

República de Colombia



Corte Constitucional

COMUNICADO 26

11 y 12 de junio de 2025

Sentencia C-244 de 2025
M.P. Miguel Polo Rosero
Expediente: D-16.178

Corte declaró inexecutable, por incumplir el principio de unidad de materia, el artículo 280 de la Ley 2294 de 2023 que modificaba la temporalidad de la contribución nacional de valorización. De otra parte, declaró la reviviscencia del artículo 249 de la Ley 1819 de 2016.

1. Norma demandada

“LEY 2294 DE 2023

(mayo 19)

Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

[...]

Artículo 280. Modifíquese el inciso segundo del artículo 249 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 249. Aplicación del Cobro de la Contribución.

(...)

La Contribución Nacional de Valorización se podrá aprobar y aplicar antes, durante y hasta cinco (5) años después del inicio de la operación del proyecto”.

2. Decisión

Primero: Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** del artículo 280 de la Ley 2294 de 2023 “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida*”, por trasgredir el principio de unidad de materia, en los términos señalados en esta providencia.

Segundo: En consecuencia, disponer la **REVIVISCENCIA** del inciso segundo del artículo 249 de la Ley 1819 de 2016.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió una demanda formulada en contra del artículo 280 de la Ley 2294 de 2023. El actor había presentado, inicialmente, tres cargos contra la disposición mencionada: *primero*, posible desconocimiento del artículo 158 de la Constitución Política, en tanto se había vulnerado el principio de unidad de materia, dado que el artículo acusado no guardaba una conexidad con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo; *segundo*, posible desconocimiento del artículo 363 de la Constitución, porque –sostuvo el actor– la norma modificó la temporalidad de la contribución nacional de valorización, y con ello afectó los proyectos que iniciaron su ejecución con anterioridad a la entrada en vigencia de la norma. Así, se pasó por alto el principio de irretroactividad en materia tributaria. Y *tercero*, posible vulneración del artículo 83 del Texto Superior, ya que la norma censurada pudo desconocer la buena fe y la confianza legítima de los sujetos pasivos del tributo, quienes ya habían ajustado su conducta a las reglas del artículo 249 de la Ley 1819 de 2016 –en su inciso segundo, versión original–. El actor señaló que estos sujetos entendían que la contribución nacional de valorización solo se podía aprobar, antes o durante, la ejecución del proyecto de infraestructura vial, y no después (como lo señala la norma objeto de reproche).

Inicialmente, *en primer lugar*, la Sala Plena integró la unidad normativa con el inciso segundo del artículo 249 de la Ley 1819 de 2016. Esto, tras advertir que el fragmento demandado, solo podía adquirir sentido si se leía en conjunto con aquella disposición. *En segundo lugar*, analizó la aptitud sustancial de la demanda. Se refirió a los planteamientos de quienes habían solicitado, en esta causa, la emisión de un fallo inhibitorio con el argumento de que los cargos propuestos carecían de *certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia*. Sobre el particular, esta Corporación consideró que los cargos relacionados con la posible vulneración del principio de irretroactividad de la ley, así como de la buena fe y la confianza legítima, no habían cumplido con la carga argumentativa mínima exigida por la jurisprudencia desde la sentencia C-1052 de 2001. En contraste, concluyó que el cargo referido al **presunto desconocimiento del principio de unidad de materia sí había satisfecho dicha carga**. En consecuencia, continuó con el análisis de fondo estudiando únicamente este último cargo.

Para resolver esta cuestión, y con sustento en el problema jurídico, la Corte se preguntó si la norma objeto de control guardaba una conexidad *directa e inmediata* con las metas, planes, programas o estrategias incorporados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo o con el Plan Plurianual de Inversiones. En concreto, resaltó que, según la jurisprudencia vigente, el examen de constitucionalidad en este tipo de cargos debía ser más exigente. Ello teniendo en consideración la naturaleza de la ley del plan nacional de desarrollo, el proceso que rige su adopción y la imperiosa necesidad de evitar que allí se incluyan normas que deben ser discutidas por el Congreso de la República –con mayor amplitud– al ejercer sus competencias constitucionales previstas, entre otros, en el artículo 150 del Texto Superior.

