup>241</sup>. Así mismo, los ponentes y coordinadores ponentes aceptaron la creación de 4 subcomisiones para discutir los distintos artículos y proposiciones del proyecto de ley. En este sentido, se crearon subcomisiones de Emprendimiento, Equidad, Legalidad y Económica, las cuales sesionaron los días 26 y 27 de febrero, 4, 5 y 6 de marzo de 2019<sup>242</sup>.

---

<sup>238</sup> Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones.

<sup>239</sup> “La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. // Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, y 1753 de 2015 no derogados expresamente en el siguiente inciso o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior. // Se derogan expresamente el artículo 152 de la Ley 488 de 1998; el artículo 92 de la Ley 617 de 2000; el artículo 56 de la Ley 962 de 2005; el artículo 31 de la Ley 1151 de 2007; el párrafo 1 del artículo 4° de la Ley 1393 de 2010; los artículos 81 y 82 de la Ley 1438 de 2011; los artículos 10, 36, 63, 69, 90, 91, 131, 132, 133, 135, 138, 139, 140, 141, 146, 148, 149, 152 a 155, 159, 161, 171, 174, 175, 179, 194, 196, 197, 198, 212, 223, 224, 236, 237, 267, 272 y el párrafo del artículo 143 de la Ley 1450 de 2011; el numeral 3 del artículo 9°, y el párrafo 1° del artículo 14 de la Ley 1530 de 2012; los artículos 8° y 10 de la Ley 1608 de 2013; los artículos 7°, 9°, 17, 47, 56, 58, 60, 61, 63, 85, 95, 98, 110, 130, 132, 133, 135, 136, 159, 173, 183, 197, 219, 222, 223, 232, 249, 259, 260, 261, 264 y los párrafos de los artículos 55 y 57 de la Ley 1753 de 2015; los artículos 2° y 7° de la Ley 1797 de 2016; el artículo 5° del Decreto-Ley 1534 de 2017; el artículo 40 de la Ley 1942 de 2018 y el artículo 4° de la Ley 1951 de 2019.//Párrafo 1°. Los artículos 128, 130, 131 y 132 de la presente Ley entrarán en vigencia a partir del 1 de enero de 2020. //Párrafo 2°. El artículo 49 y el numeral 43.2.2. del artículo 43 de la Ley 715 de 2001 y el artículo 7° de la Ley 1608 de 2013, perderán vigencia el 31 de diciembre de 2019. // Párrafo 3°. Las disposiciones de la parte V del capítulo VI del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero perderán vigencia en el término de 24 meses contados a partir de la vigencia de la presente ley”.

<sup>240</sup> Gaceta del Congreso 33 de 2019.

<sup>241</sup> Posteriormente, se realizaron foros ciudadanos en distintas regiones para la socialización del proyecto de ley, a los cuales asistieron congresistas de distintos partidos, miembros del Gobierno nacional y ciudadanos de todo el país.

<sup>242</sup> Cfr. Gacetas del Congreso 135, 136, 272 y 273 de 2019.

141. Posteriormente, los ponentes y coordinadores se reunieron los días 11 a 14 y 18 a 19 de marzo de 2019, con el fin de enriquecer el debate, estudiar las proposiciones presentadas y revisar las propuestas en conjunto con los ministerios y las entidades del Gobierno nacional. Con base en los foros regionales, las reuniones de subcomisiones, las proposiciones presentadas y las sesiones de coordinadores y ponentes, el día 20 de marzo de 2019 se radicó ponencia positiva para primer debate sobre el proyecto de ley<sup>243</sup>. En esta sesión se consigna el pliego de modificaciones, pudiendo apreciarse que la disposición sobre vigencias y derogatorias cambio su nomenclatura al artículo 311, sin que se hiciera referencia expresa al artículo 110 de la Ley 1943 de 2018<sup>244</sup>.

142. Finalmente, el 22 de marzo de 2019 se aprobó el proyecto de ley del plan en primer debate en sesiones conjuntas de las comisiones terceras y cuartas. Se registró la votación en bloque de artículos, muchas de cuyas proposiciones quedaron como constancias para ser analizadas en detalle en segundo debate antes las plenarias de Cámara y Senado. En cuanto a la disposición sobre vigencias y derogatorias pasó a ser el artículo 309 cuyo texto fue el siguiente: *“La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”*<sup>245</sup>.

143. Respecto al informe de ponencia para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes se presentaron dos ponencias negativas (23 y 29 de abril)<sup>246</sup>, donde se cuestiona la eliminación del artículo 110 de la Ley 1943 de 2018<sup>247</sup>. De otro lado, en la ponencia positiva que incluye modificaciones al proyecto de ley aprobado en primer debate, en el acápite de proposiciones se señala que los ponentes adelantaron reuniones con la finalidad de analizar *“todas las propuestas al articulado y las Bases del Plan Nacional de Desarrollo recibidas en el transcurso del trámite del proyecto de ley, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 160 de la Constitución Política, así como por el artículo 175 de la Ley 5 de 1992”*<sup>248</sup>.

144. Se reunieron los coordinadores y ponentes, junto con el equipo del Ministerio de Hacienda y del Departamento Nacional de Planeación, para definir la metodología de discusión del articulado aprobado en primer debate y discutir las proposiciones presentadas sobre cada uno de los artículos, así como definir la inclusión de artículos nuevos. Dichas reuniones se efectuaron los días 3, 4, 8, 9, 10, 11 y 23 abril de 2019. En sesión del 11 de abril se expuso la metodología a emplear que estuvo dada en revisar los artículos que se presentaron como nuevos y las modificaciones de la disposición sobre vigencias y derogatorias, anotando el Viceministro General de Hacienda y Crédito Público que *“debe incluirse el artículo 110 de la ley de financiamiento, dado que es nuevo”*<sup>249</sup>.

145. En el acápite de “justificación y explicación al pliego de modificaciones”, se indica que *“a partir del texto aprobado en primer debate, los ponentes adelantamos una revisión integral y se proponen ajustes de redacción tendientes a la uniformidad del documento, al igual que al cumplimiento de estándares de técnica normativa”*, agregando que *“teniendo en cuenta las*

---

<sup>243</sup> *Ibídem*. Previamente se presentaron dos ponencias negativas al proyecto de ley, según consta en las gacetas del Congreso 130 y 133 de 2019.

<sup>244</sup> Gacetas del Congreso 135 y 136 de 2019.

<sup>245</sup> Gaceta del Congreso 430 de 2019, Acta de comisiones económicas 14. El texto aprobado en primer debate fue publicado en la Gaceta del Congreso 211 de 2019.

<sup>246</sup> Gacetas del Congreso 246 y 296 de 2019.

<sup>247</sup> Cfr. Gaceta del Congreso 246 de 2019.

<sup>248</sup> Gaceta del Congreso 273 de 26 de abril de 2019, en la cual se señala también que el Gobierno nacional participó de las citadas discusiones adelantadas por los ponentes, a fin de escuchar las modificaciones que debiera introducir al texto.

<sup>249</sup> *Ibídem*.

diferentes opiniones manifestadas en las reuniones realizadas entre los miembros del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, miembros del Departamento Nacional de Planeación y los ponentes del proyecto de ley, así como los debates de las Comisiones Económicas Conjuntas, convenimos incluir algunas modificaciones al articulado del texto aprobado en primer debate”<sup>250</sup>. Dentro de dichas modificaciones se destacó la siguiente:

*“Artículo 309. Vigencias y derogatorias. En el desarrollo del trámite legislativo, el Gobierno nacional presentó ante los ponentes una propuesta de artículo de vigencias y derogatorias destinado al cuerpo articulado del presente proyecto de ley. Dicha presentación expuso las consideraciones de conveniencia y necesidad que justificaban el texto sugerido, en el marco del cual los ponentes presentaron sus observaciones y consideraciones, fruto de las cuales se aprobó la incorporación en la ponencia del texto para segundo debate que puede ser revisado en el presente documento.*

*Adicionalmente, las discusiones adelantadas al interior de la comisión de ponentes, se resolvió proponer para aprobación en segundo debate nuevos artículos que no fueron aprobados en primer debate, los cuales obedecen a proposiciones presentadas en el proceso de discusión del proyecto de ley, al igual que los artículos presentados por el Gobierno nacional en aplicación de lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 152 de 1994. Estos artículos guardan consecutividad e identidad con el objeto del proyecto de ley y los asuntos tratados durante la discusión de la iniciativa, salvaguardando así la posibilidad de ser incluidos en este momento del trámite legislativo”<sup>251</sup>.*

146. En el presente informe se destacaron en el ítem de “anexos” las proposiciones de los congresistas que hicieron referencia a la derogatoria del artículo 110 de la Ley 1943 de 2018, así<sup>252</sup>:

CONSECUTIVO DE LA PROPOSICIÓN	REMITE NTE (S)	ART (S). PL O NUE VO	TEMA	RESUME N DE PROPOSICIÓN	PACT O	SECT OR EN QUE INCID E
31	S. Richard Alfonso Aguilar Villa	183	Vigencias y derogatorias	Adiciona al artículo 110 de la Ley 1943 de 2018 dentro del artículo de derogatorias del Proyecto de ley	NA	Vigencias y derogatorias Planeación
323	S. María del Rosario Guerra de la Espriella					
2908	R. Christian Munir Garcés Aljure					

<sup>250</sup> Ibídem.

<sup>251</sup> Ibídem.

