

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
E.S.D.

Ref.:

ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD contra los numerales 1, 3, 4 y 6 del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023. “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”.

PAULA CAMILA CHAPARRO FUENTES, JAIRO SEBASTIÁN JIMÉNEZ CARO, ANA SOFÍA VALBUENA RAMÍREZ y JUAN PABLO SARMIENTO ERAZO, mayores de edad, identificados como aparece al pie de nuestra firma, de nacionalidad colombiana, obrando en nombre propio, respetuosamente nos dirigimos a este honorable tribunal en ejercicio de nuestros derechos políticos consagrados en el numeral 6° del artículo 40 y numeral 7° del artículo 95 de la Constitución Política de 1991, con el propósito de interponer ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD en contra los numerales 1, 3, 4 y 6 del artículo 274 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 cuanto vulneran los artículos 79, 80, 330, 334 y 339 de la Constitución Política.

I. NORMA DEMANDADA

La norma acusada es el artículo 274, numerales 1, 3, 4 y 6 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 *“por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida”*, que se transcribe a continuación:

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 274. GESTIÓN COMUNITARIA DEL AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO. *La política de gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico deberá incluir, entre otros,*

los siguientes lineamientos necesarios para promover y fortalecer las dinámicas organizativas alrededor del agua y el saneamiento básico:

1. Las comunidades organizadas, no estarán sujetas a la inscripción y trámites ante las Cámaras de Comercio de que trata el Decreto 427 de 1996, o la norma que la modifique o sustituya, y serán consideradas entidades no contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, en los términos del artículo 23 del Estatuto Tributario. El Gobierno nacional reglamentará los criterios diferenciales que determinen los gestores comunitarios beneficiarios de la medida.

(...)

3. Para garantizar la sostenibilidad de los gestores comunitarios del agua y el saneamiento básico, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de acuerdo a la disponibilidad del Marco de Gasto de Mediano Plazo, podrá otorgar un subsidio a la tarifa de los usuarios de los pequeños prestadores que no reciben subsidios por parte de los municipios o distritos y se diseñará un mecanismo especial de apoyo para la inversión y sostenibilidad de los sistemas de aprovisionamiento.

4. Las comunidades organizadas que requieran consumos de agua con caudales inferiores a 1,0 litros por segundo (lps), no requerirán concesión de aguas; sin embargo, deberán inscribirse en el Registro de Usuarios del Recurso Hídrico. Para esta excepción, se deben cumplir las siguientes condiciones: El uso del agua será exclusivamente para consumo humano en comunidades organizadas localizadas en el área urbana y, en el caso de las ubicadas en área rural, el uso será exclusivo para la subsistencia de la familia rural, siempre y cuando la fuente de abastecimiento no se encuentre declarada en agotamiento o en proceso de reglamentación.

Las comunidades organizadas que requieran consumos de agua para uso doméstico con caudales entre 1,0 lps y 4,0 lps, no requerirán presentar el Programa de Uso Eficiente y Ahorro del Agua -PUEAA-, como tampoco la autorización sanitaria como prerrequisito para el otorgamiento de la respectiva concesión.

(...)

6. Los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, sus instituciones de gobierno o aquellas que ellos creen para la gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico serán susceptibles de los mismos beneficios establecidos para las comunidades organizadas en el presente artículo.

II. NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS

La norma demandada inobservó las siguientes normas constitucionales, como se explica a continuación:

i. EL NUMERAL 1º y 3º DEL ARTÍCULO 274 VULNERA:

a. El artículo 334 de la Constitución Política. Sobre sostenibilidad fiscal, normas que establece que:

“La dirección general de la **economía estará a cargo del Estado**. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, **para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal**, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los <sic> derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.”

b. El artículo 339 de la Constitución Política. Relativo al principio de planeación, este establece que:

“Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y **objetivos nacionales de largo plazo**, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá 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 de **un marco que garantice la sostenibilidad fiscal**.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de **asegurar el uso eficiente de sus recursos** y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.”

ii. EL NUMERAL 4 DEL ARTÍCULO 274 VULNERA:

a. **El artículo 79 de la Constitución Política.** Derecho al medio ambiente sano, el cual establece que:

“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”

- b. **El artículo 80 de la Constitución Política.** Obligación de planeación para el aprovechamiento de los recursos naturales, que menciona lo siguiente:

“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Asimismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.”

iii. **EL NUMERAL 6° DEL ARTÍCULO 274 VULNERA:**

- a. **Artículo 330 de la Constitución Política.**

Tratándose de la explotación de recursos naturales, prevé que dicha explotación se hará sin desmedro de la integridad social, económica y cultural de las comunidades indígenas y además prevé la **participación de los representantes de las comunidades en las decisiones que se adopten.**

- b. **Convenio 169 de la OIT.**

Derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas, el cual se incorpora al ordenamiento jurídico colombiano vía bloque de constitucionalidad, por medio de múltiples instrumentos internacionales y jurisprudencia nacional que ha desarrollado su contenido.¹ La ley aprobatoria de este tratado es la Ley 21 de 1991.

¹ Sentencia SU 123/18. Corte Constitucional. “La jurisprudencia constitucional, en armonía con el derecho internacional, ha definido la afectación directa como el impacto positivo o negativo que puede tener una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica. Procede entonces la consulta previa cuando existe evidencia razonable de que una medida es susceptible de afectar directamente a un pueblo indígena o a una comunidad afrodescendiente. (...).

La Corte ha explicado que, entre otros, existe afectación directa a las minorías étnicas cuando: (i) se perturban las estructuras sociales, espirituales, culturales, en salud y ocupacionales; (ii) existe un impacto sobre las fuentes de sustento ubicadas dentro del territorio de la minoría étnica; (iii) se imposibilita realizar los oficios de los que se deriva el sustento y (iv) se produce un reasentamiento de la comunidad en otro lugar distinto a su territorio. Igualmente, según la jurisprudencia, la consulta previa también procede (v) cuando una política, plan o proyecto recaiga sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales; (vi) cuando la medida se oriente a desarrollar el Convenio 169 de la OIT; (vii) asimismo si se imponen cargas o atribuyen beneficios a una comunidad, de tal manera que modifiquen su situación o posición jurídica; (viii) o por la interferencia en los elementos definitorios de la identidad o cultura del pueblo concernido.

III. CONCEPTO Y FUNDAMENTOS DE LA VIOLACIÓN DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES

La presente Acción contra la norma transcrita se fundamenta en los cargos que se exponen a continuación:

CARGO 1: VULNERACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD FISCAL (334 C.P.)

No existe un concepto unívoco sobre sostenibilidad fiscal. Sin embargo, la Corte Constitucional ha aceptado la noción que la define como *“una herramienta necesaria para que los Estados mantengan una disciplina económica que **evite la configuración o extensión en el tiempo de hipótesis de déficit fiscal, que pongan en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas, así como la garantía de los objetivos sociales a su cargo**”*² (énfasis propio). La sostenibilidad responde a la necesidad de *“regularizar la brecha existente entre los ingresos y gastos de una economía, cuando la misma pueda afectar la salud financiera del Estado y el cumplimiento de las obligaciones que le asisten con miras a garantizar la efectividad de los principios y derechos previstos en la Constitución”*³.

En línea con lo anterior, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-753 de 2013 destacó que la sostenibilidad también corresponde a *“(…) la capacidad de un gobierno de hacer frente a sus obligaciones de pago y de **mantener la estabilidad macroeconómica**. Específicamente, se ha señalado que este criterio tiene como fin disciplinar las finanzas públicas para **reducir el déficit fiscal** limitando la diferencia entre los ingresos nacionales y el gasto público”*⁴.

