



COMUNICADO 15

Abril 11 de 2024

Sentencia C-113 /24
M.P. Natalia Ángel Cabo
Expediente D-15125

La Corte Constitucional encontró ajustados a la Constitución los artículos 70 y 73 de la Ley 2069 de 2020 por considerar que dichas normas no vulneraron el principio de unidad de materia contenido en los artículos 158 y 168 de la Carta

1. Normas demandadas

**“Ley 2069 de 2020
(diciembre 31)**

*Por medio de la cual se impulsa el
emprendimiento en Colombia*

Artículo 70. Facilidades para el emprendimiento. Con el fin de generar sinergias, facilidades y alivios a los emprendedores, a partir del 1 de enero de 2022, la Superintendencia de Sociedades ejercerá las competencias asignadas por la Ley a la Superintendencia de Industria y Comercio para la inspección, vigilancia y control de las cámaras de comercio, así como las previstas en los artículos 27, 37 y 94 del Código de Comercio respecto del registro mercantil, el ejercicio profesional del comercio y la apelación de los actos de registro. Desde dicha fecha, la mención realizada en cualquier norma jurídica a esta última superintendencia como autoridad de supervisión o superior jerárquico de las cámaras de comercio se entenderá referida a la Superintendencia de Sociedades.

El Gobierno nacional garantizará los recursos técnicos, administrativos,

financieros y humanos para el traslado de tales funciones y establecerá la tarifa o contribución que por concepto del servicio administrativo de supervisión deberán pagar, las cámaras de comercio a la Superintendencia de Sociedades, de conformidad con los recursos necesarios para tal fin y su presupuesto, la cual será recaudada por la Superintendencia de Sociedades.

El Gobierno nacional reglamentará todo lo concerniente a este artículo.

Artículo 73. Medios virtuales de prueba en materia tributaria y de control cambiario. Una vez pierda vigencia el Decreto 807 de 4 de junio de 2020, lo dispuesto en sus artículos 5, 6, 7 y 8, que prevén la inspección tributaria virtual, la inspección contable virtual, las visitas administrativas virtuales de inspección, vigilancia y control, e materia tributaria y las visitas administrativas virtuales de inspección, vigilancia y control, en materia de control cambiario, respectivamente, quedará incluido de manera permanente en el ordenamiento jurídico colombiano.

2. Decisión

Primero. DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 70 de la Ley 2069 de 2020 frente al cargo de desconocimiento del principio de unidad de materia contenido en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política.

Segundo. DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 73 de la Ley 2069 de 2020 frente al cargo de desconocimiento del principio de unidad de materia contenido en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional revisó la acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por un ciudadano contra los artículos 70 y 73 de la Ley 2069 de 2020, por la presunta violación del principio de unidad de materia, estipulado en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política. El demandante argumentó que dichos artículos no mantenían relación con el tema general de la ley.

En este contexto, la Corte reiteró las reglas de análisis de unidad de materia consolidadas en su jurisprudencia y examinó el objeto general de la Ley 2069 de 2020, junto con el contenido específico de las normas impugnadas. La Sala concluyó que el objetivo de la normativa era fomentar el emprendimiento en Colombia mediante la creación de un marco regulatorio que facilitara el crecimiento, la consolidación y la sostenibilidad de las empresas.

Específicamente, el artículo 70 de la Ley 2069 de 2020 introduce medidas que, según su encabezado, buscan "generar sinergias, facilidades y alivios a los emprendedores". Este artículo estipula que, a partir del 1 de enero de 2022, la Superintendencia de Sociedades asumirá responsabilidades previamente otorgadas a la Superintendencia de Industria y Comercio en términos de supervisión de las Cámaras de Comercio y otras funciones vinculadas al registro mercantil y al ejercicio del comercio. Esto confiere a la Superintendencia de Sociedades la autoridad para inspeccionar, vigilar y controlar las actividades de las Cámaras de Comercio, incluyendo aspectos relacionados con el registro mercantil y la apelación de actos asociados a este registro.

Por otro lado, el artículo 73 dicta que tras la expiración del Decreto 807 del 4 de junio de 2020, las disposiciones contenidas en los artículos 5, 6, 7 y 8 de dicho decreto se incorporarán de forma permanente en la

legislación colombiana. Estos artículos abarcan la inspección tributaria virtual, la inspección contable virtual, las visitas administrativas virtuales de inspección, vigilancia y control en materia tributaria y las visitas administrativas virtuales de inspección, vigilancia y control en materia de control cambiario.

Adicionalmente, la Sala Plena analizó la conexidad entre la Ley 2069 de 2020 y sus artículos 70 y 73, empezando por un examen detallado del trámite legislativo de la disposición. Se observó que, desde la exposición de motivos, quedaba claro que el objetivo era impulsar el emprendimiento mediante varias estrategias como la formalización empresarial, el acceso al crédito, la mejora de las escalas productivas y la adecuación del marco institucional a los ciclos de desarrollo de los emprendedores.

Este enfoque también se reflejó en el informe positivo de ponencia para el primer debate en las Comisiones Terceras Permanentes del Senado y Cámara de Representantes, donde se destacó el propósito de crear regulaciones que fomenten el emprendimiento y su desarrollo, así como la consolidación y estabilidad de las pequeñas y medianas empresas con el fin de mejorar el bienestar social y promover la equidad. Los ponentes en los informes para el segundo debate en las plenarios del Senado y Cámara de Representantes enfatizaron que el capítulo que incluye los artículos impugnados tenía como objetivo fomentar un orden institucional alrededor del emprendimiento y desarrollo empresarial que optimizara la gestión de recursos y se adaptara a las realidades del desarrollo económico de los emprendimientos.

El artículo 70 se incluyó y aprobó como nuevo en el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes. Como justificación para esta adición, se señaló que la Superintendencia de Sociedades, debido a su experiencia en la inspección y vigilancia de actividades comerciales y su gobierno corporativo, era la entidad más idónea para acompañar los procesos de actividad mercantil de los emprendedores, especialmente aquellos que requieren interacción con las Cámaras de Comercio, entidades privadas con funciones públicas significativas como la administración del registro mercantil. De manera similar, el artículo 73 se añadió y aprobó como nuevo en el segundo debate en la plenaria del Senado. Se argumentó que la norma buscaba modernizar los procedimientos de la DIAN y adecuar el Estatuto Tributario a las nuevas realidades empresariales, promoviendo así la eficiencia en la administración pública. Estos dos artículos se incorporaron de manera definitiva en el informe de conciliación.