<sup>252</sup> Ibídem.

3106	S. María del Rosario Guerra de la Espriella					
3606	S. María del Rosario Guerra de la Espriella	309				
2146	S. María del Rosario Guerra de la Espriella	Nuevo	Auditoría para evaluación de beneficios tributarios	Adiciona	Económico	Hacienda

147. De esta manera, se propuso en relación con el artículo de vigencia y derogatoria la siguiente disposición<sup>253</sup>:

Artículo original	Nuevo artículo
<p><b>ARTÍCULO 309°.</b> <b>VIGENCIAS Y DEROGATORIAS.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>ARTÍCULO 349(309).</b> <b>VIGENCIAS Y DEROGATORIAS.</b> La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, y 1753 de 2015 no derogados expresamente en el siguiente inciso o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.</p> <p>Se derogan expresamente el artículo 4 de la Ley 14 de 1983; el artículo 84 de la Ley 100 de 1993; el artículo 174 del Decreto Ley 1333 de 1986; el artículo 92 de la Ley 617 de 2000; el artículo 56 y 68 de la Ley 962 de 2005; el artículo 31 de la Ley 1151 de 2007; el parágrafo 1 del artículo 4 de la Ley 1393 de 2010; los artículos 51 a 59 de la Ley 1429 de 2010; el artículo 81 de la Ley 1438 de 2011; los artículos 69, 90, 91, 131, 132, 133, 134, 135, 138,141, 149, 152 a 155, 159, 161, 171,194, 196, 212, 223, 224, 272 de la Ley 1450 de 2011; los artículos 7, 31, 32, 34, 47, 58, 60, 90, 95, 98,135,136,183, 186, 219, 222, 259, 261, 264 y los párrafos de los artículos 55 y 57 de la Ley 1753 de 2015; el artículo 7 de la Ley 1797 de 2016; el parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018; el artículo 23 de la Ley 1930 de 2018; <b>el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018;</b> y el artículo 4 de la Ley 1951 de 2019.</p>

<sup>253</sup> Ibídem.

	<p>PARÁGRAFO PRIMERO. Los artículos 233, 234, 235, 236, 237 y 238 de la presente Ley entrarán en vigencia a partir del 1 de enero de 2020.</p> <p>PARÁGRAFO SEGUNDO. El artículo 49, 58 y el numeral 43.2.2. del artículo 43 de la Ley 715 de 2001; el artículo 7 de la Ley 1608 de 2013 y los artículos 2 y 3 incisos 6 y 7 de la Ley 1797 de 2016, perderán vigencia el 31 de diciembre de 2019.</p> <p>PARÁGRAFO TERCERO. Las disposiciones del capítulo VI de la parte V del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero perderán vigencia en el término de 24 meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley.</p>
--	--

148. El 30 de abril inició la discusión se dio el aval inicial al informe positivo. A continuación, se votaron un bloque de artículos sin proposición y con una proposición avalada, igualmente se aprobó una proposición de votar en bloque eliminación de artículos con algunas exclusiones, entre otras, lo cual se registra en el Acta 50 publicada en la Gaceta del Congreso 647 de 2019. El 01 de mayo continuó la discusión y votación del articulado, en el cual se votó en bloque artículos sin proposiciones, como vienen en la ponencia, con proposiciones avaladas y con disposiciones leídas, entre otras, además las proposiciones no avaladas quedaron como constancias, según consta en el Acta 51 publicada en la Gaceta del Congreso 999 de 2019.

149. El 02 de mayo terminó la discusión y votación del articulado del proyecto, al aprobarse disposiciones como venían en la ponencia y con proposiciones avaladas, la eliminación de artículos, que las proposiciones no avaladas queden como constancia y, por último, el título del proyecto de ley, todo lo cual reposa en el Acta 52 publicada en la Gaceta del Congreso 870 de 2019. La disposición sobre vigencias y derogatorias quedó identificada como artículo 336.

150. Tratándose del informe de ponencia para segundo debate en la plenaria del Senado de la República<sup>254</sup> se registra inicialmente el mismo informe de ponencia presentado en la plenaria de la Cámara. Sin embargo, en la sesión plenaria del Senado desarrollada el 02 de mayo de 2019<sup>255</sup> donde se aprobó el proyecto de ley del plan, se constata primariamente la votación de la ponencia de archivo, para así luego la presidencia someter a consideración la proposición presentada por varios senadores acogiendo el texto del articulado aprobado por la Cámara de Representantes, que cerrada la discusión fue aprobada<sup>256</sup>.

151. Atendiendo el trámite legislativo cumplido en el Congreso de la República y la jurisprudencia de la Corte en relación con el alcance de los principios de consecutividad e identidad flexible en la ley del PND, es factible extraer las siguientes conclusiones:

(i) La introducción de una nueva disposición legal durante el segundo debate no desconoce *por sí misma* el principio de consecutividad, toda vez que la Constitución autoriza las modificaciones, adiciones y supresiones que se juzgue necesarias, además que la inclusión de la norma fue abordada y aprobada tanto por la plenaria de la Cámara como del Senado.

<sup>254</sup> Gaceta del Congreso 272 de 26 de abril de 2019.

<sup>255</sup> Gaceta del Congreso 824 de 2019, Acta de plenaria 52.

<sup>256</sup> El texto definitivo aprobado en la plenaria del Senado fue publicado en la Gaceta del Congreso 315 de 2019.

(ii) La norma acusada que dispuso la derogatoria de la conformación del equipo conjunto de auditoría<sup>257</sup> para hacer una evaluación de todos los beneficios tributarios y cada una de las personas jurídicas del régimen de zonas francas<sup>258</sup>, tiene en principio una relación con la temática general aprobada en el primer debate por las comisiones tercera y cuarta de Senado y Cámara, como pudiera ser la sostenibilidad en las finanzas e incidencia fiscal.

152. La ponencia positiva incluyó modificaciones al proyecto de ley aprobado en primer debate, dadas las proposiciones que se presentaron por los congresistas como la correspondiente a la disposición sobre vigencias y derogatorias, que hizo expreso la necesidad de incluir la derogatoria del artículo 110 de la Ley 1943 de 2018, para que de esta forma, entiende la Corte, guardara al menos inicial correspondencia con la temática general que había sido debatida y aprobada en primer debate. En la justificación del pliego de modificaciones se hizo manifiesto que a partir del texto aprobado en primer debate se adelantó una revisión integral para la uniformidad del documento, que atiende los debates de las comisiones económicas conjuntas, dejando sentado a renglón seguido que guarda consecutividad e identidad con el objeto del proyecto de ley del plan.

153. En conclusión, la Corte encuentra que se cumplieron satisfactoriamente los principios de consecutividad e identidad flexible en relación con el artículo 336 (parcial) de la Ley 1955 de 2019.

### **El no desconocimiento del principio de unidad de materia salvo en lo que respecta al artículo 336 acusado**

154. El accionante señala que los artículos 152 (recursos del FONTIC para inspección, vigilancia y control), 309 (acceso a las TIC y despliegue de infraestructura), 310 parcial (expansión de telecomunicaciones), 311 (contraprestaciones por operadores postales) y 336 parcial (derogatoria de conformación de equipo conjunto de auditoría para evaluar beneficios tributarios y de personas jurídicas de zonas francas), vulneran el principio de unidad de materia al no existir una conexidad objetiva y razonable de carácter causal, temático, sistemático y teleológico, con las bases o las materias dominantes de la ley del PND. También aduce que se modifican normas que desarrollan reglas permanentes propias de una ley ordinaria, desatendiendo además el límite temporal que impone la ley del plan.

155. Para la Corte los artículos 152, 309, 310 (parcial) y 311 no vulneran el principio de unidad de materia, excepto el artículo 336 (parcial), como se pasa a explicar. La Sala Plena entra a resolver el problema jurídico planteado, de acuerdo con la metodología descrita *supra*.

#### **(i) Ubicación y alcance de las disposiciones demandadas**

156. Para la Corte los cuatro primeros artículos que conciernen principalmente con el acceso y la expansión de las TIC, y la inclusión social digital, constituyen normas de *naturaleza instrumental*, lo cual, sin embargo, no se evidencia con claridad respecto del artículo que deroga la conformación del equipo conjunto de auditoría para evaluar los beneficios y deducciones tributarias.

---

<sup>257</sup> Conformado por la Superintendencia de Industria y Comercio, la DIAN y la Contraloría General de la República.

<sup>258</sup> Tiene por objeto evaluar la pertinencia, eficacia, eficiencia, prevenir la competencia desleal en la economía y garantizar el cumplimiento de las finalidades de las zonas francas y los beneficios tributarios del sistema tributario colombiano.

157. Los artículos 152, 309, 310 (parcial) y 311, se encuentran contenidos en el Título II, Capítulo II de la Ley 1955 de 2019, denominado “*Mecanismos de ejecución del plan*”, que contienen disposiciones a través de las cuales se busca impulsar el cumplimiento de los objetivos, metas y estrategias generales del PND.

158. **Frente al artículo 152**<sup>259</sup> se aprecia que está contenido en la Subsección 6<sup>260</sup> de la Sección I denominada “*Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia*”. Además de ser un precepto instrumental por su ubicación, también lo es por el alcance al pretender impulsar el cumplimiento de los objetivos generales de la ley del plan, a través del fortalecimiento institucional (art. 126), el papel que deben cumplir las superintendencias (arts. 144-146) y la incorporación en los planes del componente de transformación digital (art. 147). Esta norma instrumental busca impulsar el cumplimiento de los programas previstos en la parte general del plan, concretamente el relacionado con el “*Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos*”.