Este principio de sostenibilidad fiscal fue incorporado a la Constitución por el legislador a través del Acto Legislativo 03 de 2011, que modificó los artículos 334, 339 y 346 de la Carta Política. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Política, el contenido de las leyes del PND se conforma de dos partes: (i) una parte general donde se definen 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; (ii) el plan de inversiones que contiene *“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 de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal**”*⁵ (énfasis propio). Aunado a lo anterior, es preciso indicar que, por mandato constitucional, la sostenibilidad fiscal es una obligación a cargo de todas las ramas del poder público. Particularmente, el inciso tercero del artículo 334 de la Constitución Política dispone que *“**[L]a sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y***

² Corte Constitucional, Auto 233 de 2016.

³ Ibidem.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-753 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

⁵ Constitución Política de Colombia, 1991, art. 339.

Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica”⁶ (énfasis propio).

Con el propósito de hacer efectivo este deber de garantizar la sostenibilidad, el legislador estableció en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 el deber realizar un análisis de impacto fiscal de aquellos proyectos de actos normativos que generen un gasto adicional o una disminución de ingresos:

“ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, **el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley**, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o **que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo**.

Para estos propósitos, **deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo**.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá <sic> contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.”

Cabe indicar que la citada Ley 819 de 2003 tiene la naturaleza de ley orgánica, que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, integra el bloque de constitucionalidad en sentido lato. Desde tempranas jurisprudencia, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-582 de 1999 señaló que:

“integran el bloque de constitucionalidad en sentido lato: (i) el preámbulo, (ii) el articulado de la Constitución, (iii) algunos tratados y convenios internacionales de derechos humanos (C.P. art. 93), (iv) **las leyes orgánicas** y, (v) las leyes estatutarias. Por lo tanto, **si una ley contradice lo dispuesto en cualquiera de las normas que integran el bloque de constitucionalidad la Corte Constitucional deberá retirarla del ordenamiento jurídico**, por lo que, en principio, (...) la inexecutable de una disposición legal no sólo se origina en la incompatibilidad de aquella con normas contenidas formalmente en la Constitución”⁷.

⁶ Ibidem, art. 334.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-582 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Así las cosas y como lo ha reiterado la Corte Constitucional en numerosas oportunidades⁸, las leyes orgánicas constituyen parámetros constitucionales de control para normas de inferior jerarquía. De esta manera, la Ley 819 de 2003 constituye un parámetro constitucional para el control de la Ley 2294 de 2023, norma demandada en esta ocasión, más aún si se considera que a través de esta Ley 819 el legislador desarrolló el contenido de la sostenibilidad fiscal contemplado en el artículo 334 superior.

A la luz de la Ley 819 de 2003, en los proyectos de ley que impliquen un gasto adicional o que conlleven a una disminución de ingresos al conceder beneficios tributarios se exige contar con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que analice y apruebe la fuente de ingreso adicional con el que se va a sustituir esa disminución de ingresos o se va a asumir dicho gasto.

Existen antecedentes en los que la Corte Constitucional ha indicado que cuando una ley aprobatoria del PND introduzca medidas fiscales, estas deben guardar conexidad directa e inmediata con los objetivos de dicho plan y contar con el respectivo análisis y justificación de índole fiscal en los documentos base del PND⁹. En particular, mediante Sentencia C-026 de 2020 la Corte Constitucional declaró inexecutable los artículos 274 y 275 de la Ley 1955 de 2019 al verificarse que “Ni en los antecedentes legislativos, ni en las bases del Plan Nacional de Desarrollo Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad se da cuenta de estudios o **justificaciones de índole fiscal** para la introducción de tales aranceles”¹⁰(énfasis propio).

Cabe indicar que, para el caso concreto de la norma demandada, el PND tiene el carácter de ley ordinaria, es decir, que no se requiere de una disposición accesorio que reglamente las medidas, por lo que tiene efectos jurídicos directos y su aplicación es inmediata. En otros términos, esta Alta Corporación puede proceder a realizar el análisis de constitucionalidad sobre la norma demanda, en tanto que no se trata de una norma programática que requiera del desarrollo de otras disposiciones que reglamenten las medidas contenidas en la norma acusada.

En las siguientes líneas se sustentarán las razones por las que los numerales 1 y 3 del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023 son contrarios al principio de sostenibilidad fiscal que consagra el artículo 334 de la Constitución Política:

- **Numeral 1: otorgamiento de un beneficio tributario al establecerse la exoneración del impuesto de renta y complementarios para las comunidades organizadas**

Antes de la expedición de la norma demandada, cualquier prestador del servicio de agua y saneamiento básico se consideraba como sujeto pasivo del impuesto de renta y complementarios. Con la Ley 2294 de 2023 se produjo una exoneración en el referido tributo

⁸ Al respecto ver: Sentencias: C-582 de 1999, C-238 de 2010, C-052 de 2015 y C-273 de 2016.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-026 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

¹⁰ Ibidem.

para las comunidades organizadas, pese a realizar el hecho generador del impuesto, esto es, la obtención, en el año o período gravable, de ingresos susceptibles de producir incremento neto del patrimonio al momento de su percepción, según el artículo 26 del Estatuto Tributario. En particular, el numeral 1° del artículo 274 del PND establece que “[l]as comunidades organizadas (...) serán consideradas **entidades no contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios**, en los términos del artículo 23 del Estatuto Tributario”¹¹.

Contrario a lo esperado, en los documentos base del PND o en el trámite legislativo de la Ley 2294 de 2023 no se evidencia ningún análisis o justificación fiscal de la medida adoptada en el numeral 1° del artículo 274 en lo relativo a declarar a las comunidades organizadas como no contribuyentes del impuesto de renta y complementarios. En la respuesta al derecho de petición elevado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Rad. 2-2024-015293) por los suscritos, la entidad indicó que no se realizó el estudio de impacto fiscal porque el PND no ordena ningún gasto o establece beneficios o disminuciones tributarias. Esta afirmación del Ministerio es contraria a la realidad porque las medidas contenidas en la norma demandada contienen beneficios tributarios y ordenan gasto para su implementación.

En tal sentido, la norma no cumple con el requisito de análisis y justificación de índole fiscal, situación que ineludiblemente conduce a su inconstitucionalidad por su contrariedad con el artículo 334 de la Constitución Política y la Ley 819 de 2003 que, por hacer parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato, sirve como parámetro de constitucionalidad, permitiendo comprender que la norma demandada es contraria al ordenamiento superior.

- **Numeral 3: otorgamiento de subsidio a la tarifa de los usuarios de los pequeños prestadores sin análisis de sostenibilidad fiscal**

De igual forma, el inciso tercero contempla el otorgamiento de un subsidio a la tarifa de los usuarios de los pequeños prestadores, medida que también impacta las finanzas públicas pues implica un gasto del que no se tiene certeza sobre una fuente adicional o sustituta para asumirlo. Es así como, se echa de menos un análisis de impacto fiscal sobre los costos fiscales de la iniciativa en cumplimiento de lo prescrito en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. De esta manera, el inciso 3° del artículo 274 acusado vulnera el principio constitucional de sostenibilidad fiscal, al otorgar un subsidio del que no se tiene una fuente cierta de origen presupuestal.