Con estos antecedentes, la Sala procedió a evaluar la conexidad temática, causal, teleológica y sistemática entre los artículos impugnados y la ley que los contiene. En el caso del artículo 70, la Corte concluyó que la conexión temática se manifiesta en su directa relación con el objetivo central de la ley, que busca promover y facilitar el emprendimiento y el desarrollo empresarial en Colombia. Este artículo, específicamente, se incluyó para delegar responsabilidades de supervisión y regulación de las cámaras de comercio a la Superintendencia de Sociedades. Esta asignación de tareas se alinea con el objetivo de la ley de simplificar y mejorar el marco normativo para los empresarios, quienes necesitan un entorno regulador confiable y eficiente para prosperar. La transferencia de dichas responsabilidades se propone con el fin de aprovechar la experiencia acumulada por la Superintendencia, institución con un conocimiento especializado por su competencia en la inspección y vigilancia de las prácticas comerciales y de gobierno corporativo. Por consiguiente, para la Corte el artículo 70 abarca una temática esencial para la consolidación y estabilidad de las empresas en el país, en especial las pequeñas y medianas, que son el motor de la economía y el bienestar social.

A su vez, el Tribunal encontró que la conexión causal del artículo 70 se origina en las razones que llevaron a su formulación y posterior aprobación en el Congreso. Durante el proceso legislativo de la Ley 2069 de 2020, se identificó la necesidad de fortalecer la supervisión de las cámaras de comercio y otros entes reguladores para que estos se adaptaran mejor a las necesidades del ecosistema empresarial colombiano.

En cuanto a la conexión teleológica, la Sala señaló que el artículo 70 expresa una finalidad alineada con la Ley 2069 de 2020. Este artículo no solo cumple con un fin específico dentro del marco normativo, sino que su propósito de reorganizar las funciones de inspección y vigilancia responde al objetivo más amplio de la ley de propiciar un ambiente empresarial ágil y moderno.

Por último, para la Corte la conexión sistemática del artículo 70 se materializa en la integración del artículo 70 dentro del Título IV de la Ley 2069 de 2020, que se denomina "Marco Institucional". Este título engloba una serie de disposiciones que construyen un entorno regulatorio coherente y propicio para el emprendimiento y el desarrollo empresarial en Colombia. La inserción del artículo en este título no es aleatoria; se ubica de manera sistemática y ordenada junto con otras normas que siguen la misma visión legislativa y se orientan hacia el mismo conjunto de objetivos. Así, el artículo 70 se convierte en una pieza clave dentro de la

estructura legislativa que busca mejorar la competitividad y la productividad de las empresas en el país.

Con respecto al artículo 73, la Corte advirtió que el mismo mantiene una estrecha conexión temática con la Ley 2069 de 2020 al promover la modernización y la eficiencia en los procedimientos administrativos tributarios. Al introducir la virtualidad como una regla permanente en los procesos de inspección contables, el artículo 73 apunta a simplificar las interacciones de las empresas con la DIAN, una medida esencial para un entorno empresarial competitivo. Para el Tribunal, la virtualización de procedimientos administrativos es un pilar dentro de la ley, ya que refleja la necesidad de actualizar y adaptar las estructuras gubernamentales a las exigencias del mercado y a las tecnologías de la información, factores determinantes para el éxito de los emprendimientos. En ese sentido, la Corte, si bien reconoció que el alcance de la norma es amplio, pues no solo cubre a las pequeñas y medianas empresas sino en general a todos los contribuyentes, esta circunstancia no desconoce *per se* la unidad de materia pues es claro que genera un beneficio identificable y directo para los emprendedores quienes, por su actividad económica, tienen un contacto frecuente y regular con la administración tributaria. Esta circunstancia hace que se respeten las reglas jurisprudenciales sobre conexidad temática ya que la Corte constató una relación directa y concreta entre las mejoras de los procesos administrativos de la DIAN con un ambiente que propicie la consolidación de los esfuerzos emprendedores de las personas naturales o jurídicas.

Por su parte, la Corte concluyó que la conexión causal del artículo 73 se deriva de la identificación de los trámites y procesos administrativos como impedimentos significativos para el desarrollo empresarial. La Ley 2069 de 2020 se expidió con el propósito de superar estos obstáculos al agilizar y modernizar los procedimientos tributarios y aduaneros, lo que se traduce en la virtualización de los mismos. Así, para la Sala Plena, el artículo 73 atiende a la causa directa de la lentitud y complejidad en los procesos administrativos, y ofrece una solución digital que se alinea con las prácticas modernas de gestión empresarial.

En relación con la conexión teleológica, el Tribunal resaltó que el artículo 73 exhibe un fin coherente con los objetivos de la Ley 2069 de 2020. Esto, pues la finalidad del mencionado artículo no es otra que la de asegurar un manejo más eficiente y accesible de los procesos tributarios, una meta que se alinea con el propósito global de la ley de fomentar el emprendimiento sostenible y la estabilidad económica. La implementación de procesos virtuales busca beneficiar a los contribuyentes y, en particular, a los emprendedores, quienes se

favorecen de una interacción más fluida y menos burocrática con las entidades estatales.

Finalmente, la Corte constató que la conexión sistemática del artículo 73 se confirma por su lugar dentro del esquema general de la Ley 2269 de 2020. Al igual que el artículo 70, esta disposición se encuentra dentro del título que aborda el marco institucional del emprendimiento, en consonancia con las otras disposiciones de la ley. La ubicación sistemática del artículo refuerza la intención legislativa de ofrecer un conjunto cohesivo de normas que abogan por la eficiencia, la tecnificación y la simplificación de los trámites para los emprendedores, respaldando el crecimiento económico y la innovación en el país.

En conclusión, para Sala Plena los artículos 70 y 73 cumplen con el principio de unidad de materia en la ley, ya que ambos contribuyen de manera significativa al desarrollo empresarial y a la optimización de procesos dentro del contexto legal colombiano. Así, ambos artículos reflejan un esfuerzo consciente y deliberado del Legislador para abordar y resolver problemas sistemáticos y prácticos que enfrentan los emprendedores en Colombia, ya que son disposiciones que facilitan la capacidad para iniciar y sostener negocios prósperos lo que contribuye al bienestar social y económico del país.

4. Salvamentos parciales de voto

Las magistradas **Diana Fajardo Rivera** y **Cristina Pardo Schlesinger** y el magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najjar expresaron su desacuerdo parcial** con la decisión de declarar exequible el artículo 73 de la Ley 2069 de 2020.

Las magistradas **Fajardo Rivera** y **Pardo Schlesinger salvaron parcialmente el voto** respecto del análisis realizado por la Sala Plena en torno a la satisfacción del principio de unidad de materia para el caso del artículo 73 de la Ley 2069 de 2020, que refiere a la virtualización de las inspecciones tributarias y contables y las visitas administrativas. En su criterio, esta disposición legal desconoció el principio de unidad de materia establecido en el artículo 158 de la Constitución y conllevaba a una declaratoria de inexequibilidad.

Para llegar a esta conclusión, las magistradas Fajardo y Pardo indicaron que debió adelantarse un análisis diferente al desarrollado por la Sala, para lo cual era necesario valorar el núcleo temático de la Ley 2069 de 2020, el alcance del artículo 73 en comento y la conexidad entre este artículo con los objetivos generales perseguidos por la ley demandada.

