

República de Colombia



Corte Constitucional

COMUNICADO 2

4 y 5 de febrero de 2025

Sentencia C-038/25 (5 de febrero)

M.P. Cristina Pardo Schlesinger

Expediente: D-15.937

La Corte resolvió declarar inexecutable el artículo 261, de la ley 2294 de 2023, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, que autorizaba a las sociedades por acciones simplificadas (SAS) a negociar sus valores en el mercado público de valores, por desconocer el principio de unidad de materia

1. Norma demandada

LEY 2294 DE 2023

(mayo 19)

Diario Oficial No. 52.400 de 19 de mayo de 2023

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

(...)

Artículo 261. Modifíquese el artículo 4 de la Ley 1258 de 2008, el cual quedará así:

ARTÍCULO 4. NEGOCIACIÓN DE VALORES EN EL MERCADO PÚBLICO. La sociedad por acciones simplificada podrá ser emisor de valores, para lo cual podrá inscribir sus valores en el Registro Nacional de Valores y Emisores (RNVE) y negociarlos en bolsas de valores, en los términos y condiciones que determine el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Entre estas condiciones se considerarán aspectos relacionados con los estatutos y con el gobierno corporativo de este tipo de sociedades.

2. Decisión

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 261 de la Ley 2294 de 2023, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “*Colombia Potencia Mundial de la Vida*”.

3. Síntesis de los fundamentos

En esta oportunidad, le correspondió a la Sala estudiar si la autorización dispuesta por el artículo 261 Ley 2294 de 2023, “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*” a las sociedades por acciones simplificadas (SAS) para negociar sus valores en el mercado público de valores, viola el principio de unidad de materia, consagrado en el artículo 158 superior. Las razones presentadas por el actor fueron (i) no existía una relación de conexidad directa e inmediata entre el artículo 261 acusado y los objetivos, metas, planes, programas o estrategias incorporados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo y (ii) la norma acusada introducía cambios permanentes dentro del ordenamiento, no está exclusivamente ligado a la duración de la Ley 2294 de 2023 (PND), y no se encuentra demostrada su relación de causalidad en función de la planeación para su cumplimiento.

Para analizar el cargo presentado, la Corte reiteró su jurisprudencia sobre las exigencias específicas del principio de unidad de materia en los planes nacionales de desarrollo. Así, la Sala Plena recordó que una flexibilización de dicha garantía democrática, permitiría la introducción de legislación ajena a los propósitos constitucionales que explican el rol de la planificación estatal.

En este orden, la Sala consideró que la verificación de la vulneración del principio de unidad de materia requerirá de la realización de un juicio de constitucionalidad estricto por medio del cual, el juez constitucional debe: (i) determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas para establecer si se trata de una disposición instrumental; (ii) definir si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan relacionarse con las disposiciones acusadas (carácter instrumental). En tal dirección, (iii) constatar que exista conexidad directa e inmediata (estrecha y verificable) entre las normas cuestionadas y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan, así como 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. Especialmente, debe demostrarse una relación explícita entre la norma estudiada y los programas específicos del Plan Nacional de Inversiones.

En relación con este último análisis, es decir, la conexidad directa e inmediata, se recordó que las disposiciones presupuestales o ejecutivas deben ser idóneas para garantizar la efectiva realización, ejecución o cumplimiento de una meta, un objetivo o una estrategia de la parte general del plan de desarrollo. Por el contrario, la conexión de un precepto de ejecución no es directa ni inmediata en aquellos supuestos en los cuales, a partir de su aplicación, no pueden obtenerse inequívocamente los objetivos o metas del plan o el logro de estos es sólo hipotético, eventual o remoto.

Por otro lado, esta Corporación señaló, que cuando las disposiciones tienen vocación de permanencia, el Gobierno tiene una carga argumentativa reforzada dentro del debate legislativo, y debe justificar que la norma en cuestión: (i) es una expresión de la función de planeación; (ii) favorece la consecución de los objetivos, naturaleza y espíritu de la ley del plan; y (iii) constituye un mecanismo para la ejecución del plan nacional de inversiones o una medida necesaria para impulsar el cumplimiento del Plan de Desarrollo.