Lo antedicho también encuentra sustento en la Sentencia C-160 de 2024, en tanto se tiene que la regla accionada genera gastos en forma imperativa (presupuesto gramatical) y con carácter inmediato (presupuesto funcional). En la mencionada sentencia, se precisa que, si bien la ambigüedad de la disposición dificulta la determinación del tipo de operaciones y beneficios a los que se refiere, genera exenciones y beneficios tributarios que requieren del estudio de impacto fiscal correspondiente durante el trámite legislativo. Se trata de una

¹¹ Congreso de la República de Colombia, Ley 2294 de 2023, art. 274, num. 1°.

cláusula que genera efectos en el ámbito de los beneficios tributarios, “que restringe la competencia impositiva del Estado, por lo cual, sobre su naturaleza y alcances ha debido pronunciarse el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para dar cumplimiento a la exigencia orgánica en estudio”. Para la Corte, se trata de un vicio insubsanable en el trámite de aprobación de la ley.

En síntesis, el artículo 274 de la Ley 2294 de 2023, otorga beneficios tributarios y contempla medidas que conllevan a gastos adicionales a cargo del Estado, obviando el estudio de impacto fiscal aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el que se defina cuál será la fuente adicional que sustituye la reducción de ingresos que implican las exenciones contempladas en el inciso 1° de la norma demandada; asimismo, tampoco se contempla una fuente de ingreso que permita asumir el gasto correspondiente al beneficio en las tarifas que otorga el inciso 3° del mismo artículo 274. De esta manera, la norma demandada transgrede el artículo 339 superior que exige que la ejecución de programas y proyectos de inversión pública nacional se realicen en un marco de sostenibilidad fiscal, así como el artículo 334 de la Constitución que exige a las ramas del poder público y órganos del Estado respetar la sostenibilidad fiscal para mantener la estabilidad macroeconómica y reducir el déficit fiscal del país. A lo anterior se suma, la transgresión al parámetro constitucional de sostenibilidad fiscal definido por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, norma que por su naturaleza de ley orgánica hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato, por lo que se suma al ordenamiento superior que transgrede la norma demandada.

CARGO 2: VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN

El PND es el instrumento formal y legal a través del cual se establecen los objetivos del Gobierno¹². Este es elaborado, socializado, evaluado y supervisado por el Departamento Nacional de Planeación (en adelante DNP)¹³. A su vez, este instrumento establece los lineamientos estratégicos de las políticas públicas que son formuladas por el presidente de la República mediante su equipo de Gobierno¹⁴. Así pues, el PND es un instrumento mediante el cual se establecen los objetivos de corto, mediano y largo plazo que debe adelantar el Gobierno y los lineamientos estratégicos de las políticas públicas¹⁵.

El PND se compone de (i) la parte general o bases del PND; (ii) el plan de inversiones y (iii) las disposiciones instrumentales¹⁶. Dichos componentes serán descritos a continuación:

¹² Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo. (25 de noviembre de 2023). Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo>

¹³ Ibidem

¹⁴ Ibidem

¹⁵ Revisa jurídica- Los conceptos jurídicos más relevantes de la Oficina Asesora Jurídica del DNP. (s.f). Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/Revista%20OAJ/Primera%20edici%C3%B3n/Concepto%20unificado%20-%20PND.pdf>

¹⁶ Ibidem

- (i) **Parte general o bases:** Se conforma de “(...) los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. (...)”¹⁷, lo que se encuentra relacionado con el plan programático que debe realizar el Gobierno del presidente elegido en cada cuatrienio¹⁸.
- (ii) **Plan de inversiones:** Se conforma de “(...) 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 de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal. (...)”¹⁹.
- (iii) **Disposiciones instrumentales:** La jurisprudencia constitucional ha establecido la existencia de disposiciones instrumentales, que se entienden como los mecanismos para la ejecución del plan, es decir leyes de naturaleza ordinaria que hacen parte del PND y cuyo fin es permitir el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en la parte general, al igual que permitir que se lleven a cabo las inversiones dispuestas en la programación de las inversiones²⁰.

Cabe indicar que las disposiciones instrumentales encuentran sustento jurídico en la Constitución Política, pues el numeral 3 del artículo 150 dispone que el Congreso debe “aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos”²¹.

¹⁷ Constitución Política de Colombia, 1991, art. 339.

¹⁸ Revisa jurídica- Los conceptos jurídicos más relevantes de la Oficina Asesora Jurídica del DNP. (s.f). Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/Revista%20OAJ/Primera%20edici%C3%B3n/Concepto%20unificado%20-%20PND.pdf>

¹⁹ Constitución Política de Colombia, 1991, art. 339.

²⁰ Revisa jurídica- Los conceptos jurídicos más relevantes de la Oficina Asesora Jurídica del DNP. (s.f). Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/Revista%20OAJ/Primera%20edici%C3%B3n/Concepto%20unificado%20-%20PND.pdf> cita a Corte Constitucional, Sentencia C 305/04, M.P.: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²¹ Revisa jurídica- Los conceptos jurídicos más relevantes de la Oficina Asesora Jurídica del DNP. (s.f). Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/Revista%20OAJ/Primera%20edici%C3%B3n/Concepto%20unificado%20-%20PND.pdf> y Constitución Política de Colombia, 1991, art. 150.

El PND debe seguir una serie de etapas desde su elaboración hasta su aprobación. Estas etapas versan sobre el trámite legislativo y la consulta previa²², tal como se expone a continuación:

(i) Trámite legislativo²³:

Trámite legislativo	En qué consiste	En qué momento se vulneró
Elaboración	El 7 de agosto inicia el periodo presidencial, y desde ese momento el Gobierno tiene 6 meses para que el proyecto del PND sea sometido a consideración del Congreso de la República.	N/a.
Presentación al CONPES	El director del DNP debe presentar al CONPES el proyecto del plan de manera integral o por componentes. En lo que respecta al componente del Plan de Inversiones, se debe contar con concepto previo del Confis acerca de las implicaciones fiscales que podría tener el proyecto del plan. El CONPES aprueba el proyecto del Plan consolidado en un CONPES, el cual es ampliado con representación de las entidades territoriales.	De acuerdo con la respuesta a la petición elevada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con radicado No. 2-2024-015293, no se realizó el análisis sobre el impacto fiscal de la norma demandada. Lo anterior, bajo la justificación de que “el PND no es una norma que ordene gasto o establezca beneficios o disminuciones tributarias”. Esta afirmación es contraria a las obligaciones contenidas en la Ley 819 de 2003 y, además, quiere poner en evidencia la ausencia de planeación a la luz de la sostenibilidad fiscal, siendo

²² Revisa jurídica- Los conceptos jurídicos más relevantes de la Oficina Asesora Jurídica del DNP. (s.f). Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/Revista%20OAJ/Primera%20edici%C3%B3n/Concepto%20unificado%20-%20PND.pdf>

²³ Ibidem

		<p>este el principio constitucional que protege las arcas del Estado y protege el presupuesto nacional destinado a la satisfacción de necesidades sociales y los fines del Estado. Así las cosas, extrañas el análisis respecto de las consecuencias financieras que conlleva la implementación de los numerales 1 y 3 del artículo 274 -norma demandada-, da lugar a la vulneración de la norma constitucional del artículo 339 de la Constitución Política de 1991.</p>
<p>Concepto del Consejo Nacional de Planeación</p>	<p>El presidente somete el proyecto consolidado al Consejo Nacional de Planeación para que lo revise. Esto debe hacerse con fecha límite del 15 de noviembre, de manera que esta entidad emita concepto y establezca sus recomendaciones antes del 10 de enero. Paralelamente a este proceso, el presidente envía al Congreso copia del proyecto.</p>	<p>N/a.</p>
<p>Aprobación del Plan en primer debate</p>	<p>Cuando es emitido el concepto del Consejo Nacional de Planeación, el CONPES realizará las enmiendas que considere y mediante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Gobierno lo presentará a consideración del Congreso antes del 7 de febrero,</p>	<p>Bajo el argumento desarrollado en el segundo paso del trámite legislativo, es relevante mencionar en este punto que es responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizar el análisis de impacto fiscal de</p>