En primer lugar, sobre el núcleo temático de la Ley 2069 de 2023, las magistradas Fajardo y Pardo señalaron que para valorar el respeto del principio de unidad de materia resultaba pertinente revisar los antecedentes legislativos, en los cuales se da cuenta que las dificultades reportadas por las empresas tienen una naturaleza diferente a la de los medios de prueba sobre los que versa el artículo 73 de la Ley 2069 de 2020; y que a partir de ello no era posible concluir que dentro de los propósitos de la Ley 2069 de 2020 se encontraba la virtualización de los medios de prueba practicados en procesos de fiscalización tributaria y aduanera, pues al momento de hacer referencia a las barreras en procesos tributarios y aduaneros, las empresas solo se mencionan para trámites o procedimientos que aplican exclusivamente a estas y no al universo de contribuyentes, como sucede con el artículo 73 de la Ley 2069 de 2020.

En segundo lugar, en la decisión adoptada por la mayoría no se definió de manera completa el alcance del artículo 73 de la Ley 2069 de 2020, ni se caracterizó el objetivo, concepto y destinatarios de la figura de la inspección tributaria, la inspección contable y las visitas administrativas a las que se hace mención el citado artículo 73. Este asunto resultaba indispensable para validar si el contenido de esta norma encaja dentro de los propósitos generales perseguidos por la Ley 2069 de 2020.

De un lado, es claro que el artículo 73 tiene un alcance general, a diferencia de lo que sucede con el resto de la Ley 2069 de 2020, en tanto esta ley en su objeto sí señala expresamente que sus destinatarias son las "empresas"; mientras que, el artículo 73 tiene efectos sobre los contribuyentes de cualquier tributo nacional o territorial, situación que genera que sea sobre inclusiva al tener cobertura respecto de todos los casos del Estatuto Tributario.

De otro lado, las magistradas Fajardo y Pardo señalaron que el artículo 73 de la Ley 2069 de 2020 extiende los efectos de los artículos 5, 6, 7, y 8 del Decreto Legislativo 807 de 2020, el cual fue emitido en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica por Covid-19 para evitar la realización de estas pruebas de manera presencial y contrarrestar los contagios, como una forma de materializar el principio de eficiencia administrativa, lo cual se evidenció en la Sentencia C-394 de 2020, que realizó el escrutinio constitucional de este decreto legislativo

Con base en los anteriores elementos, las magistradas Fajardo y Pardo consideraron que al hacer el análisis de conexidad se llegaba a la decisión de inexecutable del artículo 73 de la Ley 2069 de 2020. Esto,

por las siguientes cuatro razones: (i) los destinatarios del artículo 73 y la Ley 2069 de 2020 que lo contiene, son diferentes, pues aquellos de los artículos 5 al 8 del Decreto 807 de 2020 no fueron las empresas en particular, sino los contribuyentes en general contra quienes se esté adelantando un proceso de fiscalización tributaria o cambiara, con independencia de si son empresas o no; mientras que, la Ley 2069 de 2020 en su artículo 1 si precisó que su propósito es adoptar medidas a favor de las empresas; (ii) los medios de prueba previstos en el artículo 73 de la Ley 2069 de 2020 no son un trámite al que accedan las empresas voluntariamente, sino que corresponden a pruebas decretadas por la administración tributaria en el marco de su función fiscalizadora.

Por esa misma razón, no es posible considerar que el hecho que estas pruebas se realicen de manera virtual trae consigo el levantamiento de un “obstáculo para la consolidación del modelo emprendedor”, cuando se trata de medios probatorios objetivos que proceden cuando la administración tributaria adelanta un proceso de responsabilidad fiscal; (iii) el artículo 73 y la Ley 2069 de 2020 que lo contiene, tuvieron motivos o causas diferentes, como se indicó previamente, y (iv) el artículo 73 no fue previsto en el texto inicial de la Ley 2069 de 2020, sino que surgió de una proposición en el marco de la plenaria en Senado; luego, no es claro si en realidad desde el momento inicial que se emitió la ley se pensó en que una de las medidas para fortalecer el emprendimiento de las empresas sería la virtualización de algunos medios de prueba aplicados por las administraciones tributarias a todos sus contribuyentes en general.

Sentencia C-114/24

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Expediente: D-15.459

La Corte se inhibió para fallar de fondo una demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 118 del Decreto Ley 020 de 2014, por ineptitud sustantiva de la demanda.

1. Norma demandada

Decreto Ley 020 de 2014

Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas

DECRETA: (...)

**ARTÍCULO 118. CONVOCATORIAS
A CONCURSO O PROCESO DE**

SELECCIÓN. *Dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto ley, las Comisiones de la Carrera Especial deberán convocar a concurso los cargos de carrera que se encuentren vacantes definitivamente o que estén provistos mediante nombramiento provisional o encargo.*

Para garantizar la continuidad del servicio y su no afectación, los concursos para proveer los empleos de carrera de la Fiscalía se realizarán de manera gradual y en distintos tiempos, teniendo en cuenta las plantas globales a las cuales pertenezcan los empleos a

proveer.

Con el mismo fin señalado en el inciso anterior, los concursos o procesos de selección para proveer los empleos de carrera de las entidades adscritas se adelantarán de manera gradual y en distintos tiempos.

2. Decisión

Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse sobre la presunta inconstitucionalidad del artículo 118 del Decreto 020 de 2014 “[p]or el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas”, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte conoció una demanda instaurada contra el artículo 118 del Decreto 020 de 2014. En interpretación de los actores, la norma objeto de censura otorgó amplias facultades a las Comisiones Especiales de Carrera de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas, para regular la forma en que se realizarían los concursos de méritos. Con ello: (i) se trasgredieron los artículos 253 de la Constitución Política y 163 de la Ley 270 de 1996, y (ii) se vulneró el artículo 125 de la Constitución Política.¹

De manera previa, la Corte Constitucional resaltó que en este caso no se configuró la cosa juzgada constitucional. Ello porque en la Sentencia C-387 de 2023 la Corporación evaluó si el artículo 35 del Decreto 020 de 2014 era contrario a la Constitución. En contraste, en esta causa se demandó el artículo 118 del mismo decreto. Por lo tanto, al tratarse de normas distintas, no se presentó *identidad de objeto* entre ambas acciones públicas de inconstitucionalidad.

De cualquier manera, advirtiendo que algunos de los intervinientes habían indicado que la demanda no cumplía con las cargas argumentativas mínimas exigidas por la jurisprudencia constitucional, de manera insistente, desde la Sentencia C-1052 de 2001, la Corte procedió a estudiar la aptitud sustantiva de la demanda analizando, de manera separada, los dos cargos admitidos.

¹ Estos dos últimos fueron los cargos admitidos por medio de Auto del 29 de septiembre de 2023.