Dicho esto, la Sala concluyó que, en este caso concreto, el artículo 280 de la Ley 2294 de 2023 sí desconoció el principio de unidad de materia. La Corte estimó que, si bien la norma podía ser instrumental y tener alguna relación con las metas, planes, programas o estrategias incorporados en la parte general del Plan e incluso con el Plan Plurianual de Inversiones, esa relación no había sido *directa ni inmediata*, en los términos expuestos por la jurisprudencia constitucional. En este sentido,

señaló la Corte, tal conexidad debía comprobarse teniendo en cuenta, especialmente, el contenido tributario de la norma y las cargas democráticas de deliberación que le eran inherentes.

La Corporación recordó que la conexidad *directa e inmediata* (también llamada *teleológica y estrecha*), impone al juez constitucional determinar si la norma instrumental permite, inequívocamente, la realización de las metas, planes, programas o estrategias contenidas en la parte general (incluidas sus bases) o de los programas previstos en el Plan Plurianual de Inversiones. Dicho esto, este Tribunal indicó que la referida conexión *no era directa ni inmediata respecto de la norma demandada*, máxime cuando no existía claridad sobre la necesidad de modificar la temporalidad prevista para la imposición de la contribución nacional de valorización, a partir de una norma de contenido tributario. En efecto, la Sala Plena concluyó que, (i) no era evidente si, en ausencia de dicha modificación, no podían ejecutarse los proyectos de infraestructura vial planteados por el Gobierno; o (ii) si los recursos que obtenía el Estado, a partir del cobro del tributo, en la forma prevista por el artículo 249 de la Ley 1819 de 2016, eran insuficientes para ese propósito.

En consecuencia, la Corte declaró la inexecutable del artículo 280 de la Ley 2294 de 2023, y decidió que, al desaparecer del ordenamiento jurídico la modificación realizada en el precepto legal cuestionado, procedía la reviviscencia del inciso segundo del artículo 249 de la Ley 1819 de 2016 – en su versión original–, en aras de proteger el principio de seguridad jurídica. Con esta decisión, este Tribunal reiteró la importancia de proteger las instancias ordinarias de deliberación democrática, en un tema que impone el mayor recelo en las instancias de producción normativa, como lo son las modificaciones tributarias, regidas por un principio estricto de reserva legal.

Precisión del precedente - jurisprudencia anunciada

La Corporación resolvió, como jurisprudencia anunciada, estructurar un esquema consolidado de control de constitucionalidad vinculado con el principio de unidad de materia. Señaló que el estándar para examinar si una norma incluida en el Plan Nacional de Desarrollo trasgrede el citado principio debe seguir siendo estricto –tal y como lo es en la actualidad– siempre que el juez constitucional advierta de manera preliminar que se incluyeron en ese instrumento normas que, por sus características particulares, debían ser objeto de un amplio debate en el Congreso de la República, a partir de sus competencias generales incluidas –entre otras– en el artículo 150 superior (por ejemplo, normas tributarias, de carácter sancionatorio, o normas que modifican la legislación de manera permanente, entre otras). En caso contrario, esto es, cuando se advierta *prima facie* que respecto del asunto regulado existe un mayor margen de configuración para incluir normas en el Plan Nacional de Desarrollo, el escrutinio deberá tener una intensidad inferior. En todo caso, la necesidad de acudir a uno u otro estándar siempre dependerá de la naturaleza de la norma que se estudia.

4. Aclaraciones de voto

Los magistrados **Jorge Enrique Ibáñez Najar** y **José Fernando Reyes Cuartas**, aclararon su voto.