159. **Lo mismo sucede con los artículos 309, 310 parcial y 311** de la Ley 1955 de 2019. Tales preceptos están previstos en la Subsección 6<sup>261</sup> de la Sección III denominada “*Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*”. Además de constituir disposiciones instrumentales por su ubicación, también tienen esta naturaleza por su alcance al constituir mecanismos para impulsar el cumplimiento de las metas y objetivos generales trazados en la ley del plan, como lo es el “*Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento*”.

160. Se trata de mecanismos de ejecución a través de los cuales se busca: i) eliminar las barreras al despliegue de infraestructura para la prestación de servicios de telecomunicaciones en los municipios del país, que lleve a incluirlos en el listado de potenciales candidatos a ser beneficiados con las obligaciones de hacer que el Ministerio imponga a los proveedores de redes y servicios, como mecanismo de ampliación de cobertura; ii) habilitar la posibilidad de establecer obligaciones de hacer como forma de pago de la contraprestación económica por el otorgamiento o renovación de los permisos de uso del espectro radioeléctrico, para la ampliación de la cobertura del servicio que beneficie a la población vulnerable en zonas apartadas; y iii) posibilitar que la contraprestación periódica del artículo 14<sup>262</sup> de la Ley 1369 de 2009<sup>263</sup> y el valor a pagar los operadores postales para ser inscritos en el Registro de Operadores Postales o renovarlo, se

---

<sup>259</sup> Medida encaminada a garantizar la transferencia de recursos por parte del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para que la Superintendencia de Industria y Comercio ejerza su función de inspección, vigilancia y control en materia de comunicaciones.

<sup>260</sup> Legalidad-otras disposiciones.

<sup>261</sup> Equidad en los servicios públicos.

<sup>262</sup> “*Contraprestaciones a cargo de los operadores postales. Todos los operadores pagarán la contraprestación periódica estipulada en el artículo 4° de la presente ley al Fondo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. || El valor de la contraprestación periódica a cargo de todos los operadores postales se fijará como un mismo porcentaje sobre sus ingresos brutos por concepto de la prestación de servicios postales, sin tener en cuenta los ingresos provenientes de recursos públicos para financiar el Servicio Postal Universal y las Franquicias. Dicha contraprestación se fijará por períodos de dos (2) años y no podrá exceder del 3.0% de los ingresos brutos. || Posteriormente al otorgamiento de la habilitación, los operadores deberán pagar una suma equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes para ser inscritos en el Registro de Operadores Postales. Cada vez que se cumplan diez (10) años de inscripción, el Operador pagará la suma determinada en este literal. Si un Operador Postal desea inscribirse también como Operador de Servicios Postales de Pago, deberá pagar la suma anteriormente estipulada por el registro adicional. El Registro empezará a regir a partir de la reglamentación que expida el Gobierno Nacional sobre las condiciones de habilitación y registro dentro de los tres meses siguientes a la promulgación de esta ley. || Los operadores que a la entrada en vigencia de esta ley, cuenten con habilitación para prestar servicios postales, deberán inscribirse en el registro dentro de los tres meses siguientes a partir de la reglamentación que sea expedida*”.

<sup>263</sup> “*Por medio de la cual se establece el régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones*”.

cancele mediante la ejecución de obligaciones de hacer, previamente autorizadas por el Ministerio, en la pretensión de masificar el acceso universal a Internet en todo el territorio nacional, que beneficie a la población vulnerable o ubicada en zonas apartadas.

161. **Finalmente, el artículo 336**, parcialmente impugnado, no es claro que constituya una norma de naturaleza instrumental. Esta disposición sobre vigencias y derogatorias, dispone, entre otras medidas, la derogatoria del artículo 110<sup>264</sup> de la Ley 1943 de 2018<sup>265</sup>. En cuanto a su ubicación, dicho artículo hace parte de la Sección IV denominada “*facultades extraordinarias*”, la cual compromete más bien a los artículos 331-335 de esta ley, y no esta disposición acusada. Respecto a su alcance<sup>266</sup>, no se vislumbra que constituya un mecanismo para impulsar el cumplimiento de las metas y objetivos generales de la ley del plan, a saber, su vinculación con algunos de las bases, pactos estructurales o pactos que contengan estrategias transversales.

## **(ii) Los objetivos, metas, planes y estrategias de la Ley 1955 de 2019 y su relación con las disposiciones demandadas**

162. A través de la Ley 1955 de 2019 se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”. El Título I, denominado “*parte general*”, comprende al artículo 1° que establece como objetivo “*sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030*”.

163. Seguidamente, el artículo 2° estipula que hace parte integral del plan y se incorpora como anexo<sup>267</sup>, el documento denominado “*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022: Pacto por Colombia, Pacto por la equidad*”, elaborado por el Gobierno nacional “*con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, y construido desde los territorios, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo*”. El artículo 3°, por su parte, se refiere a los pactos del PND. Empieza señalando que el plan está compuesto por objetivos de política pública denominados pactos, que reflejan la importancia del aporte de todas las facetas de la sociedad en la

---

<sup>264</sup> “*Con el fin de evaluar la pertinencia, eficacia, eficiencia, prevenir la competencia desleal en la economía colombiana y garantizar el cumplimiento de las finalidades de las zonas francas y los beneficios tributarios otorgados en el sistema tributario colombiano, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y la Contraloría General de la República conformarán un equipo conjunto de auditoría para hacer una evaluación de todos los beneficios tributarios, exenciones tributarias, deducciones, otras deducciones de renta y cada una de las personas jurídicas del régimen de zonas francas, para determinar su continuación, modificación y/o eliminación. El resultado de esta auditoría será público y se presentará ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y las Comisiones Económicas del Congreso de la República a más tardar en el mes de julio de 2019. || Para el primer trimestre del año 2020 el Gobierno nacional presentará un proyecto de ley que grave las utilidades contables, eliminando las rentas exentas y beneficios tributarios especiales, para reemplazar el impuesto de renta*”.

<sup>265</sup> “*Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones*”.

<sup>266</sup> Para evaluar la pertinencia, eficiencia y prevenir la competencia desleal en la economía y garantizar las finalidades de las zonas francas y beneficios del sistema tributario, se establece respecto de la Superintendencia de Industria y Comercio, la DIAN y la Contraloría General de la República la obligación de conformar un *equipo conjunto de auditoría* para hacer una evaluación de todos los beneficios y otras deducciones y cada una de las personas jurídicas del régimen de zonas francas, y así determinar su continuación, modificación o eliminación. El resultado de la auditoría debe presentarse en un tiempo determinado ante algunos ministerios y las comisiones económicas del Congreso de la República, lo que permitirá que el Gobierno nacional presente un proyecto de ley que grave las utilidades contables, elimine las rentas exentas y beneficios tributarios especiales, para reemplazar el impuesto de renta.

<sup>267</sup> Además del reconocimiento legal, esta Corporación ha establecido que las “*Bases del Plan Nacional de Desarrollo*” hacen parte integral de la ley y se incorporan a ésta. Cfr. sentencias C-095 de 2020, C-068 de 2020, C-026 de 2020, C-008 de 2018, C-704 de 2017, C-620 de 2016, entre otras.

construcción de una Colombia equitativa. Menciona que se basa en tres pactos estructurales: la legalidad<sup>268</sup>, el emprendimiento<sup>269</sup> y la equidad<sup>270</sup>.

164. Aunado a lo anterior, se expone que el logro de esos objetivos exige algunas *condiciones habilitantes* que permitan acelerar el cambio social. En esa medida, evidencia los siguientes pactos que contienen estrategias transversales: “4. *Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo.* 5. *Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro.* 6. *Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional.* 7. *Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento.* 8. *Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos.* 9. *Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.* 10. *Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja.* 11. *Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas.* 12. *Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom.* 13. *Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad.* 14. *Pacto por la equidad de las mujeres.* 15. *Pacto por una gestión pública efectiva*”<sup>271</sup>.

165. Ahora bien, en atención a la estructura que tiene el Plan Nacional de Desarrollo en su parte general, según se ha expuesto, es necesario ahondar acerca del contenido del documento denominado “*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad*”, como integrante de la ley del plan. En ese instrumento se traza una ruta: legalidad y emprendimiento para el logro de la equidad.

166. En primer lugar, se busca remover una serie de obstáculos producto del incremento de las economías ilegales, problemas de acceso y efectividad de la justicia, y el aumento en los riesgos y costos asociados con la corrupción; en segundo lugar, el estancamiento de la productividad como resultado de la alta informalidad laboral y empresarial, y los costos tributarios y regulatorios que desestimulan la empresa; y, en tercer lugar, la prevalencia de un gasto público y un Estado ineficiente y poco efectivo. Además, están los pactos transversales y habilitadores para la equidad, así como los pactos para conectar territorios, gobiernos y poblaciones. Todo ello persigue transformar las condiciones que hagan posible acelerar el crecimiento económico y la equidad de oportunidades<sup>272</sup>.

---

<sup>268</sup> En el plan se establece “*las bases para la protección de las libertades individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la ley y la garantía de los derechos humanos, para una lucha certera contra la corrupción y para el fortalecimiento de la rama judicial*”.