En primer lugar, concluyó que el cargo relacionado con el presunto desconocimiento de los artículos 253 de la Constitución Política y 163 de la Ley 270 de 1996 no superaba el análisis de aptitud porque carecía de (i) *claridad*, en tanto el objeto de la demanda no era fácilmente identificable, pues los actores habían formulado múltiples reparos contra la norma y, por momentos, parecían atacar su eventual incumplimiento; (ii) *certeza*, porque no era correcto sostener que la norma otorga plenas facultades a las Comisiones para que estas realicen los concursos cuando así lo deseen; (iii) *especificidad*, porque no se argumentó debidamente la trasgresión de normas superiores; y (iv) *pertinencia*, porque las expresiones usadas por los demandantes se presentaron en forma de opiniones personales, y estaban dirigidas a cuestionar la inconveniencia de la norma más no de su presunta inconstitucionalidad. Además, la Corte recordó que en el caso demandado la Ley Estatutaria de Administración de Justicia no es, propiamente, un parámetro de control constitucional.

En segundo lugar, señaló la Corte que el cargo relacionado con el presunto desconocimiento del artículo 125 de la Constitución Política tampoco era apto. Concluyó que este cargo carecía de (i) *claridad*, porque los actores parecían repetir la misma exposición planteada en el primer cargo, y por ello no podía establecerse si ambos cargos contenían reproches verdaderamente distintos; (ii) *certeza* y *especificidad*, porque, como lo advirtió en el análisis del cargo anterior, los demandantes, al tiempo que parecían asignarle a la norma un sentido que esta no tenía, no expusieron argumentos concluyentes que permitieran identificar una discrepancia entre aquella y el principio del mérito.

Finalmente, por todo lo anterior, la Corte advirtió que en ninguno de los dos cargos se había superado el requisito de la *suficiencia*. Esto porque la demanda no permitía que surgiera una mínima duda sobre la constitucionalidad de la disposición censurada. En consecuencia, la Corte decidió inhibirse y no falló de fondo sobre la demanda instaurada contra el artículo 118 del Decreto 020 de 2014.

Sentencia C-115/2024

M.P. Diana Fajardo Rivera

Expediente: LAT-491

La Corte declaró la constitucionalidad, con algunas declaraciones interpretativas, del “Acuerdo relativo a la Adopción de Reglamentos Técnicos Armonizados de las Naciones Unidas aplicables a los vehículos de ruedas y los equipos y piezas que puedan montarse o utilizarse en

estos, y sobre las condiciones de reconocimiento recíproco de las homologaciones concedidas conforme a dichos reglamentos de las naciones unidas”, suscrito en Ginebra, el 20 de marzo de 1958, y la exequibilidad de la ley que lo aprueba.

1. Norma revisada

“LEY 2290 DE 2023

(febrero 13)

Diario Oficial No. 52.307 de 13 de febrero de 2023

PODER PÚBLICO - RAMA LEGISLATIVA

Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo relativo a la adopción de reglamentos técnicos armonizados de las Naciones Unidas aplicables a los vehículos de ruedas y los equipos y piezas que puedan montarse o utilizarse en estos, y sobre las condiciones de reconocimiento recíproco de las homologaciones concedidas conforme a dichos reglamentos de las Naciones Unidas”, suscrito en Ginebra, el 20 de marzo de 1958

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA:

DECRETA:

Artículo primero. Apruébese el “Acuerdo relativo a la adopción de reglamentos técnicos armonizados de las Naciones Unidas aplicables a los vehículos de ruedas y los equipos y

piezas que puedan montarse o utilizarse en estos, y sobre las condiciones de reconocimiento recíproco de las homologaciones concedidas conforme a dichos reglamentos de las Naciones Unidas”, suscrito en Ginebra, el 20 de marzo de 1958.

Artículo segundo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo relativo a la adopción de reglamentos técnicos armonizados de las Naciones Unidas aplicables a los vehículos de ruedas y

los equipos y piezas que puedan montarse o utilizarse en estos, y sobre las condiciones de reconocimiento recíproco de las homologaciones concedidas conforme a dichos reglamentos de las Naciones Unidas”, suscrito en Ginebra, el 20 de marzo de 1958, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo tercero. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación”.

El texto de la Ley y el Acuerdo pueden consultarse en el siguiente enlace: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2290_2023.html

2.Decisión

Primero. Declarar CONSTITUCIONAL el “Acuerdo Relativo a la Adopción de Reglamentos Técnicos Armonizados de las Naciones Unidas aplicables a los vehículos de ruedas y los equipos y piezas que puedan montarse o utilizarse en estos, y sobre las condiciones de reconocimiento recíproco de las homologaciones concedidas conforme a dichos reglamentos de las Naciones Unidas”.

Segundo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 10, de la Constitución Política, el Presidente de la República solo podrá manifestar el consentimiento del Estado colombiano para obligarse por el mencionado instrumento internacional, formulando la siguiente declaración interpretativa respecto de los artículos 1, 12, 13, 13bis y 15, así como del Apéndice y del Anexo 6: las enmiendas de cualquiera de las estipulaciones del Acuerdo y de sus anexos, o la adopción de futuros reglamentos, que impliquen nuevas obligaciones para el Estado colombiano, requieren el cumplimiento del procedimiento interno de aprobación y revisión de las mismas, que debe ser previo a su ratificación, previsto en los artículos 150 numeral 16 y 241 numeral 10 de la Constitución Política.

Tercero. Declarar EXEQUIBLE la Ley 2290 del 13 de febrero de 2023, por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo Relativo a la Adopción de Reglamentos Técnicos Armonizados de las Naciones Unidas aplicables a los vehículos de ruedas y los equipos y piezas que puedan montarse o utilizarse en estos, y sobre las condiciones de reconocimiento recíproco de las homologaciones concedidas conforme a dichos reglamentos de las Naciones Unidas', suscrito en Ginebra, el 20 de marzo de 1958.

3. Síntesis de los fundamentos

Al tratarse del ejercicio de control constitucional integral, contemplado en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución, la Sala Plena de la Corte Constitucional adelantó la revisión en dos etapas. Primero, revisó el trámite legislativo que llevó a la expedición de la ley aprobatoria. Segundo, revisó el contenido material del Acuerdo y de la ley aprobatoria.

En su evaluación formal, la Corte determinó que el proceso legislativo de la Ley 2290 de 2023 se ajustó a los requisitos constitucionales de la siguiente manera: (i) se llevaron a cabo los cuatro debates necesarios con el quórum y las mayorías requeridas; (ii) se aseguró la publicación del proyecto y las ponencias correspondientes a cada debate; (iii) se hicieron los anuncios adecuados antes de cada debate y votación; (iv) se respetaron los plazos estipulados para las votaciones tanto en comisiones como en plenarios de ambas cámaras; y (v) el proceso legislativo no se extendió más allá de dos legislaturas. Además, la Sala Plena observó que el trámite respetó los principios de consecutividad e identidad flexible. También se verificó que la representación estatal y la aprobación presidencial cumplieron con las competencias establecidas constitucional y legalmente.

De igual manera, la Corte aclaró que el Acuerdo revisado no necesitaba cumplir con el proceso de consulta previa, pues no generaba una afectación específica y directa a comunidades étnicas del país.