	<p>y para ello debe convocar a sesiones extraordinarias. El proyecto será debatido en las comisiones económicas de las cámaras de Senado y de Representantes en sesión conjunta con un término límite de 45 días que no son prorrogables.</p>	<p>las normas que comprometan las arcas del Estado. Esto, con el propósito de proponer una fuente sustituta de dichos ingresos que se dejarán de percibir con ocasión a la aplicación de la norma estudiada. Ahora bien, considerando que este estudio o análisis de impacto fiscal no se llevó a cabo para la promulgación de la norma demanda, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público desconoció su obligaciones y en consecuencia, se violó el artículo 339 de la Carta, el cual propende por la planeación económica a la hora de construir el PND, entendida como la hoja de ruta de cada gobierno.</p> <p>Así las cosas, ante la falta de análisis de impacto fiscal del artículo 274 en general, se tiene que sobre este no pudo surtir el debate en comisión económica, provocando la vulneración de principio de planeación y el debido proceso para la promulgación del PND.</p>
<p>Aprobación del plan en segundo debate</p>	<p>De acuerdo con el informe del primer debate, las plenarias de las Cámaras deciden sobre el proyecto presentado en un</p>	<p>N/a.</p>

	término no mayor a 45 días que no son prorrogables.	
Aprobación del plan por Decreto	En caso de que el Congreso no apruebe el Plan de Inversiones Públicas en tres meses, el Gobierno puede ponerlo en vigencia mediante un Decreto con fuerza de ley.	N/a.

Tabla 1. Trámite legislativo del Plan Nacional de Desarrollo. Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, sobre el concepto de planeación que acoge la Constitución Política, la jurisprudencia ha indicado que constituye un “(...) ineludible esfuerzo del Estado por estructurar una política económica razonada y armónica durante un cierto período, es un presupuesto indispensable para el logro de los objetivos básicos del sistema constitucional.”²⁴. Del mismo modo, la Corte Constitucional ha establecido que la planeación supone un proceso de estudio y programación de directrices macroeconómicas necesarias, que permiten al Estado cumplir con las políticas básicas del Gobierno²⁵.

Con base a lo expuesto, el PND debe seguir con el trámite legislativo que implica llevar a cabo el análisis sobre las implicaciones fiscales. No obstante, de acuerdo con la respuesta a la petición elevada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con radicado No. 2-2024-015293, no se realizó el análisis sobre el impacto fiscal de la norma demandada. Lo anterior, bajo la justificación de que “el PND no es una norma que ordene gasto o establezca beneficios o disminuciones tributarias”. Sin embargo, la norma demandada justamente establece beneficios tributarios en lo relativo al impuesto de renta y complementarios, así como medidas que implican la apropiación de recursos. Cabe indicar que en otras oportunidades la Corte Constitucional ha declarado inexecutable medidas tributarias introducidas por normas del PND por no contar con el respectivo análisis y justificación de índole fiscal en los documentos base de dicho marco normativo²⁶. De esta manera, y de acuerdo con lo expuesto, la norma demandada contraría el trámite legislativo a seguir y, en consecuencia, debe declararse inconstitucionales los incisos 1, 3, 4 y 6 del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023.

Asimismo, teniendo en cuenta que, el PND debe seguir el principio de sostenibilidad fiscal, explicado en el acápite anterior, la falta de análisis sobre la sostenibilidad fiscal de los numerales 1, 3, 4 y 6 de la norma demandada, deriva en la violación al principio de planeación establecido en el artículo 339 de la Constitución. Esto, toda vez que no se realizó un estudio ni programación de las directrices macroeconómicas correspondientes para que la norma

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-015/96, MP: José Gregorio Hernández.

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-1065/2001, MP: Alfredo Beltrán Sierra.

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-026 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

demandada, esto es, los numerales 1, 3, 4 y 6 del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023 pudieran satisfacer el principio constitucional de planeación.

CARGO 3: VULNERACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE SANO

El derecho a un medio ambiente sano está contemplado en el artículo 79 de la Constitución Política. De la norma constitucional en referencia se extrae que es un deber del Estado tomar decisiones teniendo en cuenta la relevancia constitucional del cuidado y preservación del medio ambiente, que incluye entre otros componentes, la protección de las fuentes hídricas²⁷. En línea con lo anterior, la Corte Constitucional ha sido insistente en que garantizar la salvaguarda de los recursos naturales es un objetivo social del Estado²⁸ y en consecuencia debe disponer de todas las medidas necesarias y suficientes para asegurar la plena realización del derecho al medio ambiente sano, dando cumplimiento a los siguientes deberes: “la prevención, la mitigación, la indemnización o reparación y la punición”²⁹.

Ahora bien, el medio ambiente sano no solo representa un derecho constitucional sino un activo del Estado y patrimonio natural de la Nación³⁰ que requiere de la colaboración de todas las autoridades y la implementación de políticas públicas coherentes, para lograr el desarrollo pleno, saludable e integral de la sociedad presente y futura. Lo anterior, en virtud del principio de equidad intergeneracional³¹, que reconoce que “(...) la responsabilidad de cada generación de ser justa con la siguiente generación, mediante la entrega de una herencia de riqueza que no puede ser menor que la que ellos mismos han recibido. Alcanzar este objetivo, como mínimo, requerirá hacer énfasis en el uso sostenible de los recursos naturales para las generaciones siguientes y en evitar cualquier daño ambiental de carácter irreversible”³².

Así las cosas y para los propósitos de esta acción es preciso indicar que el mandato constitucional contenido en el artículo 79 de la Constitución Política se vulnera por el numeral 4º del artículo 274 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, al desconocerse el deber de protección del medio ambiente y la obligación de disponer de todas las medidas que procuren la plena realización del derecho fundamental al medio ambiente sano. Para exponer de forma clara y precisa la fundamentación de esta afirmación, corresponde analizar el contenido del numeral 4º desde dos subsecciones, cuya distinción se realiza según en la cantidad de consumo de agua al que pretende aplicarse la medida.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-325 de 2017.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-622 de 2016.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ministerio de Ambiente. <https://www.minambiente.gov.co/ventana/objetivos/>

³¹ Ibidem.

³² David Hunter et al. Concepts and Principles of International Environmental Law: An Introduction. Geneva, UNEP, 1994, p.9.

Una primera parte del numeral 4º dispone la exoneración de realizar el trámite sobre la solicitud de la concesión de aguas para adquirir el derecho al aprovechamiento del recurso, siempre y cuando las comunidades organizadas de áreas urbanas destinen el agua para consumo humano y este sea de **menos de 1,0 litro por segundo (lps)** y, para las comunidades de área rural, cuyo uso sea exclusivo para la subsistencia de la familia rural y este, igualmente, sea de menos de 1,0 lps. En segundo lugar, el numeral 4 establece que para los casos en que las comunidades organizadas, sin distinción, tengan un consumo de agua “para uso doméstico con **caudales entre 1,0 lps y 4,0 lps**”, no se requerirá “presentar Programa de Uso Eficiente y Ahorro de Agua -PUEAA-, como tampoco la autorización sanitaria como prerrequisito para el otorgamiento de la respectiva concesión”.