<sup>269</sup> Se plantea, sobre el sustento de la legalidad, “*expandir las oportunidades de los colombianos a través del estímulo al emprendimiento, la formalización del trabajo y las actividades económicas, y el fortalecimiento del tejido empresarial en las ciudades y en el campo*”.

<sup>270</sup> Como resultado final, se “*busca la igualdad de oportunidades para todos, por medio de una política social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y que se centra en las familias como los principales vehículos para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social*”.

<sup>271</sup> Igualmente, el artículo 3º preceptúa que el plan integra “*una visión territorial basada en la importancia de conectar territorios, gobiernos y poblaciones. Esto se ve reflejado en los siguientes pactos: 16. Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones. 17-25. Pacto por la productividad y la equidad en las regiones: || • Región Pacífico: Diversidad para la equidad, la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible. || • Región Caribe: Una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad. || • Seaflower Región: Por una región próspera, segura y sostenible. || • Región Central: Centro de innovación y nodo logístico de integración productiva nacional e internacional. || • Región Santanderes: Eje logístico, competitivo y sostenible de Colombia. || • Región Amazonia: Desarrollo sostenible por una Amazonia viva. || • Eje Cafetero y Antioquia: Conectar para la competitividad y el desarrollo logístico sostenible. || • Región Llanos - Orinoquía: Conectar y potenciar la despensa sostenible de la región con el país y el mundo. || • Región Océanos: Colombia, potencia bioceánica*”.

<sup>272</sup> P. 36.

167. De esta forma, las Bases del plan desagregan las estrategias de cada uno de los pactos y desarrolla sus contenidos específicos en perspectiva de la consecución de los objetivos generales. Según este documento, el **Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia**, se ocupa, entre otros asuntos, del “*imperio de la ley: derechos humanos, justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos*”<sup>273</sup>, que además comprende la “*cobertura y calidad de servicios de justicia ofrecidos por el ejecutivo*”, entre las que se cuenta la Superintendencia de Industria y Comercio, y la necesidad de su fortalecimiento institucional<sup>274</sup>.

168. Con el **Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos**, se sostiene que el “*crecimiento económico se potenciará con un entorno favorable a la creación y consolidación de un tejido empresarial sólido y competitivo*”<sup>275</sup>. Además, una de las herramientas para materializar este pacto está relacionada con el “*Estado simple: menos trámites, regulación clara y más competencia*”<sup>276</sup>. En este sentido, se expone la necesidad de que “*se reduzcan los trámites y regulaciones innecesarios y se mejore la calidad de las nuevas regulaciones, para garantizar un ambiente de negocios propicio para el emprendimiento y el fortalecimiento de la libre competencia*”<sup>277</sup>. De igual modo, se indica que el país “*requiere fortalecer la institucionalidad de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), en especial la función de vigilancia y control que ejerce, así como mejorar los instrumentos de política de libre competencia económica, para contribuir con la protección y promoción de un derecho de interés colectivo como este*”<sup>278</sup>.

169. Más adelante, se reconoce la importancia de “*fortalecer el marco normativo e institucional relacionado con la promoción y protección de la libre competencia económica*”, que permitirá “*responder de manera idónea a las realidades de los mercados, prevenir la realización de prácticas anticompetitivas y reestablecer el orden económico cuando se violen las normas de competencia*”<sup>279</sup>. Para ello, se propone como estrategia: “[l]a SIC reformará su estructura institucional para lograr una mayor efectividad en el cumplimiento de la política de competencia en Colombia. Como parte de ello, se contemplarán mecanismos que garanticen la independencia y autonomía en la toma de decisiones en materia de libre competencia económica”<sup>280</sup>.

170. Respecto al **Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia y conectada a mercados**, constituye el principal objetivo del Plan Nacional de Desarrollo, que pretende mayor bienestar, menos desigualdad de resultados y más equidad de oportunidades. Implica avanzar hacia una inclusión, con más oportunidades, removiendo barreras que impiden el acceso a la educación. Se trata de conectar a la población pobre y vulnerable con las oportunidades de emprendimiento y de trabajo formal, hacia el logro de su sostenibilidad en condiciones de empleo dignas y decentes<sup>281</sup>.

171. Ahora bien, **dentro de los pactos transversales y habilitadores del PND**, deben destacarse para el asunto *sub examine*: i) el Pacto por la ciencia, la

---

<sup>273</sup> P. 82.

<sup>274</sup> P. 84.

<sup>275</sup> P. 151.

<sup>276</sup> P. 195.

<sup>277</sup> P. 154.

<sup>278</sup> P. 195.

<sup>279</sup> P. 203.

<sup>280</sup> *Ibíd.*

<sup>281</sup> P. 38.

tecnología y la innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro; ii) el Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento; y iii) el Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones.

172. En torno al **Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación**, en el documento Bases del plan se indica que “*la sociedad y la economía del futuro estará fundamentada en el conocimiento*”<sup>282</sup>, por lo que con ese propósito se fortalecerán los sistemas nacionales y regionales de innovación, robusteciendo la institucionalidad, generando mayor articulación entre diferentes instancias y dando mayor claridad en los roles y funciones de las distintas entidades<sup>283</sup>. Sobre el **Pacto por la transformación digital de Colombia**, el documento sostiene que el mundo es cada vez más digital y esto tiene impacto en todos los aspectos de la vida ciudadana. Informa que en el país se necesita cerrar la brecha digital, tanto a nivel geográfico como socioeconómico<sup>284</sup>. En este sentido, se refiere a “*Colombia se conecta: masificación de la banda ancha e inclusión digital de todos los colombianos*”<sup>285</sup>, para luego precisar que los objetivos de este pacto son los siguientes:

*“a. Crear las condiciones habilitantes para la masificación de las TIC || • Fortalecer y adaptar el marco normativo del sector TIC teniendo en cuenta la realidad tecnológica y de mercados convergente, y las funciones del regulador único e independiente. || • Crear un fondo único para la promoción de las TIC. || • Mejorar la disposición de insumos para la conectividad y la velocidad de conexión a Internet. || • Transformar el sector postal en el contexto de la digitalización y las tendencias del comercio electrónico. || • Fortalecer la televisión y radio pública, con énfasis en contenidos públicos multiplataforma. || • Reducir las barreras al despliegue de la infraestructura requerida para la prestación de los servicios públicos que integran el sector TIC, a escala nacional y, en especial, territorial. || • Revisar y ajustar la normativa de asociaciones público privadas para su aplicación en el sector TIC. || b. Acelerar la inclusión social digital • Implementar políticas de promoción y medidas regulatorias para el despliegue de la red de última milla en segmentos de la población menos atendida. • Implementar incentivos al servicio universal en los hogares cubiertos con redes de última milla. || • Generar un modelo sostenible para la conectividad social en zonas urbanas y, en especial, rurales. || • Fortalecer el programa Computadores para Educar (CPE), con el fin de cerrar la brecha entre regiones. || • Promover el acceso y uso de TIC para ciudadanos con discapacidad. || c. Empoderar a ciudadanos y hogares en el entorno digital ||• Proveer a la población el acceso a las habilidades digitales básicas, así como herramientas, aplicaciones y contenidos que les permitan hacer uso productivo del entorno digital para solucionar sus problemas, generar ingresos y desarrollar sus actividades diarias”<sup>286</sup>.*

173. A su vez, se propone dar cumplimiento al mismo a través de varias estrategias, una de las cuales refiere a “(r)educir las barreras al despliegue de la infraestructura requerida para la prestación de los servicios públicos que integran el sector TIC, a escala nacional y, en especial, territorial”<sup>287</sup>, además de indicarse que “el MinTIC liderará y coordinará con las autoridades de todos los órdenes, tanto nacional como territorial, el adecuado despliegue de la

---

<sup>282</sup> P. 521.

<sup>283</sup> P. 523.

<sup>284</sup> P. 627.

<sup>285</sup> P. 629.

<sup>286</sup> Pp. 634 y 635.

<sup>287</sup> Pp.634 y 638.

*infraestructura de redes de telecomunicaciones en las entidades territoriales, de tal suerte que se implementen acciones destinadas a superar los obstáculos que restrinjan, limiten o impidan el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones necesaria para ejercicio y goce de los derechos constitucionales; igualmente, se revisarán las normas en desuso y las normatividad que rige el uso y aprovechamiento del espacio público”*<sup>288</sup>. Dentro de las Bases del plan se incluye un pacto estructural asociado al aprovechamiento de las TIC como dinamizador de la calidad de vida, que se desarrolló a través de objetivos y estrategias. Una de ellas, busca “*reducir las barreras al despliegue de la infraestructura requerida para la prestación de los servicios públicos que integran el sector TIC, a escala nacional y, en especial, territorial*”<sup>289</sup>.

174. De otra parte, en cuanto a *mejorar la disposición de insumos para la conectividad y la velocidad de conexión a Internet*, se plantea que la asignación del espectro “*debe incluir mecanismos que agilicen el establecimiento de obligaciones ‘de hacer’*<sup>290</sup> *que maximicen el bienestar social e incentive la inversión privada en la provisión de los bienes públicos de comunicaciones*”. También se señala que el MinTIC, en conjunto con la Agencia Nacional del Espectro (ANE) y las demás entidades que corresponda, “*fomentará la modernización de las redes de telecomunicaciones móviles desplegadas en el país (migración de 2G y 3G hacia nuevas tecnologías)*”. Se concibe la posibilidad de que el Ministerio estructure “*la oferta oficiosa de obligaciones ‘de hacer’*<sup>291</sup>, *al emplear mecanismos de subasta inversa que, por una parte, aumenten la oferta de servicios TIC en zonas que actualmente carecen de conectividad adecuada, y por otra, fomenten la competencia entre los PRST para acceder a estas alternativas de pago por el uso del espectro*”<sup>292</sup>.