El magistrado **Reyes Cuartas** aclaró su voto frente a la decisión de declarar la inexecutable del artículo 280 de la Ley 2294 de 2023. En cuanto a la aptitud de la demanda, consideró que únicamente el cargo por vulneración del principio de unidad de materia cumplía con la carga argumentativa. Respecto del fondo del asunto, estimó que la naturaleza y el alcance de la ley del Plan Nacional de Desarrollo tornaban inconveniente la flexibilización del juicio por violación del principio de unidad de materia. Además, señaló que la unificación de la jurisprudencia sobre la intensidad del juicio implicó realmente una variación de la línea de la Corte Constitucional sobre la materia.

(i) La aptitud de la demanda

El magistrado indicó que el único cargo que cumplía con la carga argumentativa era el relacionado con la vulneración del principio de unidad de materia, debido a que los demás cargos -concernientes al desconocimiento de los principios de irretroactividad, buena fe y confianza legítima-, presentaban serias deficiencias argumentativas.

Sostuvo que la demanda se basó exclusivamente en argumentos de conveniencia, pues el accionante sustentó su cuestionamiento en la problemática que la norma acusada ha generado para la construcción de la doble calzada en la vía Cartagena-Barranquilla. Además, a juicio del magistrado, de la norma no era posible derivar siquiera de manera implícita que su aplicación fuera retroactiva o sobre situaciones ya ocurridas, como lo cuestionó el actor.

(ii) La inconveniencia de flexibilizar el juicio por vulneración del principio de unidad de materia

El magistrado Reyes Cuartas recordó que, según la jurisprudencia constitucional, el Plan Nacional de Desarrollo “constituye el mecanismo más importante de planeación nacional tendiente al logro de los fines del Estado Social de Derecho, por cuanto propende por el cumplimiento de los deberes sociales y, con ello, por la vigencia y aplicación de la Constitución Política”¹. Asimismo, que la ley aprobatoria del plan “es una de las manifestaciones más importantes de la dirección del Estado en la economía y es un instrumento de buena gobernanza que forma parte del régimen económico y de la hacienda pública”².

Señaló que la rigurosidad del control frente a las normas instrumentales está sustentada, precisamente, en evitar que se incorporen disposiciones ajenas a ese propósito de planeación nacional³. Para el magistrado, dado que la participación del Congreso es más limitada, es imperioso que el juez constitucional intervenga de manera estricta con el fin establecer si la norma cumple una función planificadora y de impulso al cumplimiento del plan cuatrienal⁴.

De allí que en la jurisprudencia de esta Corporación se insista en que una flexibilización en el análisis del principio de unidad de materia permitiría la introducción de legislación ajena a los propósitos constitucionales que explican el rol de la planificación estatal, como lo reconoció recientemente la Corte en la Sentencia C-119 de 2025. Al respecto, el magistrado Reyes Cuartas recordó que, según este Tribunal “un estándar leve de control, como el que se aplica a la generalidad de las leyes, daría lugar a la inclusión de cualquier tipo de medida en la ley aprobatoria del plan y, de esta forma, no solo vaciaría de contenido la competencia legislativa ordinaria del Congreso, sino que la inclusión de disposiciones que no tengan por finalidad planificar y priorizar las acciones del gobierno y la ejecución del presupuesto público durante el respectivo cuatrienio supondría una elusión del procedimiento legislativo ordinario”⁵.

¹ Sentencia C-047 de 2018.

² Sentencia C-084 de 2022.

³ En efecto, como lo reconoció la Corte en la Sentencia C-415 de 2020, “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”.

⁴ Según lo ha sostenido la Corte, el análisis exigente en esta materia “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”.

⁵ Sentencia C-430 de 2024.

Por ese motivo, el magistrado consideró inconveniente diferenciar el juicio de unidad de materia por intensidades (estricto y leve) pues ello conduce a flexibilizar el análisis sobre la vulneración del referido principio, pese a que la jurisprudencia ha sido constante en destacar la importancia sobre la rigurosidad de su estudio.