Adicionalmente, la Sala Plena explicó que no era necesario realizar un análisis de impacto fiscal según lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Lo anterior por cuanto, si bien desde el punto de vista temporal resultaría aplicable pues el proyecto de ley 335 de 2022 Senado – 199 de 2022 Cámara, que dio origen a la Ley 2290 de 2023, se radicó por el Gobierno nacional el 22 de marzo de 2022; desde la perspectiva del contenido normativo del tratado no resultaba exigible este requisito, pues allí no se ordenan gastos ni se otorgan beneficios tributarios, en los términos del artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Sobre el análisis material del Acuerdo, después de estudiar integralmente cada uno de sus artículos mediante bloques temáticos, el apéndice y los anexos, la Sala Plena concluyó que los mismos eran compatibles con la Constitución Política. En particular, encontró que las disposiciones previstas en el instrumento, en su conjunto, resultaban especialmente acordes con los mandatos contenidos en los artículos 2, 9, 11, 24, 25, 58, 78, 79, 209, 226, 227, 333 y 334 de la Constitución. En especial, se resaltó que se trata de disposiciones que son concordantes con los mandatos de integración económica e internacionalización de las relaciones políticas, económicas y sociales del Estado, con respeto de los principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional; y persiguen fines que son especialmente protegidos por nuestra Constitución, como lo es la protección de la vida, la seguridad personal y el medio ambiente.

Con todo, concluyó que algunas disposiciones que, al contemplar la adopción futura de nuevos reglamentos o la posibilidad de modificar el Acuerdo y sus anexos, exigían condicionar su constitucionalidad al cumplimiento de una declaración presidencial interpretativa en la que se deberá manifestar que las enmiendas de cualquiera de las estipulaciones del Acuerdo y de sus anexos, que impliquen nuevas obligaciones para el Estado colombiano, requieren el cumplimiento del procedimiento interno de aprobación y revisión de las mismas que debe ser previo a su ratificación, previsto en los artículos 150 numeral 16 y 241 numeral 10 de la Constitución Política. Declaración que se predica de los artículos 1, 12, 13, 13bis y 15, así como del apéndice y el anexo 6 del Acuerdo.

Por último, la Corte adelantó el examen material de los tres artículos de la ley aprobatoria, lo que llevó en la declaratoria de su exequibilidad.

Sentencia C-116/24
M.P. Cristina Pardo Schlesinger
Expediente: LAT-492

La Corte Constitucional declaró inconstitucional la Ley 2293 del 26 de abril de 2023, por medio de la cual fue aprobado el «Protocolo Adicional del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y Colombia y el Perú, por otra, para tener en cuenta la adhesión de la República de Croacia a la Unión Europea», suscrito en Bruselas el 30 de junio de 2015. La Sala Plena consideró que durante el trámite legislativo de la Ley 2293 de 2023 se incurrió en un vicio de carácter insubsanable ante la falta de análisis de impacto fiscal en este proyecto de ley de iniciativa gubernamental, de conformidad con lo señalado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003

1. Norma revisada

Ley 2293 del 26 de abril de 2023, por medio de la cual fue aprobado el «Protocolo Adicional del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y Colombia y el Perú, por otra, para tener en cuenta la adhesión de la República de Croacia a la Unión Europea», suscrito en Bruselas el 30 de junio de 2015.

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** la Ley 2293 del 26 de abril de 2023, por medio de la cual aprueba el «Protocolo Adicional del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y Colombia y el Perú, por otra, para tener en cuenta la adhesión de la República de Croacia a la Unión Europea», por las razones expuestas en la presente providencia.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena revisó el «Protocolo Adicional del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y Colombia y el Perú, por otra, para tener en cuenta la adhesión de la República de Croacia a la Unión Europea», suscrito en Bruselas el 30 de junio de 2015, y la Ley 2293 del 26 de abril de 2023, por medio de la cual fue aprobado.

En la revisión formal, la Corte concluyó que el Estado colombiano fue representado válidamente durante la negociación, celebración y

suscripción del Acuerdo. También se verificaron los demás elementos constitucionales y legales del trámite legislativo de la ley aprobatoria del Acuerdo. No obstante, siendo exigible el requisito de análisis del impacto fiscal la Corte advirtió que el mismo no fue cumplido. Al tratarse de un proyecto de ley de iniciativa gubernamental radicado con posterioridad a la notificación de la Sentencia C-170 de 2021 y contener el Protocolo Adicional varias disposiciones y anexos que implican una reducción de ingresos para el Estado, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tenía el deber de presentar el correspondiente concepto sobre la compatibilidad del Acuerdo con el MFMP en el que incluyera las fuentes sustitutivas de ingreso, afectando la publicidad y la calidad de la deliberación parlamentaria.

La Sala Plena, luego de recordar las alternativas con las que cuenta este ministerio para cumplir con el deber señalado en el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003, concluyó que en el presente caso esta entidad *i)* no acompañó la radicación del proyecto de ley en el Congreso de la República; *ii)* no rindió concepto durante el trámite legislativo sobre la consistencia del análisis de impacto fiscal contenido en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite con el Marco Fiscal de Mediano Plazo; *iii)* no analizó ni aprobó «la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto» como resultado de la concesión de beneficios tributarios a favor de la República de Croacia y *iv)* no intervino durante una sesión en las comisiones o en la plenaria de alguna de las dos cámaras para informar el costo fiscal de la iniciativa y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Así las cosas, teniendo en cuenta que se trata de un vicio de carácter insubsanable, la Sala Plena declaró la inexecutable de la Ley 2293 de 2023. Finalmente, la Corte advirtió que el Gobierno podrá presentar un proyecto de ley mediante el cual se apruebe el mismo Protocolo dando cumplimiento a todos los requisitos del procedimiento, en especial, la exigencia del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte.

Sentencia C-117/24

M.P. Cristina Pardo Schlesinger

Expediente: D-15466

La Corte resolvió declarar inexecutable los artículos 135 (tasa de protección y manejo de bienes arqueológicos) y 169 (modificación de la tasa para la recuperación de los costos de los servicios prestados por la dirección nacional de derechos de autor) de la Ley 2294 de 2023 por desconocer el principio de unidad de materia

1. Normas demandadas

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 135. TASA DE PROTECCIÓN Y **MANEJO DE BIENES ARQUEOLÓGICOS.**

Créese la tasa de cobro por los procedimientos asociados a la protección y manejo de bienes arqueológicos.

El Instituto Colombiano de Antropología e Historia -ICANH-, cobrará esta tasa a aquellas personas que requieran de los servicios que actualmente presta, relacionados con el Programa de Arqueología Preventiva - PAP, y las respectivas gestiones para el posterior otorgamiento de las Autorizaciones de Intervención Arqueológica, así como en los demás proyectos, obras o actividades que requieran licencia ambiental, registros o autorizaciones equivalentes ante las autoridades competentes.