De esta forma, se tiene que en la primera parte del artículo se establece una exoneración de la solicitud de la concesión de aguas para adquirir el derecho al aprovechamiento del recurso y en la segunda, frente a la eliminación de requisitos necesarios para el otorgamiento de una concesión, en particular, el Programa de Uso Eficiente y Ahorro de Agua (en adelante, PUEAA) y la autorización sanitaria.

A la luz de lo expuesto, en ambos casos, es decir, tanto en la exoneración del requisito de concesión cuando el agua se destine para consumo humano y sea de menos de 1,0 litro por segundo (i); como en el evento de la eliminación del requisito del PUEAA y la autorización sanitaria para la concesión cuando el consumo se destine para uso doméstico con caudales entre 1,0 lps y 4,0 lps (ii), se prescinde de elementos esenciales para el cuidado y protección del medio ambiente, en especial, el procedimiento de concesión y el PUEAA. El PUEAA constituye un requisito habilitante para lograr obtener una concesión de aguas solicitada ante la autoridad competente. Vale la pena recordar que la concesión es una forma de adquirir el derecho al aprovechamiento del agua³³, que se obtiene con una solicitud ante autoridad ambiental competente según la ubicación de la fuente hídrica que se pretenda aprovechar por concesión, realizada por parte del interesado, quien puede ser persona natural o jurídica, pública o privada, que quiere adquirir el aprovechamiento del recurso natural³⁴. Dentro del trámite de la solicitud de para la concesión de aguas es necesario que el interesado elabore el PUEAA para que posteriormente lo adopte y pueda “contribuir a la sostenibilidad de este recurso”³⁵.

En atención a esta situación, es procedente indicar que el PUEAA es una herramienta de la administración para garantizar que “las entidades encargadas de la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado, riego y drenaje, producción hidroeléctrica y demás usuarios del recurso hídrico”³⁶, realicen una planeación y diagnóstico para el aprovechamiento del recurso

³³ Artículo 2.2.3.2.7.1. Decreto 1076 de 2015.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Artículo 2.2.3.2.1.1.3. Decreto 1076 de 2015.

³⁶ Artículo 1 Ley 373 de 1997.

hídrico. De conformidad con el artículo 2° de la Ley 373 de 1997, este programa “deberá estar basado en el diagnóstico de la oferta hídrica de las fuentes de abastecimiento y la demanda de agua, y contener las metas anuales de reducción de pérdidas, las campañas educativas a la comunidad, la utilización de aguas superficiales, lluvias y subterráneas, los incentivos y otros aspectos que definan las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales, las entidades prestadoras de los servicios de acueducto y alcantarillado, las que manejen proyectos de riego y drenaje, las hidroeléctricas y demás usuarios del recurso, que se consideren convenientes para el cumplimiento del programa”³⁷.

Así las cosas, la exención de la obligación de obtener una concesión para las comunidades que requieran consumo de agua con caudales inferiores a 1,0 lps, así como la eliminación del requisito de presentar el PUEAA para consumos entre 1,0 y 4,0 lts, de los que trata el numeral 4 del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023 supone la liberalización en la gestión y protección del recurso hídrico, por cuanto se prescinde de la realización y trámite de prerequisites para la concesión como la presentación de Programa de Uso Eficiente y Ahorro del Agua-PUEAA-, ya que la exoneración proclamada por el numeral 4 del artículo 274, no solo significa el no requerimiento de concesión de aguas para caudales inferiores a 1,0 lps, sino que además trae consigo la eliminación de obligaciones como la elaboración de un PUEAA (en la primera subsección de forma implícita y en la segunda, de manera explícita).

Lo anterior, recordando que, el PUEAA es el mecanismo para garantizar la gestión, uso sostenible y conservación de los recursos hídricos³⁸, destinados para los propósitos que suponen la realización de un proceso de concesión, a saber, los contenidos en el artículo 2.2.3.2.7.1. del Decreto 1076 de 2015. Lo anterior, quiere decir que la exoneración de realizar la concesión de aguas pone en peligro y riesgo, tanto la disponibilidad como la calidad del recurso hídrico, por omitir la responsabilidad del usuario del recurso de planear y disponer de las medidas necesarias para colaborar con la protección del medio ambiente, además de contribuir a su desarrollo sostenible.

De otro lado, es pertinente mencionar que la norma en general es igualmente lesiva del artículo 79 de la Constitución Política, por cuanto no señala las características o cualidades específicas con las que debe contar el caudal sobre el cual se podrá realizar la extracción de 1,0 lps de agua para el consumo humano o domésticos, para que no se afecte la fuente hídrica con dicho consumo. Es así como, la norma obvia las Evaluaciones Regionales del Agua, que son obligación para las autoridades ambientales competentes y que fungen como insumo para la ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas, en consonancia con el artículo 8° de la Ley 1640 de 2012³⁹. Al tenor de este mismo artículo, se establece que dichas evaluaciones

³⁷ Artículo 2 Ley 373 de 1997.

³⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-094 de 2015.

³⁹ Ley 1640 de 2012. Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones.

“comprenden el análisis integrado de la oferta, demanda, calidad y análisis de los riesgos asociados al recurso hídrico en su jurisdicción para la zonificación hidrográfica de la autoridad ambiental, teniendo como base las subzonas hidrográficas”⁴⁰.

Por lo tanto, es posible decir que la falta de las Evaluaciones Regionales del Agua permite que el consumo inferior a 1,0 lps se genere indiscriminadamente, es decir, sin considerar la disposición mínima de agua que debe haber en el canal del flujo hídrico para permitir el consumo de recurso, en vista de la carencia de una caracterización y clasificación de las fuentes hídricas. En suma, la falta de las Evaluaciones Regionales del Agua no permite realizar de manera adecuada la selección y control de las fuentes hídricas que son aptas para sostener el mencionado consumo de agua del que trata el numeral 4 de la norma demandada, siendo que esta no caracteriza ni enuncia las cualidades específicas de las fuentes hídricas que son susceptibles de presentar un consumo inferior a 1,0 lps sostenible, lo que en otras palabras quiere decir, un consumo que no ponga en peligro la existencia del recurso ni conduzca al agotamiento del mismo.

Por lo cual, y a modo de conclusión de este acápite, la exoneración del trámite de concesión y la eliminación del PUEAA como requisito para la obtención de una concesión de aguas -cuando se requiera-, ponen en peligro de la existencia de fuentes hídricas por no exigir: i) la planificación del uso del recurso natural, ii) el diagnóstico de la oferta y la demanda hídrica, iii) el establecimiento de metas anuales sobre la reducción de pérdidas del recurso hídrico, y iv) el programa sobre las formas de utilización de aguas subterráneas, superficiales y aguas lluvias; entre otros procedimientos que consideren relevantes las autoridades competentes para la protección del medio ambiente y la contribución al desarrollo sostenible.

Asimismo, la norma vulnera el derecho al medio ambiente sano, en su componente de equidad intergeneracional, pues pone en peligro la existencia de las fuentes hídricas que no cuentan con la capacidad de asumir el consumo de agua, propio para el sostenimiento de familias y comunidades organizadas presentes y futuras, en los términos del artículo 274 del Plan Nacional de Desarrollo 2024-2026. Lo anterior, en vista de la falta de estudios, como las Evaluaciones Regionales del Agua, que establecen de manera clara cuando un determinado cuerpo de agua tiene capacidad de soportar la cantidad requerida para el consumo doméstico. Con todo, prescindir de estos instrumentos de manejo y aprovechamiento eficiente del agua constituyen una violación directa a la Constitución, en particular, el artículo 79 superior, en la medida que se pone en riesgo un elemento esencial del entorno natural, al otorgarse deliberadamente el derecho al uso y aprovechamiento del recurso hídrico sin verificar la capacidad de las fuentes hídricas para soportar la demanda de

⁴⁰ Ibidem.

agua y sin contar con un plan de aprovechamiento para contribuir a la sostenibilidad de este recurso.