175. Enseguida, se apunta a la necesidad de *transformar el sector postal en el contexto de la digitalización y las tendencias del comercio electrónico*, afirmando que “*la masificación de Internet y el aumento del comercio electrónico han incrementado el envío de paquetes, lo que genera retos para su seguimiento en tiempo real. Por ello, es necesario avanzar en la creación de soluciones logísticas y aplicaciones móviles, soportadas en uso intensivo de las TIC, adaptadas a las necesidades de los usuarios, así como en la promoción del uso del código postal en el territorio nacional*”<sup>293</sup>. Luego se aduce que “*las líneas de acción que se desarrollen deberán atender las recomendaciones más específicas que se establecieron en el Plan Integral de Reforma y Desarrollo del Sector Postal (PIDEP) 2018, y buscar la revisión del marco legal de los servicios postales, con miras a examinar las cargas económicas y el régimen sancionatorio aplicables a los operadores de estos servicios, con un enfoque homogéneo a las disposiciones que resultan aplicables a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones*”<sup>294</sup>.

176. Otro de los objetivos de dicho pacto es “*acelerar la inclusión social digital*”<sup>295</sup>, siendo una de las estrategias el “*generar un modelo sostenible para*

---

<sup>288</sup> P. 639.

<sup>289</sup> Pp. 634 y 638.

<sup>290</sup> Las obligaciones de hacer son compromisos de realizar un hecho o acción: por ejemplo, desplegar infraestructura que permita la conectividad en zonas apartadas, como contraprestación por la asignación del espectro a un proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones.

<sup>291</sup> Prevista en el artículo 2 de la Resolución 895 de 2016, que desarrolla el Decreto 1078 de 2015, así como en el artículo 194 de la Ley 1753 de 2015.

<sup>292</sup> P. 637.

<sup>293</sup> *Ibidem*.

<sup>294</sup> P. 638.

<sup>295</sup> P. 639.

*la conectividad social en zonas urbanas y, en especial, rurales*”<sup>296</sup>, además que “*dentro de estos modelos se plantea la posibilidad de llevar a cabo obligaciones por parte de los operadores postales, como mecanismo de pago de las contraprestaciones económicas a su cargo, que permitan optimizar la inversión de los recursos públicos mediante el aprovechamiento de su alta capilaridad para la provisión de acceso comunitario a Internet*”<sup>297</sup>. En relación con el **Pacto por la descentralización**, las Bases del plan determinan que se adopta el paradigma de desarrollo regional de la OCDE, que tiene como objetivo “*promover la competitividad regional entendida como el aprovechamiento de las potencialidades territoriales, en busca de la equidad de oportunidades y el desarrollo sostenible. Esto se logra a través del diseño de políticas sensibles a las características de los territorios que toman ventaja de las economías de aglomeración presentes en ellos, potencian la conectividad y los vínculos rurales urbanos*”<sup>298</sup>.

177. En conclusión, para la Corte en principio es factible extraer una correlación entre las primeras cuatro disposiciones (arts. 152<sup>299</sup>, 309<sup>300</sup>, 310 parcial<sup>301</sup> y 311<sup>302</sup>, Ley 1955 de 2019), como normas instrumentales, con las metas, objetivos y estrategias previstas en la parte general y en las Bases de la ley del PND, según se ha podido observar del recuento de la ley y del documento Bases del plan.

178. No obstante, dicha asociación con los objetivos generales de la ley y las Bases del plan, no se advierte con claridad en relación con el artículo 336, parcialmente acusado<sup>303</sup>, que según se ha explicado, fue incluido en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes y hace referencia (art. 110, Ley 1943 de 2018) a que la Superintendencia de Industria y Comercio, la DIAN y la Contraloría General de la República, para evaluar la pertinencia, eficiencia y prevenir la competencia desleal en la economía y garantizar las finalidades de las zonas francas y beneficios del sistema tributario, *conformarán un equipo de auditoría* para hacer una evaluación de todos los beneficios tributarios, exenciones, deducciones, otras deducciones de renta y cada una de las personas jurídicas del régimen de zonas francas, y así determinar su continuación, modificación o eliminación, además que el resultado de la auditoría debía presentarse en un tiempo determinado ante los ministerios de Comercio y Hacienda, y las comisiones económicas del Congreso de la República, lo que permitirá al Gobierno nacional presentar un proyecto de ley que grave las utilidades contables, elimine las rentas exentas y beneficios tributarios especiales, para reemplazar el impuesto de renta.

### **(iii) Conexidad directa e inmediata entre las disposiciones demandadas y la parte general del PND**

179. Después de haberse efectuado la verificación de la ubicación y alcance de los artículos demandados (constituyen o no normas instrumentales), y examinado si tienen una relación con los objetivos generales de la ley y la Bases del plan, se llevará a cabo el estudio de la conexidad directa e inmediata, en su carácter de inexorable. Como se desarrollará, la Corte concluirá que los artículos 152, 309, 310 (parcial) y 311 cumplen el presupuesto de conexidad directa e

---

<sup>296</sup> Pp. 634 y 640.

<sup>297</sup> P. 640.

<sup>298</sup> P. 1089.

<sup>299</sup> Recursos del FONTIC para inspección, vigilancia y control.

<sup>300</sup> Acceso a las TIC y despliegue de la infraestructura.

<sup>301</sup> Expansión de las telecomunicaciones.

<sup>302</sup> Contraprestaciones a cargo de los operadores postales.

<sup>303</sup> Derogatoria del artículo 110 de la Ley 1943 de 2018.

inmediata, lo cual no ocurre respecto del artículo 336 (parcial), por lo que se procederá a declarar la inexecutable de esta disposición.

180. **A través del artículo 152 de la Ley 1955 de 2019**, se garantiza la transferencia de recursos del FONTIC a la Superintendencia de Industria y Comercio con la finalidad de que esta ejerza la función de inspección, vigilancia y control en materia de comunicaciones. Ello guarda conexión directa e inmediata -estrecha y verificable- con el *Pacto por la legalidad*, que, como se ha explicado, abarca la cobertura y calidad del servicio de justicia ofrecido por el ejecutivo, entre las que se cuenta la Superintendencia de Industria y Comercio, así como la necesidad de su fortalecimiento institucional<sup>304</sup>.

181. De igual forma, existe conexidad directa e inmediata con el *Pacto por el emprendimiento*, en tanto la disposición como norma instrumental busca materializar los objetivos generales de la ley del plan, a través del fortalecimiento de la institucionalidad de la Superintendencia de Industria y Comercio, en especial la función de vigilancia y control, además de mejorar los instrumentos de política de libre competencia económica, para contribuir con la protección y promoción de un derecho de interés colectivo<sup>305</sup>, todo lo cual permitirá responder con mayor idoneidad a las realidades de los mercados y prácticas anticompetitivas<sup>306</sup>, la función que hoy deben cumplir las superintendencias para alcanzar con mayor efectividad sus objetivos y la incorporación en los planes del componente de transformación digital<sup>307</sup>.

182. Es clara la *conexidad teleológica directa e inmediata* entre la norma instrumental que se examina y las metas y objetivos generales de la Ley 1955 de 2019, en tanto se hace expresa la necesidad de adoptar medidas para fortalecer las atribuciones que ejerce la Superintendencia de Industria y Comercio, y que para cumplir tal propósito resulta esencial garantizar que esta entidad cuente con el soporte económico necesario para desarrollar sus competencias. Además, la disposición legal es clara al advertir que el destino de tales recursos no puede ser otro que la inspección, vigilancia y control de las actividades inherentes a las TIC<sup>308</sup>. Por lo tanto, se trata de una medida legislativa que robustece la capacidad administrativa de la Superintendencia, que le permitirá desarrollar de manera más adecuada sus funciones en materia de comunicaciones y de paso resguardar su independencia y autonomía.

183. Así las cosas, la norma demanda tiene relación directa e inmediata con el régimen sancionatorio, dado que éste constituye el ejercicio de una función de inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio, además de la conexidad inexorable que se presenta entre el proceso de modernización de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y el ejercicio de las funciones de las entidades que ejercen inspección, vigilancia y control<sup>309</sup>.

184. Por último, si bien esta disposición en principio busca adicionar la Ley 1341 de 2009<sup>310</sup>, resultando con ello comprometido su carácter ordinario y permanente y, por tanto, la regla general de temporalidad de la ley del plan, debe insistirse en que se está ante una disposición legal destinada a impulsar el

---

<sup>304</sup> Documento Bases del PND.

<sup>305</sup> Documento Bases del PND.

<sup>306</sup> Documentos Bases del PND.

<sup>307</sup> Ley del PND.

<sup>308</sup> Cfr. intervenciones de los institutos colombianos de Derecho Tributario y de Derecho Aduanero.

<sup>309</sup> Cfr. concepto de la Procuraduría General de la Nación.

<sup>310</sup> Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones.

cumplimiento del propio plan de desarrollo, cuyo alcance regulador favorece la consecución de los objetivos que se pretenden alcanzar con la ley del plan. De esta manera, la disposición se adopta como una herramienta necesaria para impulsar la política que desarrollará en ese cuatrienio.