(iii) La “unificación” de la jurisprudencia sobre la intensidad del juicio implicó realmente una variación de la línea de la Corte Constitucional sobre la materia

La mayoría de la Sala consideró necesario unificar la jurisprudencia en lo relativo al análisis del principio de unidad de materia en normas del PND. Por ello, concluyó que el juicio será *estricto* bajo los parámetros que ha manejado la jurisprudencia hasta el momento⁶, y *leve*, si se advierte que la norma no tiene contenido tributario, ni refiere al goce de los derechos fundamentales, ni tiene vocación de permanencia.

A juicio del magistrado José Fernando Reyes, esta “unificación” sobre el análisis del test de unidad de materia implicó realmente una *variación* de la jurisprudencia constitucional que ha sido constante y reiterada en señalar que se debe aplicar, en todos los casos, un test de intensidad estricta cuando se trata de la ley del PND. Afirmó que, según la Sentencia C-038 de 2025, un estándar leve “*no es aplicable tratándose de la ley del PND* y, por el contrario, el juicio debe ser estricto en razón a que en la aprobación de esta ley especial el principio democrático se encuentra restringido”⁷.

Por otro lado, el magistrado cuestionó la regla que fijó la Sala Plena al señalar que, toda vez que entre las bases del plan y el Plan Plurianual de Inversiones debe existir coherencia (Ley 152 de 1994, artículo 3, literal *m*), la conexidad de las normas instrumentales debe verificarse, en todos los casos, respecto de cualquiera de esos dos instrumentos.

En su parecer, es evidente que esta también constituye una variación importante de la jurisprudencia constitucional, pues como señaló la Corte en la referida Sentencia C-038 de 2025, para evaluar el cumplimiento del principio de unidad de materia se debe, entre otras cosas, establecer si existen programas o proyectos descritos *de manera concreta, específica y detallada incorporados en el Plan Nacional de Inversiones* que puedan relacionarse con la disposición juzgada. Según se indicó en aquella oportunidad, “el punto nodal de escrutinio son los proyectos y programas específicos y los instrumentos financieros previstos en el Plan Nacional de Inversiones el cual es aprobado y expedido en los términos del artículo 341 de la Constitución y que tienen por finalidad materializar los objetivos, estrategias y metas del Plan Nacional de Desarrollo”⁸.

La anterior variación jurisprudencial es aún más problemática si se tiene en cuenta que, según artículo 10 de la Ley 1473 de 2011, 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. Al respecto, la Corte indicó que “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 especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, *dentro*

⁶Esto es, siempre que se advierta, en principio, que la norma es de naturaleza tributaria, que puede afectar el goce de derechos fundamentales, que supera el marco temporal del cuatrienio, que no fue objeto de una deliberación intensa en el Congreso respecto de la implementación de la medida, y que el gobierno no explicó – con suficiencia – su inclusión en plan.

⁷ Como se indicó en esa oportunidad, la Corte ha emitido una profusa jurisprudencia sobre dicho asunto, contenida, entre otros pronunciamientos, en las Sentencias C-305 de 2004, C-573 de 2004, C-376 de 2008, C-377 de 2008, C-539 de 2008, C-714 de 2008, C-747 de 2012, C-016 de 2016, C-620 de 2016, C-008 de 2018 y C-219 de 2019, C-415 de 2020, C-030 de 2021, C-063 de 2021, C-276 de 2021, C-049 de 2022, C-537 de 2023, C-438 de 2024.

⁸ Sentencia C-038 de 2025.

*del marco que garantice la sostenibilidad fiscal*⁹. Permitir un escrutinio dúctil implicaría reconocer eventualmente la posibilidad de disponer de mayores recursos por fuera de dicho marco.

En consecuencia, el magistrado José Fernando Reyes consideró que la Sala Plena, en lugar de unificar la jurisprudencia sobre el análisis del test de unidad de materia, varió la postura clara y reiterada de esta Corporación. En su parecer, esto implicó una *involución de la jurisprudencia*, que desconoce los propósitos de mantener un juicio riguroso en aras de garantizar que no se incluyan disposiciones ajenas a los propósitos de la planeación estatal, resguardar la deliberación democrática y demarcar la temporalidad de la ley del Plan.

⁹ Sentencia C-415 de 2020.