El sujeto activo de la tasa creada por la presente ley será el ICANH, los hechos generadores de la tasa que se crea en la presente ley son los siguientes:

a) La evaluación, conceptos emitidos y demás actividades en relación con la expedición de autorizaciones o registros.

b) Desarrollo de trámites y servicios asociados a cada una de las fases del

Programa de Arqueología Preventiva - PAP: 1) Diagnóstico, 2) Prospección y formulación del Plan de Manejo Arqueológico, 3) Ejecución del Plan de Manejo Arqueológico, 4) Definición de la tenencia de bienes arqueológicos y divulgación de los resultados y 5) Arqueología Pública.

La base para la liquidación de la tasa será el costo de los servicios correspondientes a cada uno de los hechos generadores establecidos en este artículo, conforme la metodología de cálculo que establezca el Gobierno nacional. El ICANH fijará y actualizará anualmente las tarifas de los servicios que preste, por cada uno de los hechos generadores de la tasa. Las tarifas se fijarán en salarios mínimos legales diarios vigentes y se cobrarán como recuperación de los costos de los servicios prestados por el ICANH, para lo cual se utilizarán el siguiente Método y Sistema, teniendo en cuenta los costos administrativos, financieros, directos e indirectos, de la operación:

A) Método:

a) Revisión y racionalización, en cada vigencia, de los trámites y servicios, con el fin de optimizar los costos de estos;

b) Valoración de los costos de inversión generados en el desarrollo de trámites y servicios asociados a cada una de las fases del Programa de Arqueología Preventiva – PAP, señalados en el presente artículo;

c) Valoración del recurso humano utilizado directamente en la prestación del servicio, tomando como base los salarios y prestaciones de la planta de personal del ICANH, así como el valor de los contratos que se celebren en cada una de las fases del Programa de Arqueología Preventiva, señalados en el

presente artículo;

d) Proporcional de otros gastos transversales de tecnología, licencias, puestos de trabajo, entre otros, en los que la Entidad incurre para el sostenimiento de estos equipos.

B) Sistema de costos:

El sistema para definir las tarifas es un sistema de costos estandarizables, en el que la valoración y ponderación de los factores que intervienen en su definición se realizará por medio de los procedimientos de costeo técnicamente aceptados. La tarifa para cada uno de los servicios prestados por el ICANH, será el resultado de sumar el valor de los insumos y de los recursos humanos utilizados, de conformidad con los literales b), c) y d) de este artículo, dividido en la cantidad de trámites o servicios efectuados en la vigencia inmediatamente anterior.

PARÁGRAFO 1. El Gobierno nacional podrá revisar periódicamente los criterios para la determinación de las tarifas considerando mejoras en eficiencia que puedan resultar en menores costos en la prestación de los servicios a cargo del ICANH, así como utilizar ponderaciones regionales para la fijación de las tarifas.

PARÁGRAFO 2. Los pequeños mineros en cualquier modalidad de formalización de sus títulos y aquellos que se encuentren realizando el trámite de licencias ambientales temporales o globales estarán exentos del pago de la presente tasa.

(...)

ARTÍCULO 169. Modifíquese el artículo 206 de la Ley 23 de 1982, el cual quedará así:

Artículo 206. Créase la tasa para la recuperación de los costos de los servicios prestados por la Dirección Nacional de Derecho de Autor, con

criterios de progresividad y equidad, en ejercicio de su función misional, para proteger a los titulares del derecho de autor y derechos conexos y garantizar la creatividad productiva que permita contribuir al desarrollo de las industrias culturales y la riqueza del país.

El sujeto activo de la tasa creada por la presente ley será la Dirección Nacional de Derecho de Autor. Tendrán la condición de sujeto pasivo de la tasa, las personas naturales o jurídicas que soliciten cualquiera de los servicios prestados por la Dirección Nacional de Derecho de Autor, con excepción de los trámites de conciliación y los trámites relacionados con asuntos jurisdiccionales.

Son hechos generadores de la tasa que se crea en la presente ley, los siguientes:

1. Expedición de registros, certificados, inscripciones, modificaciones y cancelaciones de registros.
2. Expedición de paz y salvos.
3. Inscripción de dignatarios y control de legalidad de reformas estatutarias y de presupuesto.
4. Otorgamiento de personería jurídica y autorización de funcionamiento.

La base para la liquidación de la tasa será el costo de los servicios correspondientes a cada uno de los hechos generadores establecidos en el presente artículo, conforme la metodología de cálculo que establezca el Gobierno nacional a través del Ministerio del Interior.

Parágrafo 1. La Dirección Nacional de Derecho de Autor fijará y actualizará anualmente las tarifas de los servicios que preste, por cada uno de los hechos generadores de la tasa. Las tarifas se fijarán en unidades de valor tributario (UVT) vigentes y se cobrarán como recuperación de los costos de los servicios prestados por la entidad, para lo cual se utilizará el siguiente método y sistema, teniendo en cuenta los costos

administrativos, financieros, directos e indirectos y de operación:

1) Método:

a) Elaboración y normalización de flujogramas para los diferentes procesos con el propósito de determinar sus rutinas;

b) Cuantificación de los materiales, suministros y los demás insumos tecnológicos y de recurso humano utilizados anualmente, en cada uno de los procesos y procedimientos definidos en el literal anterior. Estos insumos deben incluir unos porcentajes de los gastos de administración general de la Dirección Nacional de Derecho de Autor cuantificados siguiendo las normas y principios aceptados de contabilidad de costos;

c) Valoración a precios de mercado de los insumos descritos en el literal anterior para cada uno de los procesos y procedimientos, incluido lo relacionado con almacenamiento y custodia del documento físico y digital;

d) Valoración del recurso humano utilizado directamente en la prestación del servicio, tomando como base los salarios y prestaciones de la planta de personal de la Dirección Nacional de Derecho de Autor, así como el valor de los contratos que se celebren para el efecto;

e) Cuantificación de los costos en función de los equipos, técnicas y tecnologías disponibles para la operación de los servicios;

f) Estimación de las frecuencias de utilización de los servicios. La frecuencia se entiende como el número de operaciones o ejecuciones de cada uno de los servicios prestados por la Dirección Nacional de Derecho de Autor.

2) Sistema de costos:

El sistema para definir las tarifas es un sistema de costos estandarizables, en el que la valoración y ponderación de los factores que intervienen en su definición se realizará por medio de los procedimientos de costeo técnicamente aceptados.

La tarifa para cada uno de los servicios prestados por la Dirección Nacional de Derecho de Autor, será el resultado de sumar el valor de los insumos y de los recursos humanos utilizados, de conformidad con los literales c), d) y e) del presente párrafo, divididos cada uno por la frecuencia de utilización de que trata el literal f) del presente artículo. El valor máximo de la tasa a cobrar por los hechos generadores 1 y 2 del presente artículo será de dos (2) unidades de valor tributario -UVT-vigente. El valor máximo de la tasa a cobrar por los hechos generadores 3 y 4 del presente artículo será de diez (10) unidades de valor tributario -UVT-vigente.