185. Aunque, como se ha señalado, deben observarse las competencias legislativas ordinarias y la temporalidad que reviste la ley del plan, no siempre la modificación de normas de carácter permanente lleva indefectiblemente a la inexecutable, ya que debe examinarse las particularidades que revista cada caso. En esta ocasión, aunque se trata en principio de una adición específica al sistema normativo frente a la Superintendencia de Industria y Comercio, en materia de comunicaciones, finalmente se inscribe dentro de la función de planificación en orden a responder a los objetivos generales de la ley del plan. Existe, además, una relación finalista y útil a las estrategias que el Gobierno actual previó en la parte general de la ley del plan. También se ha podido verificar que en las Bases del plan se justifica suficientemente que se está ante un mecanismo idóneo para impulsar el cumplimiento del plan, en la pretensión de afianzar la política del Gobierno de turno<sup>311</sup>.

186. En lo que respecta a los **artículos 309**<sup>312</sup>, **310.7**<sup>313</sup> y **311**<sup>314</sup>, que buscan eliminar barreras para el despliegue de infraestructura en orden a la prestación de los servicios de telecomunicaciones y permiten pactar obligaciones de hacer por el otorgamiento de permisos del uso del espectro radioeléctrico y frente a los operadores postales, se evidencia por la Corte que su contenido instrumental de ejecución tiene *relación directa e inmediata* con los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo, específicamente con el *Pacto por la equidad* y dentro de los pactos transversales con los de la *ciencia, la tecnología y la innovación*<sup>315</sup>; la *transformación digital de Colombia*; y la *descentralización*.

187. En este sentido, se verifica por que la eliminación de barreras para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones -norma instrumental- (**art. 309**), tiene relación directa e inmediata con los objetivos generales del plan, concretamente con el *Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento*, donde se establece como uno de los objetivos crear las condiciones habilitantes para la masificación de las TIC, proponiendo su observancia por medio de estrategias como la reducción de barreras al despliegue de infraestructura requerida para la prestación de servicios que integran el sector de las TIC, a niveles nacional y, particularmente, territorial, además de indicarse que el MinTIC coordinará con las autoridades el adecuado despliegue de la infraestructura de redes de telecomunicaciones en las entidades territoriales, destinadas a superar los obstáculos que limiten la expansión de la infraestructura<sup>316</sup>.

188. De esta forma, la disposición legal se encuentra atada a dichos objetivos y estrategias, al instrumentalizar la posibilidad de que mediante revisión de las normas de planeación de los entes territoriales, sea factible identificar las barreras al despliegue de la infraestructura para la provisión del servicio de comunicaciones, y su posterior remoción a cargo de los municipios,

---

<sup>311</sup> Contenidos similares a este tipo de disposiciones que compromete a las TIC, han sido también avaladas en anteriores oportunidades, como lo fue en las sentencias C-359 de 2016 y C-016 de 2016.

<sup>312</sup> Acceso a las TIC y despliegue de la infraestructura.

<sup>313</sup> Expansión de las telecomunicaciones.

<sup>314</sup> Contraprestaciones a cargo de los operadores postales.

<sup>315</sup> *Ibidem*.

<sup>316</sup> Documento Bases del PND.

persiguiendo la masificación de los servicios de las TIC en procura de beneficiar a los habitantes y usuarios de la zona.

189. Tratándose de los **artículos 310 (parcial) y 311**, estos como normas instrumentales guardan relación intrínseca directa e inmediata con las metas generales de la ley del plan, específicamente con el *Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento*, ya que uno de los propósitos está dado en mejorar la disposición de insumos para la conectividad y la velocidad de conexión a Internet, siendo una de las estrategias para alcanzarlo la de crear las condiciones habilitantes para la expansión de las TIC, en la cual se determina que el MinTIC podrá estructurar la oferta oficiosa de las obligaciones de hacer, al emplear mecanismos de subasta inversa<sup>317</sup>.

190. De igual modo, dentro de los objetivos de dicho pacto está el acelerar la inclusión social digital, constituyendo una de las estrategias el generar un modelo sostenible para la conectividad social en zonas urbanas y, especialmente, rurales, además que se plantea la posibilidad de llevar a cabo obligaciones por parte de los operadores postales, como forma de pago de las contraprestaciones económicas a su cargo, que permitan optimizar la inversión de los recursos públicos mediante el aprovechamiento de su alta capilaridad para la provisión de acceso comunitario a Internet<sup>318</sup>.

191. Se subraya que tales disposiciones legales tienen una relación estrecha con los objetivos generales de la ley y las Bases del plan, al permitir ampliar la cobertura de las TIC, pues a través de este tipo de medidas se facilita la masificación para conectar a todos los habitantes del país, lo cual responde adecuadamente a mejorar la disposición de insumos y de modernización de las redes en el país, así como a cerrar la brecha digital<sup>319</sup>. Asimismo, la posibilidad de pactar obligaciones de hacer, que censura el actor, se reconoce expresamente en las Bases del plan, a través del Pacto por la transformación digital de Colombia. Allí, como se reseñó, se plantea esta facultad por el MinTIC al posibilitar el empleo de mecanismos de subasta inversa, que aumenten la oferta de servicios TIC en zonas que actualmente carecen de conectividad adecuada y fomenten la competencia entre los PRST<sup>320</sup> para acceder a estas alternativas de pago por el uso del espectro.

192. Finalmente, si bien estas disposiciones modifican los artículos 193, parágrafo 1, y 194 de la Ley 1753 de 2015<sup>321</sup>, así como adiciona el artículo 14, parágrafo 3, de la Ley 1369 de 2009<sup>322</sup>, por lo que en principio justificadamente podría pensarse que resultan comprometidos el respeto por las competencias legislativas ordinarias y la temporalidad de la ley del plan como reglas generales, ha de señalarse definitivamente por la Corte que ello no se presenta en esta oportunidad porque, como se ha evidenciado, se trata de disposiciones legales instrumentales que no relevan la potestad legislativa más allá de las metas y objetivos de la específica política de planeación del respectivo Gobierno nacional.

193. Ello no es óbice para dejar de reiterar la sentencia C-068 de 2020, en el sentido de que la función de planificación estatal “*se desdibuja cuando las leyes*

---

<sup>317</sup> Documentos Bases del PND.

<sup>318</sup> Documento Bases del PND.

<sup>319</sup> Cfr. intervención del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones.

<sup>320</sup> Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones.

<sup>321</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, todos por un nuevo país.

<sup>322</sup> Por medio de la cual se establece el régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones.

del Plan Nacional de Desarrollo son utilizadas para incluir, (...) sucesivas normas sobre una regulación transversal que no responden de manera concreta al modelo económico propuesto por cada gobierno, sino que son incluidas en distintos planes de desarrollo sin responder de forma concreta a algún propósito, meta u objetivo”. En este sentido, el que una medida legislativa haya sido prevista en otra ley del plan, a pesar de la regla general establecida, la reincorporación no la hace *per se* inconstitucional, *siempre* que pueda demostrarse que constituye un instrumento necesario o útil para concretar el desarrollo de una política inserta en la ley del plan o sus bases, lo cual se determinará caso a caso.

194. Como se ha observado, son disposiciones legales destinadas a permitir que se cumplan los objetivos establecidos en la parte general de la ley del PND y de sus bases, y a garantizar la efectiva y eficiente realización de éstos, en orden a que se ejecuten las inversiones programadas. Exponen modificaciones y adiciones puntuales a regulaciones sobre las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), para hacerlas congruentes con los fines de la planificación, respecto de la cual se exponen útiles y necesarias, en la búsqueda de afianzar la política económica y social durante un cierto periodo<sup>323</sup>.

195. Ahora bien, el **artículo 336** (vigencias y derogatorias) de la Ley 1955 de 2019, deroga el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018, el cual reza:

*“Con el fin de evaluar la pertinencia, eficacia, eficiencia, prevenir la competencia desleal en la economía colombiana y garantizar el cumplimiento de las finalidades de las zonas francas y los beneficios tributarios otorgados en el sistema tributario colombiano, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y la Contraloría General de la República conformarán un equipo conjunto de auditoría para hacer una evaluación de todos los beneficios tributarios, exenciones tributarias, deducciones, otras deducciones de renta y cada una de las personas jurídicas del régimen de zonas francas, para determinar su continuación, modificación y/o eliminación. El resultado de esta auditoría será público y se presentará ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y las Comisiones Económicas del Congreso de la República a más tardar en el mes de julio de 2019. Para el primer trimestre del año 2020 el Gobierno nacional presentará un proyecto de ley que grave las utilidades contables, eliminando las rentas exentas y beneficios tributarios especiales, para reemplazar el impuesto de renta”.*

196. El actor plantea el desconocimiento del principio de unidad de materia, porque: (i) no existe una conexidad objetiva y razonable de carácter causal, temático, sistemático y teleológico, con las bases o materias dominantes de la ley del plan; y (ii) modificó normas que desarrollan reglas generales permanentes propias de una ley ordinaria, inobservando el límite temporal para este tipo de leyes.

