



COMUNICADO 15

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 parágrafo, 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.

1. 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”».

2. 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.

3. 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 inexecutable 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