CARGO 4: VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN PARA EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES

El artículo 339 de la Constitución Nacional contempla de manera general el principio de planeación, exigiendo al gobierno nacional la estructuración de un plan nacional de desarrollo y un plan de inversiones de las entidades públicas; asimismo, para las entidades territoriales dispone que elaborarán en coordinación con el gobierno nacional sus respectivos planes de desarrollo con el propósito de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño y logro de las funciones asignadas por la Constitución y la ley⁴¹. Aunado a lo anterior, el artículo 80 superior consagra la obligación de planeación para el aprovechamiento de los recursos naturales en los siguientes términos: “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución”.

En lo relacionado con la protección del recurso hídrico, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-094 de 2015 reseñó los principales instrumentos de protección del agua entre los que se destaca la Declaración de Estocolmo de 1972 y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua desarrollada en Mar de Plata (1977). La Corte enfatiza en que la Conferencia de Dublín de 1992 recomendó a los Estados adoptar medidas para cumplir los siguientes principios:

“Principio 1. El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente.

Principio 2. El aprovechamiento y la gestión del agua deben inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles.

Principio 3. La mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua.

Principio 4. El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico.”
(énfasis propio)

De igual forma, la Conferencia de Río de Janeiro de 2002 “instó a los Estados a planificar la utilización, protección, conservación y ordenación sostenible y razonable de los recursos hídricos con arreglo a las necesidades y prioridades de la colectividad dentro del marco de

⁴¹ Constitución Política de Colombia, 1991, art. 339.

una política económica nacional”⁴². En tal sentido, concluye la Corte que “de acuerdo a lo establecido los instrumentos internacionales reseñados sobre la protección de los recursos hídricos es posible sostener válidamente que los Estados han reconocido la importancia de salvaguardar los recursos naturales de la tierra, incluido el agua, en beneficio de las generaciones presentes y futuras, **mediante la planificación sistemática orientada a satisfacer las necesidades esenciales, y a promover una distribución eficiente y equitativa de los recursos hídricos, la protección de los ecosistemas y el ciclo hidrológico.** Destacan además la necesidad de identificar y corregir las principales causas de desperdicio en la utilización del agua; (...) **formular y mantener una política en relación con el uso, la ordenación y la conservación del agua** y adoptar medidas legislativas en relación con el uso y protección de los recursos hídricos”⁴³ (énfasis propio).

Como lo contempla el artículo 80 superior y como se ratifica en varios instrumentos internacionales a los que se ha referido la jurisprudencia constitucional, la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales es un deber del Estado que asegura el desarrollo sostenible, así como la conservación, restauración o sustitución de tales recursos. Tratándose del agua, le corresponde al Estado realizar la planificación para la gestión y aprovechamiento del recurso hídrico en aras de garantizar su distribución eficiente y equitativa, así como asegurar su conservación. En desarrollo de este principio de planeación, el acceso al recurso hídrico está sujeto a ciertas maneras a través de las que solo se puede adquirir el derecho al agua y a sus cauces.

Una de estas formas es la concesión de aguas, definida como “*una de las maneras de adquirir derecho a su aprovechamiento para las actividades o fines que las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, requieran*”. Para la tramitación de estas concesiones se tiene como prerequisite presentar el Programa de Uso Eficiente y Ahorro del Agua⁴⁴ tal y como ya se mencionó. Apartándose de estos requisitos, el artículo 274 del PND (Ley 2294 de 2023) elimina los procedimientos y requisitos establecidos para el otorgamiento de la concesión de aguas, como la presentación del Programa de Uso Eficiente y Ahorro del Agua, así como de la autorización sanitaria. Incluso, en los casos de comunidades organizadas que requieran consumos de agua con caudales inferiores a 1,0 litros por segundo, no requieren concesión

⁴² Corte Constitucional, Sentencia C-094 de 2015. M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Sobre este asunto, el artículo 1º de la Ley 373 de 1997 dispone lo siguiente:

Artículo 1. Programa para el uso eficiente y ahorro del agua. Todo plan ambiental regional y municipal debe incorporar obligatoriamente un programa para el uso eficiente y ahorro del agua. Se entiende por programa para el uso eficiente y ahorro de agua el conjunto de proyectos y acciones que deben elaborar y adoptar las entidades encargadas de la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado, riego y drenaje, producción hidroeléctrica y demás usuarios del recurso hídrico.

Las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales encargadas del manejo, protección y control del recurso hídrico en su respectiva jurisdicción, aprobarán la implantación y ejecución de dichos programas en coordinación con otras corporaciones autónomas que compartan las fuentes que abastecen los diferentes usos.

de aguas. Sin duda, la norma demandada está prescindiendo de los instrumentos de planeación, de control y de gestión sostenible que tienen lugar a través de la concesión de aguas, actuando en abierta transgresión del principio de planeación ambiental que consagra el artículo 80 de la Constitución Nacional.

CARGO 5: VULNERACIÓN DE LA CONSULTA PREVIA

El artículo 330 de la Constitución Política prescribe que “la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades”⁴⁵. Del mismo modo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha identificado el derecho fundamental de las comunidades indígenas y afrodescendientes a la consulta previa respecto de las decisiones legislativas y administrativas que puedan afectarlos directamente⁴⁶.

El ordenamiento jurídico colombiano adoptó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo mediante Ley 21 de 1991, el cual dispone que “(...) los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente (...)”⁴⁷. A su vez, este Convenio dispone que “(...) dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente (...)”⁴⁸.

En ese sentido, en la Sentencia C-331 de 2012 la Corte Constitucional estableció que “(...) existe el deber de realizar una consulta previa a las comunidades étnicas respecto de cada uno de los proyectos individuales, que les afectarán de manera directa y específica y que hacen parte del Plan Nacional de Desarrollo (...)”⁴⁹. En dicha providencia, el Alto Tribunal dispuso que “(...) el hecho de que se incluyan proyectos o programas susceptibles de afectar de manera directa y específica a las comunidades étnicas del país, respecto de los cuales se ha omitido la consulta previa, **“constituye un vicio a la luz de la doctrina constitucional”**, vicio que impide la declaratoria de constitucionalidad de la ley y apareja distintos efectos asociados a su inconstitucionalidad”⁵⁰ (énfasis propio).

Esto es razonable, toda vez que la Constitución Política otorga una especial protección al derecho en cabeza de los grupos étnicos de participar en decisiones que puedan afectarlos o

⁴⁵ Constitución Política de Colombia, 1991, art 330.

⁴⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-175/09, M.P: Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴⁷ Organización Internacional del Trabajo, Convenio 169, artículo 6.

⁴⁸ Organización Internacional del Trabajo, Convenio 169, artículo 7.

⁴⁹ Corte Constitucional, Sentencia C 331/12, M.P: Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵⁰ Ibidem.

que los afecten⁵¹. De hecho, la Corte Constitucional ha establecido sobre el derecho a la participación que “[e]stá destinado a asegurar los derechos de los pueblos indígenas a su territorio y a la protección de sus valores culturales, sociales y económicos, como medio para asegurar su subsistencia como grupos humanos (...)”⁵². En consecuencia, no realizar la consulta previa sobre medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar a las comunidades étnicas, deriva una vulneración a su derecho de participación, lo que atenta directamente contra su subsistencia como grupo humano.