197. Hasta el momento, como se ha explicado, **el juicio realizado por Corte ha establecido que en principio no se evidencia el cumplimiento de los dos primeros presupuestos (ubicación y alcance, y contenido de los pactos a los que podría asociarse)**. En esta tercera etapa se sostendrá, sin lugar a dubitación alguna, que no se presenta la conexidad directa e inmediata entre la norma

---

<sup>323</sup> Contenidos normativos similares a estas disposiciones que comprometen a las TIC, han sido también validadas constitucionalmente por este Tribunal en las sentencias C-359 de 2016 y C-016 de 2016.

cuestionada y las metas, programas y objetivos generales de la ley del plan o sus Bases<sup>324</sup>.

198. En primer lugar, los antecedentes legislativos han mostrado que **esta disposición solo vino incluirse en el proyecto de la ley del plan en el segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes**. En esa medida, si bien podría introducirse la misma en esta etapa del trámite legislativo, la circunstancia de que la norma no hubiera permanecido durante todo el trámite -principalmente desde su inicio-, resta fuerza jurídica o genera al menos dudas de que realmente estuviera al servicio de las metas, estrategias y objetivos generales de la ley del plan o sus bases.

199. El Procurador General sostiene que la derogatoria de un artículo que establecía la conformación de un equipo conjunto de auditoría para hacer una evaluación de los beneficios y otras deducciones fiscales, no resulta ajeno a las *Bases del plan*, toda vez que dentro del ítem sobre consistencia macroeconómica, fiscal y de resultados económicos sociales, se refirió al aseguramiento de la institucionalidad fiscal, en el que se encuentra necesario la independencia de los órganos que se pretenda crear para proveer seguimiento periódico y evaluación crítica sobre cobertura institucional, metodologías, pronósticos, planes, desempeño y sostenibilidad de las finanzas públicas y la política fiscal.

200. Esta Corporación no comparte el concepto emitido. Si bien la disposición podría inicialmente asociarse a las Bases del plan al referir al “*aseguramiento de la institucionalidad fiscal*”<sup>325</sup> dentro del acápite denominado “*consistencia macroeconómica, fiscal y de resultados económicos y sociales*”<sup>326</sup>, **al realizar un análisis detenido dicha relación no pasa de ser hipotética e indirecta**, como se pasa a explicar.

201. En primer lugar, **no es claro en qué tipo de pacto se inscribe** (estructurales, con estrategias transversales y con visión territorial, art. 3º, Ley 1955 de 2019).

202. En segundo lugar, **la política de acción referida por el Ministerio Público prevista en las Bases del plan, no subsume ni logra relacionarse en su materia, con el contenido que ocupa al artículo derogado por la ley del plan**.

203. La alusión en las Bases del plan al *aseguramiento de la institucionalidad fiscal*, tiene por finalidad estudiar la suficiencia de las medidas tomadas en materia fiscal para hacer frente a los retos de una economía globalizada, particularmente busca: a) fortalecer los instrumentos para la sostenibilidad fiscal, ajustándolos a las mejores prácticas internacionales y de transparencia fiscal, por lo que se pretende consolidar un Consejo Fiscal independiente<sup>327</sup> y adecuar el sistema de gestión de riesgos fiscales<sup>328</sup>, b) mejorar los mecanismos de transparencia (consolidación del PCTE)<sup>329</sup>; y c) la reingeniería de la gestión

---

<sup>324</sup> De esta manera, se acogen las solicitudes presentada por el ICDT y el ICDA (intervinientes dentro del expediente de constitucionalidad).

<sup>325</sup> P. 1295.

<sup>326</sup> P. 1269.

<sup>327</sup> El diseño del Consejo Fiscal Independiente que se ajuste a las mejores prácticas internacionales, busca proveer seguimiento periódico y evaluación crítica sobre cobertura institucional, metodologías, pronósticos, planes, desempeño y sostenibilidad de las finanzas públicas y la política fiscal.

<sup>328</sup> MinHacienda establecerá los lineamientos para la definición, operación y evaluación de un sistema de gestión de riesgos fiscales que permita una evaluación más completa e integrada de los posibles choques a las finanzas del Gobierno y ampliar las herramientas disponibles para transferir, compartir o prever adecuadamente los riesgos.

<sup>329</sup> Portal Central de Transparencia Económica.

de las finanzas públicas (creación del sistema de gestión de las finanzas públicas, mejoramiento de la consolidación del proceso presupuestal del sector público, presupuesto orientado a resultados, modernización del tesoro público, estadísticas de finanzas públicas, sinergias de los procesos administrativos de la gestión de las finanzas públicas)<sup>330</sup>.

204. Por su parte, lo derogado por la disposición acusada hacía referencia a que para evaluar la pertinencia, eficacia, eficiencia y prevenir la competencia desleal en la economía y garantizar las finalidades de las zonas francas y beneficios del sistema tributario, se establece respecto de la Superintendencia de Industria y Comercio, la DIAN y la Contraloría General de la República la obligación de conformar un *equipo conjunto de auditoría* para hacer una evaluación de todos los beneficios y otras deducciones y cada una de las personas jurídicas del régimen de zonas francas, y así determinar su continuación, modificación o eliminación. El resultado de la auditoría debía presentarse en un tiempo determinado ante algunos ministerios y las comisiones económicas del Congreso de la República, lo que permitiría que el Gobierno nacional presente un proyecto de ley que grave las utilidades contables, elimine las rentas exentas y beneficios tributarios especiales, para reemplazar el impuesto de renta.

205. De este modo, aunque en las Bases del plan se refiera al aseguramiento de la institucionalidad fiscal, realmente el marco de la política establecida se desenvuelve dentro de unos objetivos específicos y diferentes<sup>331</sup>, que la distancian de la relación de causalidad con lo derogado por la norma demandada<sup>332</sup>. De hecho, en ninguna de las disposiciones de la ley del plan, ni en los acápites del documento Bases del plan, existe mención alguna o puede extraerse una relación directa e inmediata, que como lo ha sentado la Corte debe ser estrecha y verificable.

206. En tercer lugar, **entre la norma demandada y los objetivos de la parte general del plan o sus bases, no se encuentra que lo regulado contribuya directa e inmediatamente a la materialización de la política del plan establecido.**

207. La relación endilgada por la Procuraduría General con las Bases del plan, específicamente, con el aseguramiento de la institucionalidad fiscal, que hace parte de la denominada consistencia macroeconómica, fiscal y de resultados económicos y sociales, es para la Corte **meramente hipotética e indirecta** al no poderse determinar de qué manera la regulación legal establecida responde a tal objetivo (si así se le pudiere considerar) u otro previsto en la parte general de la ley del plan o sus Bases.

208. De esta manera, **no podría entenderse que se está ante una norma que tiene un claro fin planificador**, tampoco que desarrolle pactos estructurales, estrategias transversales o tenga una visión territorial<sup>333</sup>, menos que constituya un mecanismo idóneo para la ejecución del plan de inversiones o que resulte indispensable para impulsar el cumplimiento del PND.

---

<sup>330</sup> Pp. 1295-1303, Bases del PND.

<sup>331</sup> A saber, responder a los retos de una economía globalizada, fortaleciendo algunos instrumentos para la sostenibilidad fiscal, mejores prácticas internacionales y transparencia, por lo cual se consolidan algunas instituciones y mecanismos, se adecúa el sistema de gestión de riesgos y se propone una reingeniería de la gestión de las finanzas públicas.

<sup>332</sup> Esto es, la conformación de un equipo de auditoría que evalúe en un tiempo determinado todos los beneficios y deducciones tributarias, para así determinar su mantenimiento o modificación por el legislador, a través de la presentación de un proyecto de ley.

<sup>333</sup> Artículo 3º, Ley 1955 de 2019.

209. Es importante recabar, como lo ha considerado la Corte, que **cuando una medida legislativa no establece autónomamente condiciones suficientes para materializar el objetivo al que sirve o no resulta inequívocamente efectiva para la realización del programa previsto en la parte general del plan**, incumple el requisito de unidad de materia<sup>334</sup>. Según lo explicado, hay lugar a declarar la inexequibilidad cuando *“la conjunción es apenas temática con algunos principios transversales del PND, pero sin un vínculo directo y verificable, estrecho e inmediato”*<sup>335</sup>. Siendo ajeno el artículo demandado -inexistencia de vínculo directo- a las metas, estrategias y objetivos de la política dispuesta en la ley del plan o sus bases, así como a la materialización de los mismos, se configura la violación al principio de unidad de materia.

210. Ahora bien, el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, deroga el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018<sup>336</sup>, por lo tanto, **modifica una legislación ordinaria<sup>337</sup> comprometiendo la vocación de transitoriedad de la ley del plan**. Por lo tanto, se ha desplazado la competencia ordinaria del Congreso de la República, sin que se pueda identificar que con ello se busca materializar de manera inexorable una política de largo plazo conexas (de forma directa e inmediata) con la ley o las Bases del plan, si no, por el contrario, corregir un problema normativo de legislación permanente preexistente.

211. Al resultar comprometida una competencia legislativa ordinaria permanente, **era menester que la iniciativa gubernamental en materia del PND hubiere estado precedida de la justificación suficiente que evidenciara con claridad que la disposición pretendida**: i) constituye una expresión de la función de planeación, ii) es una norma instrumental destinada a permitir la ejecución del plan favoreciendo la consecución de los objetivos generales, iii) es un mecanismo idóneo para la puesta en marcha del plan de inversiones o una medida indispensable para impulsar el cumplimiento del PND y iv) no busca llenar vacíos e inconsistencias de otro tipo de leyes.