Parágrafo 2. El Gobierno nacional podrá revisar periódicamente los criterios para la determinación de las tarifas considerando mejoras en eficiencia que puedan resultar en menores costos en la prestación de los servicios a cargo de la Dirección Nacional de Derecho de Autor.

Parágrafo 3. El sujeto pasivo o usuario deberá acreditar el pago de la tarifa correspondiente al momento de solicitar el servicio a la Dirección Nacional de Derecho de Autor. El recaudo de la tasa de que trata la presente ley estará a cargo de la Dirección Nacional de Derecho de Autor y tendrá una destinación específica encaminada a proteger a los titulares del derecho de autor y de los derechos conexos y garantizar la creatividad productiva que permita contribuir al desarrollo de las industrias culturales y la riqueza del país.

Parágrafo 4. Los recursos serán incorporados en el presupuesto de la Dirección Nacional de Derecho de Autor, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de Presupuesto y se destinarán a financiar los objetivos y programas,

para el cumplimiento de las políticas gubernamentales en materia de derecho de autor y derechos conexo.

2. Decisión

Primero. Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 135 de la Ley 2294 de 2023, «por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”».

Segundo. Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 169 de la Ley 2294 de 2023, «por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”».

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena estudió una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 135 (creación de la tasa de protección y manejo de bienes arqueológicos) y 169 (la tasa para la recuperación de los costos de los servicios prestados por la Dirección Nacional de Derechos de Autor) de la Ley 2294 de 2023. Los accionantes argumentaron que estas disposiciones desconocían los principios de unidad de materia (art. 158 de la CP) y de legalidad y certeza tributaria (art. 338 de la CP).

En cuanto al principio de unidad de materia, los ciudadanos argumentaron que las normas demandadas no tienen una relación directa e inmediata con los objetivos, programas, metas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Señalaron que la creación de estas tasas tampoco cuenta con una naturaleza instrumental para cumplir lo dispuesto en el Plan Nacional. Además, resaltaron que, particularmente, el artículo 169 reforma una ley permanente como lo es la Ley 23 de 1982 en materia de derechos de autor. Por lo anterior, alegaron que estas normas establecen medidas de carácter tributario con vocación de permanencia que desconoce el principio de unidad de materia, tratándose de leyes del plan nacional de desarrollo.

En lo atinente al desconocimiento del principio de legalidad y certeza tributaria, afirmaron que las tasas dispuestas en los artículos 135 y 169 otorgan al Gobierno nacional la potestad para definir la metodología de cálculo asociada a la base gravable para la liquidación de las tasas. Lo anterior, según los ciudadanos, desconoce lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución, pues es la ley la que debe determinar el método para

la definición de la base gravable de este tipo de tributos. Con base en ello, argumentaron que se desconoce la reserva legal para definir los elementos esenciales de la tasa.

De acuerdo con los cargos formulados por los demandantes, la Sala Plena de la Corte Constitucional propuso para el estudio los siguientes problemas jurídicos: (i) ¿Los artículos 135 y 169 de la Ley 2294 de 2023 vulneran el principio de unidad de materia al crear tasas tributarias sin que exista 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 Nacional de Desarrollo e inobservando el límite temporal que impone la ley del plan?; y (ii) ¿El artículo 135 de la Ley 2294 de 2023 vulnera el principio de legalidad tributaria, en su faceta de certeza, al otorgar al Gobierno Nacional la facultad para definir la metodología de cálculo asociada con la base gravable para la liquidación de la tasa que se crea en dicha disposición?

Para dar respuesta a los interrogantes, la Sala desarrolló las siguientes consideraciones: (i) de forma general, el principio de unidad de materia, (ii) de manera específica, el principio de unidad de materia en los planes nacionales de desarrollo y (iii) los principios de legalidad y certeza tributaria.

Una vez desarrollada la jurisprudencia sobre los asuntos mencionados, la Sala procedió a analizar las normas demandadas de acuerdo al primer cargo presentado por los demandantes. Al respecto, la Corte concluyó que los artículos 135 y 169 de la Ley 2294 de 2023 debían ser declaradas inconstitucionales por la violación del principio de unidad de materia, por las siguientes razones.

En primer lugar, la Sala realizó una descripción detallada de Ley 2294 de 2023, mediante la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al período 2022-2026 denominado "*Colombia Potencia Mundial de la Vida*" y de la ubicación de las normas demandadas dentro de aquel cuerpo normativo. En segundo lugar, la Sala presentó cada uno de los argumentos expuestos por el Gobierno nacional con los que expuso que las normas cumplían con el principio de unidad de materia. Especialmente, de acuerdo con el Gobierno nacional, los artículos 135 y 169 de la Ley del PND se relacionan directamente con la "seguridad humana y justicia social" y la "garantía de derechos como fundamento de la dignidad humana y condiciones para el bienestar".

En esa medida, sostuvo que guardan una conexión directa e inmediata con las bases del PND.

Además, adujo que los recursos reportados por estas tasas impulsarán el cumplimiento de diversos compromisos étnicos del Acuerdo de Paz, proyectos de infraestructura vial y social, en educación, entre otros.

Sin embargo, la Sala encontró que el planteamiento de conexidad propuesto por el Gobierno nacional fue problemático desde su análisis general, en la medida en que, como el mismo Gobierno reconoció, las normas acusadas no son una herramienta diseñada específica y directamente para fortalecer los programas y servicios asociados a la protección y manejo de bienes arqueológicos y/o para proteger a los titulares del derecho de autor y derechos conexos y garantizar la creatividad productiva que permita contribuir al desarrollo de las industrias culturales y la riqueza del país, sino que su destinación está proyectada para el financiamiento global de distintos programas del Plan.

Lo anterior, según la Sala, desconoce la naturaleza de una tasa, toda vez que este tipo de tributo se distingue de otros en que el hecho generador se fundamenta en la prestación de un servicio público o en el beneficio particular al contribuyente, es decir, el beneficio es individualizable. Del mismo modo, tiene una naturaleza retributiva, en la medida en que las personas que utilizan el servicio, pagan por él y compensan los costos de su ejecución.

En ese sentido, cuando el Gobierno nacional supone que (i) el destino de las tasas no sería específicamente destinado a compensar el gasto que ha incurrido el Estado para prestar los servicios asociados al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) o a la Dirección Nacional de Derechos de Autor (DNDA); y (ii) el beneficio no sería individualizable; desnaturaliza la figura de las tasas.

Así, la Sala estableció que las tasas analizadas no tienen, únicamente, el propósito decantado en los artículos 135 y 169 demandados, sino que se establecen como mecanismos de financiación tributaria de todos los proyectos y programas que están involucrados en la Ley 2294 de 2023, sin que se evidencien, específicamente, objetivos, metas, planes o estrategias que podrían tener relación con las disposiciones acusadas.