Con base a lo anterior, se debe establecer que Sentencias como la C-030 de 2008, C-175 de 2009, C-615 de 2009, C-702 de 2010, C-366 de 2011, C-331 de 2012, C-1051 de 2012, C-674 de 2017 y C-054 de 2023 han declarado la inexecutable de varias normas por la omisión de llevar a cabo la consulta previa. Considerando que en el caso del inciso 6 de la norma demandada otorga los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, sus instituciones de gobierno o aquellas que ellos creen para la gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico, los mismos beneficios que se establecen para las comunidades organizadas en el artículo demandando, estos beneficios debieron haber sido previamente consultados con las comunidades. Lo anterior, con la finalidad de proteger su derecho a la participación en decisiones susceptibles afectarlos o que los afecten.

Teniendo en cuenta que se omitió llevar a cabo la consulta previa y a la luz de la jurisprudencia constitucional, la Corte debe extender la cosa juzgada material, toda vez que en los pronunciamientos previos de esta Corporación se examinaron normas equivalentes a la demandada⁵³, pero reconocidas en textos diferentes⁵⁴, por lo que le corresponde declarar la inexecutable de la disposición demandada en virtud del artículo 243 superior⁵⁵, en el caso bajo examen por desconocimiento del artículo 330 de la Constitución Política.

Para el caso de la norma demandada, no se encuentra acreditada la realización del procedimiento de consulta previa respecto de la medida contemplada en el numeral 6° del artículo 274, por lo que no se les brindó a las comunidades indígenas un espacio de participación en el que pudieran pronunciarse sobre la medida que impacta la gestión comunitaria del recurso hídrico. Así pues, la Corte debe declarar inexecutable el numeral 6° del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023 por la violación al artículo 330 superior.

⁵¹ Corte Constitucional, Sentencia C-030-2008, M.P: Rodrigo Escobar Gil.

⁵² Corte Constitucional, Sentencia T-652/1998, M.P: Carlos Gaviria Díaz.

⁵³ Corte Constitucional, Sentencia C-148 de 2015, M.P: Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-007 de 2016, M.P: Alejandro Linares Cantillo.

IV. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD

A continuación, se enuncian los requisitos de procedibilidad y argumenta su satisfacción para promover la acción pública de inconstitucionalidad:

i. Claridad

El requisito de claridad hace referencia a la determinación comprensible e inteligible con que deben estar dotados los argumentos presentados, pues ello contribuye a la identificación precisa y concisa de la fundamentación por la cual se solicita la declaración de inconstitucionalidad, por infringir manifiestamente la Constitución Política⁵⁶. Asimismo, la claridad con que debe estar dotada el texto exige la redacción de un texto lógico y coherente, siendo presupuesto mínimo para la admisión de la demanda y en consecuencia permitir un análisis jurídico adecuado⁵⁷.

La presente demanda cumple plenamente con el requisito de claridad. La argumentación en contra de la constitucionalidad de la norma demandada se presenta de manera organizada, lógica y precisa, estructurando los argumentos de forma coherente. El texto incluye la titulación o enunciación clara de los cargos en cada una de sus secciones, y emplea un lenguaje jurídico adecuado para el caso, lo que facilita una lectura fluida y comprensible. De este modo, la Corte Constitucional se encuentra en condiciones de realizar el correspondiente juicio de constitucionalidad de la norma demandada.

ii. Certeza

Sobre este requisito, el Alto Tribunal ha indicado que: “[c]onforme la exigencia de la *certeza*, de una parte, se requiere que los cargos tengan por objeto un enunciado normativo perteneciente al ordenamiento jurídico e ir dirigidos a impugnar la disposición señalada en la demanda y, de la otra, que la norma sea susceptible de inferirse del enunciado acusado y no constituir el producto de una construcción exclusivamente subjetiva, con base en presunciones, conjeturas o sospechas del actor”⁵⁸.

Esta demanda cumple con este criterio, toda vez que los cargos presentados tienen por objeto el enunciado normativo perteneciente al ordenamiento jurídico, pues el artículo 274 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 pertenece al ordenamiento jurídico. Asimismo, como se evidencia a lo largo del texto, los cargos están dirigidos a impugnar las disposiciones señaladas en la demanda, específicamente los incisos 1, 3, 4 y 6 de la disposición enunciada. Finalmente, la norma es susceptible de inferirse del enunciado acusado, sin requerir de una construcción subjetiva.

⁵⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-120 de 2023, M.P: Juan Manuel López Molina.

⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-093 de 2020, M.P: Juan Manuel López Molina.

⁵⁸ *Ibidem*.

iii. Suficiencia

Frente al requisito de suficiencia, la Corte exige que las razones de las demandadas “*contengan todos los elementos fácticos y probatorios que son necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma que exista por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado*”⁵⁹. Esta demanda desarrolla con suficiencia las razones de inconstitucionalidad de la norma acusada en la medida que se hace un desarrollo de todos los elementos conducentes a acreditar la incompatibilidad que existe entre la norma demandada y la Constitución Política.

En cada uno de los cargos se exponen con suficiencia los argumentos necesarios para que se lleve a cabo el juicio de constitucionalidad requerido. En el primer cargo contra la norma demandada se expone que la norma acusada no cuenta con un análisis o justificación de índole fiscal en los documentos base del PND frente a las medidas adoptadas para exonerar a las comunidades organizadas del impuesto de renta y a conceder un subsidio a la tarifa de los usuarios de los pequeños prestadores. En síntesis, se evidenció una omisión al deber de realizar un análisis de sostenibilidad fiscal de las medidas contenidas en la norma demandada.

De igual forma, se indicó que la exoneración de adquirir el aprovechamiento del recurso por medio de la concesión y la eliminación del PUEAA como prerrequisito para la obtención de una concesión de aguas cuando se requería según la norma, situación que pone en peligro la existencia de las fuentes hídricas que no cuentan con la capacidad de asumir el consumo de agua, propio para el sostenimiento de familias y comunidades organizadas de las generaciones presentes y futuras.

Otro de los elementos fácticos a los que se hizo referencia y que resulta relevante para realizar el análisis de constitucionalidad de la norma demandada es la falta de realización de la consulta previa con relación a las medidas adoptadas por la norma demandada que afectan a las comunidades indígenas, en particular, la establecida en el numeral 6° del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023.

iv. Especificidad

Asimismo, la Corte considera que se cumple el requisito de especificidad “cuando se define o se muestra cómo la norma demandada vulnera la Carta Política”⁶⁰. En los distintos acápite de esta demanda se expresan las razones específicas por las que la norma acusada transgrede las disposiciones constitucionales a las que se hizo referencia. En particular, se indica que los numerales 1° y 3° del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023 vulneran el artículo 334

⁵⁹ Al respecto ver: Sentencias de la Corte Constitucional C-929 de 2007, M.P.: Rodrigo Escobar Gil; C-149 de 2009, M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-646 de 2010, M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-819 de 2011, M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-913 de 2011, M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-055 de 2013, M.P.: Luís Guillermo Guerrero Pérez.