212. Dicha carga de argumentación que debe existir por parte del Gobierno nacional, cuando afecte una normatividad ordinaria permanente, sobre el porqué es necesario e imprescindible su modificación de cara a los objetivos generales del PND, no se cumplió en el presente caso. **Si bien en la plenaria de la Cámara se hizo referencia a que los coordinadores de la ponencia positiva tuvieron reuniones con el Gobierno nacional, exponiendo la necesidad de incorporar la derogatoria del artículo 110 de la Ley 1943 de 2018** y, como se registró en el pliego de modificaciones, la importancia de realizar ajustes tendientes a la uniformidad del proyecto de ley conforme a las opiniones dadas,

---

<sup>334</sup> Sentencia C-008 de 2018.

<sup>335</sup> *Ibidem*.

<sup>336</sup> Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones.

<sup>337</sup> En la sentencia C-481 de 2019 se sostuvo que las leyes de financiamiento (art. 347 C. Pol.) guardan una directa relación causal con la ley anual de presupuesto y tienen las siguientes particularidades: *“(a) Creación o modificación de rentas y recursos de capital. (...); (b) Objetivo financiero. (...); y (c) Efectos: en cuanto se refiere a los efectos de las leyes de financiamiento y sin perjuicio de que las mismas se tramiten coetáneamente con la ley anual de presupuesto, se deben entender separados respecto de esta, y ello por la bifurcación del principio de legalidad financiera. Lo anterior obedece a que las leyes de financiamiento se dirigen a la creación o modificación de ingresos, mientras que en la ley anual de presupuesto, en virtud del principio de universalidad, se prevé la autorización legal de la totalidad de los gastos que se pretende realizar durante una vigencia fiscal, los cuales a su vez deben corresponder al plan nacional de desarrollo y aprobarse por el Congreso en un marco de sostenibilidad fiscal. Por tal motivo, en materia de ingresos, el artículo 347 C.P., al no contemplar un límite temporal, y teniendo en cuenta que la jurisprudencia de esta Corporación, ha considerado que las leyes de financiamiento pueden contemplar una estimación de los ingresos de la Nación, se admite, en principio, que a través de ellas se disponga, como regla general, el recaudo de rentas y recursos de capital más allá del periodo fiscal desfinanciado, esto es, de manera permanente. En todo caso, si bien las normas tributarias incluidas por virtud de las leyes de financiamiento no tienen una limitación temporal respecto de sus efectos, no es menos cierto que el Estatuto Orgánico del Presupuesto prevé en su artículo 54 que las rentas creadas por aquellas deben ceñirse a la cuantía del gasto desfinanciado”*.

destacándose consideraciones de conveniencia y necesidad<sup>338</sup>; estos por sí mismos **resultan insuficientes como carga argumentativa**, al no evidenciarse la relación con la función de planeación, el carácter instrumental y la conexión inexorable directa e inmediata con la ley o sus Bases.

213. **Tal claridad argumental era indispensable dada la competencia constitucional entregada al ejecutivo en materia de planeación, diseño y puesta en ejecución del PND**, sin que corresponda a la Corte realizar conjeturas para complementar lo que imagina fueron la intención y metas perseguidas por el Gobierno nacional y, por ende, encontrar una relación entre la medida y los objetivos generales del plan, máxime cuando los pactos estructurales resultan tan generales.

214. Adicionalmente, ha de señalarse que aun cuando la norma acusada se limita a derogar una disposición, finalmente compromete una norma con vocación tributaria, cuya inclusión, como se sostuvo en la sentencia C-481 de 2019, es factible en condiciones excepcionales, no obstante, hace más riguroso el juicio de constitucionalidad al comprometer el principio democrático. De esta forma, atendiendo la argumentación expuesta, que evidencia con suma claridad la inexequibilidad del artículo 336 (parcial) por violación del principio de unidad de materia, la Corte no encuentra la necesidad de ahondar en mayores consideraciones a las mencionadas.

### **Síntesis de la decisión**

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

216. Luego de exponer el estado actual de la jurisprudencia constitucional sobre los planes nacionales de desarrollo, la Sala Plena destacó que aun cuando la ley del plan revista de particularidades no la exonera de la necesaria deliberación democrática que haga evidente la participación, el pluralismo y los derechos de las minorías.

217. Igualmente, refirió a la temporalidad (cuatro años) de la ley del plan como criterio general de estudio de la unidad de materia, para significar que la reincorporación de disposiciones plasmadas en los planes nacionales de desarrollo anteriores o el comprometer competencias legislativas ordinarias puede llevar a la inexequibilidad de sus disposiciones, si no está precedida de una justificación necesaria que exponga con claridad que: i) es una expresión de la función de planeación; ii) constituyen mecanismos idóneos para su ejecución tratándose del plan nacional de inversiones o medidas necesarias para impulsar el cumplimiento del PND; iii) no se pueden emplear para llenar vacíos e inconsistencias de otro tipo de disposiciones; y iv) no pueden contener cualquier tipología de normatividad legal, ni convertirse en una colcha de retazos que

---

<sup>338</sup> Gaceta del Congreso 273 de 2019. En una de las ponencias negativas se afirmaba que el Gobierno había incluido en las derogatorias del PND la eliminación del artículo 110 de la Ley 1943 de 2018, Gaceta del Congreso 246 de 2019.

lleve a un limbo normativo, pues, de no hacerse esta distinción cualquier medida de política económica tendría siempre relación -así fuera remota- con el PND.

218. Esta conexión inexorable con el plan y sus bases son examinados caso a caso por el Tribunal Constitucional. En esa medida, precisó que la pretensión de instaurar políticas de largo aliento (ordinarias) exige acudir a la agenda legislativa del Gobierno y su consiguiente propuesta e impulso ante el Congreso de la República, en respeto al principio democrático.

219. Así mismo, refirió a la prelación que se predica específicamente del plan nacional de inversiones, delimitado por los artículos 150.3, 339 y 341 inciso tercero de la Constitución, que no puede interpretarse como constitutiva de un parámetro de constitucionalidad, sino como un concepto que involucra una preferencia y, por lo tanto, no una validez constitucional. Adicionalmente, hizo hincapié en el control estricto que efectúa la Corte tratándose del principio de unidad de materia, destacando la necesidad de valorar la información con que contaban los congresistas, si la información fue tenida en cuenta por los mismos y si existió la posibilidad de deliberar en el Congreso.

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

221. Con base en estas subreglas la Corte ingresó al examen del asunto concluyendo que no se desconoció el principio de publicidad por la ley del plan. En primer lugar, puso de presente los artículos 182 y 183 del Reglamento del Congreso, dado que el debate inicial se dio en comisiones conjuntas surtiendo el segundo debate de manera simultánea en plenarios de Cámara y Senado, realizando algunas precisiones respecto del asunto *sub examine*. De igual modo, además de la publicación oficial del informe de ponencia positiva, se pudo determinar que se dio la explicación necesaria de la ponencia positiva y las modificaciones a la misma producto de haberse acogido el texto de la plenaria de la Cámara. Igualmente, el día de la discusión y votación la secretaría general del Senado publicó en la página web el texto a debatir, con anterioridad al inicio de la votación, lo que permitió sostener que fue publicado en un medio idóneo. El Reglamento del Congreso (art. 156) posibilita el empleo de otros medios de publicación para facilitar el debate y reducir los términos, siempre y cuando se cumpla con la misma finalidad, razón por la cual la publicación en la página web, previo a su votación, constituyó un mecanismo expedito y efectivo para garantizar su conocimiento. Así mismo, fue aprobada debidamente la proposición de acoger el texto de la plenaria de la Cámara. Todo lo cual se cumplió a la luz del principio de instrumentalidad de las formas.

222. Adicionalmente, se sostuvo que este asunto se diferencia de lo resuelto en la sentencia C-481 de 2019, en la cual la Corte declaró la inexecutable de la casi totalidad de la ley de financiamiento (1943 de 2018). Ello por cuanto, de un lado, comprometió con mayor fuerza el principio democrático al corresponder a un asunto altamente tributario lo cual no se presenta en este caso y, del otro, no se conoció el texto que se votó en la plenaria de la Cámara, por ejemplo, que la

información estuviera publicada en la página web, como se presentó en esta ocasión. De igual modo, recabó esta Corporación en que el principio de publicidad debe observarse con mayor detenimiento tratándose de la ley del plan.

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

224. No obstante, en cuanto al artículo 336 de la ley del plan la Corte encontró desconocido el principio de unidad de materia, toda vez que la derogación del artículo 110 de la Ley 1943 de 2018 que conformaba un equipo conjunto de auditoría para hacer una evaluación de todos los beneficios tributarios y cada una de las personas jurídicas del régimen de zonas francas, modificó la legislación ordinaria permanente y terminó por comprometer la vocación de transitoriedad de la ley del plan. Particularmente, se evidenció la inexistencia de conexión inexorable entre la medida legislativa y las metas, estrategias y objetivos generales de la ley del plan o sus Bases.

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

## VIII. DECISIÓN

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

### RESUELVE:

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

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

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

Cuarto. Inhibirse de pronunciarse de fondo sobre los artículos 310 (parcial) y 311 de la Ley 1955 de 2019, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada  
*Con aclaración de voto*

LUIS JAVIER MORENO ORTIZ  
Magistrado (e.)

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada

RICHARD STEVE RAMÍREZ GRISALES  
Magistrado (e.)

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General