Con base en lo anteriormente expuesto, la Sala Plena determinó que las normas acusadas son inconstitucionales por violación al principio de unidad de materia. En lo fundamental, no guardan una conexidad instrumental, inmediata y directa, con ninguno de los objetivos de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, “Colombia Potencia Mundial de

la Vida", ni con ejes transversales estructurados en el mismo. Adicionalmente, pese a tratarse de normas de carácter permanente y de contenido tributario, tampoco se adujeron razones que justificaran su necesidad o su uso, desde el punto de vista de las finalidades del Plan Nacional de Desarrollo. Finalmente, debido a que por el primer cargo fueron declaradas inconstitucionales las normas demandadas, la Sala pretermitió el análisis del cargo por la presunta violación del principio de legalidad y certeza tributaria.

4. Salvamentos parciales de voto y reservas de aclaración de voto

Las magistradas **Natalia Ángel Cabo y Diana Fajardo Rivera**, y el magistrado **Juan Carlos Cortés González** de forma conjunta, salvaron parcialmente el voto frente a la decisión de inexecutableidad del artículo 135 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida". En opinión de los magistrados, la norma en cuestión, que contenía la tasa de protección y manejo de bienes arqueológicos, debió declararse constitucional.

Para los magistrados que salvan el voto, es claro que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha ido complejizado el análisis del *principio de unidad de materia* dentro de los planes nacionales de desarrollo. Sin embargo, esta decisión se aparta de dicho precedente, incluso en su versión más estricta. La posición mayoritaria promueve una interpretación que lleva al extremo el análisis constitucional y agota las facultades del Gobierno nacional como agente planificador. Según esta providencia, para respetar la unidad de materia, no es suficiente que la norma tenga una relación directa con los principios y las políticas del plan nacional de desarrollo, y con el documento de bases en que se soporta. Tampoco basta que la disposición se materialice de manera concreta en proyectos dentro del documento *plurianual de inversiones*. Así, en este caso, la tasa para bienes arqueológicos analizada no sólo se mencionó de forma textual en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, sino que tenía una relación directa con el contenido de varias de las metas allí establecidas, así como de los proyectos incluidos en el Plan Plurianual de Inversiones 2023-2026.

¿Qué demuestra entonces el carácter planificador según la posición mayoritaria? Esta sentencia no ofrece una respuesta clara, pero sugiere que los planes nacionales de desarrollo no pueden contener normas con vocación de permanencia, como si dicho criterio, por sí solo, fuera suficiente para determinar el carácter planificador de la norma y, en consecuencia, su inconstitucionalidad. Los magistrados que salvaron

parcialmente su voto no comparten esta aproximación, pues la *temporalidad* de la norma es apenas uno de los elementos que debe valorar la Corte Constitucional, de manera conjunta con los demás criterios que ha diseñado la jurisprudencia frente al principio de unidad de materia.

La tesis que siguió la mayoría es inconsistente con la jurisprudencia de esta Corporación y crea dudas sobre la disciplina frente al precedente judicial. En efecto, sin proponer de manera expresa un cambio en la línea jurisprudencial, la mayoría aplicó un estándar de análisis con una rigurosidad inusual para esta materia. Con ello, además, la Sala Plena transmite un mensaje problemático, según el cual las normas con vocación de permanencia no tienen cabida alguna dentro de los planes nacionales de desarrollo. De modo que la función planificadora encomendada al Gobierno nacional a través de estas leyes especiales no podría, en ningún caso, incluir tampoco disposiciones tributarias. Este mensaje también limitaría la posibilidad de introducir en los planes nacionales de desarrollo normas penales, administrativas, procesales o de garantía a los derechos que, de manera general, tienen vocación de permanencia.

La conclusión de la mayoría parte de una visión muy restringida del alcance que tiene este instrumento de planificación, al imponer una limitación que no se encuentra expresa o tácitamente en la Constitución Política. El texto constitucional previó la importancia del Plan Nacional de Desarrollo dentro de la estructura del Estado colombiano, como instrumento para plasmar 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. Pese a esto, la mayoría afirma ahora que los planes nacionales de desarrollo son más limitados de lo que señala el texto constitucional de forma tal que, por ejemplo, no admiten normas tributarias.

Por otro lado, es confuso que la sentencia cuestione, dentro de un cargo por *unidad de materia*, la supuesta desnaturalización de la figura de las tasas. Para la mayoría, cuando el Gobierno nacional argumenta que el destino de esos tributos no sería específicamente dirigido a compensar el gasto en el que incurre el Estado para prestar los servicios asociados al ICANH, no hay un beneficio individualizable para el contribuyente y, por lo tanto, se desnaturaliza la mencionada tasa. Este análisis -más allá de que se comparta o no- resulta extraño al principio de *unidad de materia* en tanto que no indaga por la relación de la norma con el plan nacional de desarrollo, sino que -de oficio- propone una suerte de análisis material

sobre su validez.

Hay un último punto que llamó la atención de las magistradas Ángel y Fajardo y del magistrado Cortés, relacionado con la poca atención que mereció dentro de la Sala Plena la intervención del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), la importancia de su misionalidad en un contexto en el que todo el territorio nacional es considerado como de potencial arqueológico y la crisis que enfrenta por no contar con los recursos suficientes para financiar su funcionamiento. El ICANH manifestó que, sin esa tasa, tiene una imposibilidad de materializar sus funciones, por lo que el artículo 135 de Ley 2294 de 2023 se requiere con urgencia y advirtió que, para resolver los 8701 trámites anuales asociados a programas de arqueología preventiva, apenas cuenta con 25 profesionales en arqueología y 5 apoyos técnicos administrativos. Pese a este complejo panorama, la Sala Plena descartó alternativas de solución como, por ejemplo, una exequibilidad con efectos diferidos que le habría permitido al ICANH cobrar la tasa y seguir funcionando por un tiempo, mientras que el Congreso decidía si regulaba la materia a través del trámite legislativo ordinario.

Desde una mirada más amplia, para los magistrados era necesario observar una conexidad directa e inmediata entre la norma acusada y los objetivos, las metas o las estrategias de la parte general del plan nacional de desarrollo y su relación instrumental con el plan anual de inversiones. Como bien señaló el ICANH, la tarea arqueológica no es un asunto aislado o puramente intelectual; por el contrario, sus funciones repercuten en una idea más enriquecedora de cultura, en la comprensión de distintas formas de vida, en la recuperación de la memoria nacional, en la reivindicación de los pueblos étnicos, en la protección de sus saberes y en la transición hacia una cultura de la paz. Asumir, por el contrario, que la tasa prevista en el artículo 135 solo tiene por objeto financiar al ICANH y que por lo mismo no guarda relación con el plan nacional de desarrollo, implica desconocer el contexto amplio en el que se enmarca esta disposición y las ricas conexiones que pueden surgir entre cultura, paz, diversidad y pueblos étnicos. Todas estas ideas que, además, son de importancia constitucional.

Finalmente, los magistrados **Jorge Enrique Ibáñez Najjar**, **Antonio José Lizarazo Ocampo** y **José Fernando Reyes Cuartas** se reservaron la posibilidad de aclarar su voto.



José Fernando Reyes Cuartas
Presidente
Corte Constitucional de Colombia