⁶⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-094 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

constitucional en la tanto que otorgan una exoneración del pago de impuesto a la renta y un subsidio a la tarifa de los usuarios de los pequeños prestadores del servicio de agua y saneamiento básico, medidas que no cuentan con el análisis y la justificación de índole fiscal para su implementación. En línea con lo anterior también se indicó como vulnerado el artículo 339 de la Constitución en tanto no se analiza cómo las disposiciones legislativas en referencia afectan los recursos, ingresos y patrimonio del Estado.

De otra parte, se expresó que el numeral 4° del artículo 274 del PND infringe los artículos 79 y 80 de la Carta Política en tanto se está evadiendo la evaluación de disponibilidad del recurso hídrico para otorgar su consumo al eliminarse la exigencia de concesión, por lo que no se evidencia una adecuada planeación del aprovechamiento del recurso hídrico y se fomenta el consumo de agua sin atender a la disponibilidad del caudal, generando un potencial agotamiento de este recurso y poniendo en riesgo su protección y conservación.

Finalmente, otra de las razones que se presentan para sustentar la antinomia abstracta de la norma demandada con la Constitución Política es la falta de realización de consulta previa sobre la implementación de las medidas contempladas en la norma demandada, que afecta los derechos de participación de las comunidades étnicas sobre las decisiones que las afectan, con desconocimiento del artículo 330 superior.

v. Pertinencia

Finalmente, es requerida para la admisión de la demanda, la satisfacción del requisito de pertinencia, que se refiere a la necesidad de plantear *“un juicio de contradicción normativa entre una disposición legal y una de jerarquía constitucional y, por la otra, que el razonamiento que funda la presunta inconstitucionalidad sea de relevancia constitucional, no legal, doctrinal, político o moral.”*⁶¹ En línea con lo anterior, la pertinencia exige que los argumentos no se construyan con base en hipótesis de *“situaciones de hecho, reales o de hipotética ocurrencia, o ejemplos en los que podría ser o es aplicada la disposición.”*⁶²

A la luz de este requisito, la presente demanda evita sustentar el juicio de inconstitucionalidad con situaciones fácticas hipotéticas. Al respecto, el texto se orienta a la explicación sobre cuál es el origen de la vulneración de las normas constitucionales que se relacionan en su respectivo acápite y, además, hace una relación estricta sobre la contradicción que existe entre la norma demandada, a saber, el artículo 274 del PND, y las normas constitucionales, en concreto el artículo 79, 80, 330, 334, 339 de la Carta Política.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ibidem.

En el primer cargo se presenta la contradicción entre una disposición legal, la norma demandada y el artículo 334 de jerarquía constitucional en la medida que no se evidencia un análisis de sostenibilidad y justificación de índole fiscal en los documentos base del PND. En tal sentido, se indica que la norma demandada guarda una incompatibilidad con el artículo 334 superior en tanto que, sin un debido análisis de sostenibilidad fiscal, se está concediendo una exención sobre el impuesto a la renta y complementarios, y, además, se concede un subsidio a las tarifas de los usuarios de los pequeños prestadores del servicio de agua y saneamiento básico.

El segundo cargo, cumple con este requisito, toda vez que se plantea un juicio de contradicción normativa entre el artículo 274 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 y el artículo 339 de la Constitución Política. Además, el razonamiento que sustenta esta incompatibilidad es de relevancia constitucional, ya que la falta de análisis sobre el impacto fiscal y la sostenibilidad fiscales de la los numerales 1 y 4 de la norma demandada, deriva respectivamente en la violación del trámite legislativo del PND y el principio de constitucional de planeación contemplado en el artículo 339 superior. Finalmente, en el acápite es claro que los argumentos no se construyeron con base en planteamientos hipotéticos.

El tercer cargo satisface a cabalidad el requisito de pertinencia, pues se sustenta una violación evidente al artículo 79 de la Carta Política por parte del numeral 4 del artículo 274 del PND 2022-2026. Al respecto, se explica que la afectación al derecho al medio ambiente sano se materializa al prescindir del Programa de Uso Eficiente y Ahorro del Agua (herramienta para el monitoreo, protección de los recursos naturales y promoción de estrategias para su uso eficiente), pues al exonerar de este requisito se está prescindiendo de un instrumento necesario para garantizar la protección del medio ambiente y propender por la salvaguarda y uso eficiente del recurso hídrico. De esta forma, la medida contemplada en el inciso 4 del artículo 274 pone en riesgo la existencia de las fuentes hídricas, en contravía de los artículos 79 y 80 superior y el principio de equidad intergeneracional.

En el cuarto cargo también se presenta un juicio de contradicción entre la norma demandada y el artículo 80 superior de jerarquía constitucional. En particular, se indica que la norma demandada está prescindiendo de los instrumentos de planeación, de control y de gestión sostenible que tienen lugar a través de la concesión de aguas, actuando en abierta transgresión del principio de planeación ambiental que consagra el artículo 80 de la Constitución Nacional y que exige una debida planeación para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, para el caso en particular, el recurso hídrico.

El quinto cargo, cumple con el requisito, debido a que se plantea un juicio de contradicción normativa entre el numeral 6 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 y el artículo 330 de la

Constitución Política y el Convenio 169 de la OIT referentes a la consulta previa. El cargo es de relevancia constitucional en la medida que advierte la vulneración a una de las garantías otorgadas por la Carta Política a las comunidades indígenas, toda vez que se omitió la realización del procedimiento de consulta previa respecto a la medida contenida en la norma demandada. Este aspecto fáctico de ninguna manera constituye un planteamiento hipotético pues se funda en la certeza de haberse omitido dicho procedimiento, cumpliendo a satisfacción el requisito de pertinencia.

V. PRETENSIONES

Con base en los fundamentos anteriormente expuestos, le solicitamos a la H. Corte Constitucional:

PRIMERO: que se declare la **INCONSTITUCIONALIDAD** del numeral 1 del artículo 279 de la Ley 2294 de 2023.

SEGUNDO: que se declare la **INCONSTITUCIONALIDAD** del numeral 3 del artículo 279 de la Ley 2294 de 2023.

TERCERO: que se declare la **INCONSTITUCIONALIDAD** del numeral 4 del artículo 279 de la Ley 2294 de 2023.

CUARTO: que se declare la **INCONSTITUCIONALIDAD** del numeral 6 del artículo 279 de la Ley 2294 de 2023.

VI. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad en contra de los numerales 1, 3, 4 y 6 del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023, de acuerdo con lo establecido en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política.

Ahora bien, vale la pena recordar que el Plan Nacional de Desarrollo (PND), es una ley ordinaria⁶³ que admite control constitucional por parte de los ciudadanos colombianos, quienes pueden interponer acciones jurídicas como esta, en virtud del proceso contenido en el Decreto 2767 de 1991.

⁶³ Corte Constitucional, Sentencia C-582 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero

VII. ANEXOS

- Derecho de Petición de radicado No. 2-2024-015293 ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Respuesta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Derecho de Petición radicado con No. 2-2024-015293.

VIII. NOTIFICACIONES

Los suscritos recibirán notificaciones en correo electrónico paulach@unisabana.edu.co,
jairojica@unisanana.edu.co, anavara@unisabana.edu.co y
juan.sarmiento3@unisabana.edu.co.

De los honorables Magistrados,



JAIRO SEBASTIÁN JIMÉNEZ CARO
C.C. 1.002.395.725 de Tunja.



PAULA CHAPARRO FUENTES
C.C. 1.000.076.549 de Bogotá D.C.

Ana Sofía Valbuena Ramírez

ANA SOFÍA VALBUENA RAMÍREZ
C.C. 1.000.285.897 de Chía.



JUAN PABLO SARMIENTO
C.C. 80.136.170 de Bogotá D.C.