El artículo 261 de la Ley 2294 de 2023, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo no satisfacen las exigencias derivadas del principio de unidad de materia.

Así dicha disposición, mediante el cual se autoriza a las sociedades por acciones simplificadas (SAS) a negociar sus valores en el mercado público de valores, pese a ser *prima facie* instrumental, no tiene

una relación directa e inmediata con los objetivos, metas, planes y estrategias de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, ni tampoco permite cumplirlos de forma efectiva, sino de forma mediata e hipotética. En este orden, la autorización de la emisión en bolsa por parte de este tipo de sociedades no implica la financiación inmediata de las pequeñas y medianas empresas- como lo pretende el actual Plan Nacional de Desarrollo-, al depender de una hipotética decisión de los inversionistas de compra de dichas acciones, que puede incluso no producirse.

De igual forma, el acceso a la financiación societaria tiene diferentes vías, y no existe explicación alguna que dé cuenta de las razones por las cuales modificar un régimen que, además, protege el ahorro público, sea efectivamente necesaria para cumplir con dicho objetivo.

La Sala de igual forma sostuvo que el artículo 261 de la Ley 2294 de 2023, modifica de manera permanente el ordenamiento jurídico y no persigue un fin planificador ni de impulso a la ejecución del plan cuatrienal. En ese orden, su contenido se constituye en una materia propia del procedimiento legislativo ordinario, escenario idóneo para garantizar el principio democrático y donde, además, deben adoptarse medidas que protejan la inversión pública.

Es por esta razón que la modificación del régimen jurídico de las sociedades por acciones simplificadas ha debido ser tramitada a través de una ley ordinaria independiente. Tampoco se presentó un cumplimiento de la carga argumentativa en el debate de las normas que modifican de forma permanente el ordenamiento por cuanto (i) no existió razón alguna dentro del debate legislativo, ni por parte de los congresistas ponentes ni del Gobierno nacional, que justificara la necesidad de la modificación del artículo 4 de la Ley 1258 de 2008 y (ii) tampoco se dio cuenta de su relación con los planes o proyectos del Plan Nacional de Desarrollo.

4. Salvamento de voto

El magistrado **Juan Carlos Cortés González** salvó el voto. Al respecto, advirtió que la norma acusada contiene una medida de carácter instrumental, que por excepción podía adoptarse como mandato con vigencia indefinida en el tiempo. En ese sentido, autorizar a las SAS a que inscriban sus acciones y valores en el Registro Nacional de Valores y puedan negociarlos en bolsa tiene relación directa e inmediata con los objetivos y programas del plan nacional de desarrollo, en cuanto fomentar el financiamiento empresarial sostenible y promover el crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas. Además, se trata de una medida efectiva para lograr dichos propósitos, tal y como lo había establecido la Corte Constitucional en una oportunidad anterior¹, frente a una norma similar, que fue justificada por el Gobierno desde la presentación del correspondiente proyecto de ley.

Finalmente, sin desconocer la pertinencia de ejercer un control riguroso respecto de la unidad de materia en las leyes del plan nacional de desarrollo, que evite la desnaturalización del debate democrático en ellas y que ha sido propósito de la Corte Constitucional en los últimos años, reiteró su inquietud sobre el escrutinio restrictivo que al efecto se ha ampliado y que podría generar un vaciamiento de las competencias del Gobierno y del Congreso como agentes planificadores. Ello podría desnaturalizar la ley del plan al menos en dos sentidos: (i) considerar dicho cuerpo como una mera declaración de objetivos de política pública sin fuerza vinculante y (ii) limitar la interacción de este cuerpo normativo con la legislación ordinaria y de carácter permanente, lo que afectaría el andamiaje sistémico del ordenamiento jurídico.

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-331 de 2020. M. P. José Fernando Reyes Cuartas.