

Radicación demanda de Inconstitucionalidad

Mauricio Gomez Amin <mauricio.gomez@senado.gov.co>

Mié 04/09/2024 11:36

Para:Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

 2 archivos adjuntos (8 MB)

Demanda Firma-cedula.pdf; CEDULA MAURICIO GOMEZ AMIN.pdf;

No suele recibir correos electrónicos de mauricio.gomez@senado.gov.co. [Por qué esto es importante](#)

Cordial saludo,

Adjunto remito a ustedes demanda de Inconstitucionalidad y adjunto cédula de ciudadanía para lo pertinente.

Cordialmente,
Mauricio Gómez Amín
Senador de la República

Por favor considere el medio ambiente antes de imprimir este correo electrónico!

AVISO DE CONFIDENCIALIDAD.

Este correo y la información contenida o adjunta al mismo es privada y confidencial y va dirigida exclusivamente a su destinatario. El Congreso de la República de Colombia- Senado de la República informa a quien pueda haber recibido este correo por error que contiene información confidencial cuyo uso, copia, reproducción o distribución está expresamente prohibida. Si no es usted el destinatario del mismo y recibe este correo por error, le rogamos lo ponga en conocimiento del emisor y proceda a su eliminación sin copiarlo, imprimirlo o utilizarlo de ningún modo.

CONFIDENTIALITY WARNING..

This message and the information contained in or attached to it are private and confidential and intended exclusively for the addressee. The Congress of the Republic of Colombia - Senate of the Republic informs to whom it may receive it in error that it contains privileged information and its use, copy, reproduction or distribution is prohibited. If you are not an intended recipient of this E-mail, please notify the sender, delete it and do not read, act upon, print, disclose, copy, retain or redistribute any portion of this E-mail.

Bogotá D.C, septiembre 04 de 2024

Honorable Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

Palacio de Justicia: Calle 12 No. 7 65

Bogotá D.C

Asunto: ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Referencia: DEMANDA PRESENTADA CONTRA EL ARTÍCULO 280 (PARCIAL) DE LA LEY 2294 DE 2023 "POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022-2026 -COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA-"

MAURICIO GÓMEZ AMÍN ciudadano colombiano en ejercicio, identificado con cedula de ciudadanía 72.273.977 expedida en Barranquilla, con domicilio en la ciudad de Barranquilla, obrando en nombre propio, respetuosamente me dirijo a ustedes en uso de mis derechos y deberes como ciudadano colombiano, consagrados en el numeral 6 del artículo 40 y numeral 7 del artículo 95 de la constitución política, con el fin de promover **ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD**, regulada mediante el Decreto 2067 de 1991, contra el artículo 280 de la Ley 2294 de 2023 -por medio del cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022-2026 "Colombia potencial mundial de la vida" (parcial), con base en las siguientes violaciones a los principios de prohibición de retroactividad en materia tributaria, buena fe, confianza legítima y de unidad de materia, de conformidad con el siguiente esquema metodológico.

ESQUEMA METODOLÓGICO

1. De la norma demandada
 - a. Alcance de la norma demandada
2. De las normas constitucionales infringidas
3. Competencia de la Corte Constitucional
4. De los motivos de inconstitucionalidad
5. De la solicitud de suspensión provisional del artículo 280 de la Ley 2294 de 2023
6. Petición
7. Notificaciones

1. DE LA NORMA DEMANDADA

La demanda se dirige contra el artículo 280 (parcial) 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 tal motivo se transcribe a continuación el texto normativo de la disposición demandada, subrayando las partes que se consideran inconstitucionales. Lo anterior, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 52.400 de 19 de mayo de 2023.

LEY 2294 DE 2023

(mayo 19)

Diario Oficial No. 52.400 de 19 de mayo de 2023

PODER PÚBLICO - RAMA LEGISLATIVA

<Versión publicada en el Diario Oficial contiene yerros>

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

(...)

CAPÍTULO VI.

CONVERGENCIA REGIONAL.

SECCIÓN I.

CONSTRUCCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE MODELOS DE DESARROLLO SUPRAMUNICIPALES PARA EL FORTALECIMIENTO DE VÍNCULOS URBANO RURALES Y LA INTEGRACIÓN DE LOS TERRITORIOS.

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

Artículo 249. Aplicación del Cobro de la Contribución.

(...)

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

a. Alcance de la norma demandada

El artículo 280 del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023) introduce una modificación significativa en el régimen de la Contribución Nacional de Valorización, al ampliar el plazo en el cual esta contribución puede ser aprobada y aplicada.

Para entender el contexto y la finalidad de esta disposición, es importante analizar tanto la normativa previa como los cambios específicos que se introducen con el artículo 280 demandado parcialmente.

El inciso segundo del artículo 249 de la Ley 1819 de 2016 establecía que la Contribución Nacional de Valorización, un tributo destinado a financiar proyectos de infraestructura, "se podrá aprobar antes o durante la ejecución del proyecto". Esta disposición indicaba claramente que el momento para la aprobación y aplicación de la contribución estaba limitado al periodo anterior o simultáneo a la ejecución de las obras. El objetivo de esta regulación era garantizar que los recursos necesarios para la financiación del proyecto estuvieran asegurados durante su desarrollo, y que los contribuyentes pudieran prever el impacto financiero de la contribución en un marco temporal definido.

La Contribución Nacional de Valorización, en su esencia, es un tributo que se justifica en el incremento del valor de los inmuebles ubicados en las zonas de influencia de un proyecto de infraestructura. Se fundamenta en el principio de beneficio, es decir, aquellos propietarios cuyas propiedades se valoricen como resultado directo del proyecto deben contribuir al financiamiento del mismo. Bajo la normativa anterior, esta contribución debía ser evaluada y aplicada dentro del contexto temporal del proyecto, lo que permitía a los contribuyentes conocer y gestionar sus obligaciones fiscales de manera anticipada o contemporánea a la ejecución del proyecto.

El artículo 280 del Plan Nacional de Desarrollo modifica esta disposición al ampliar considerablemente el plazo en el cual la Contribución Nacional de Valorización puede ser aprobada y aplicada. Según la nueva redacción, "La Contribución Nacional de Valorización se podrá aprobar y aplicar antes, durante y hasta cinco (5) años después del inicio de la operación del proyecto". Este cambio representa una extensión significativa del periodo durante el cual se puede imponer este

tributo, incluyendo un margen de hasta cinco años después de que el proyecto haya comenzado a operar.

La finalidad aparente de esta modificación es proporcionar mayor flexibilidad al Estado para recaudar fondos destinados a financiar proyectos de infraestructura. Esta flexibilidad, sin embargo, introduce un elemento de incertidumbre para los contribuyentes, quienes podrían verse sujetos a una carga fiscal significativa mucho después de que el proyecto haya sido completado.

2. DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

A continuación se hace una transcripción literal de las normas constitucionales que se consideran infringidas, resaltándose los apartes normativos que se consideran quebrantados, vulnerándose los principios de prohibición de retroactividad en materia tributaria, buena fe, confianza legítima y de unidad de materia.

ARTÍCULO 83: Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.

ARTÍCULO 158: Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.

ARTICULO 363: El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las Leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.

3. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional es competente para conocer sobre el presente asunto, por tratarse de una demanda que se presenta contra una ley, en ejercicio de la ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD de la que trata el Decreto 2067 de 1991, y particularmente, de conformidad a lo normado en el numeral cuarto del artículo 241 constitucional, el cual enuncia que corresponde a la Corte conocer y *"decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su **contenido material** como por vicios de procedimiento en su formación"*. Por tal motivo, es competente la Corte

Constitucional para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma demandada

4. DE LOS MOTIVOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

Para efectos metodológicos, en el presente epígrafe se aborda la conceptualización de los motivos que dan lugar a la prosperidad de los cargos de inconstitucionalidad formulados contra el aparte normativo demandado. Para lo anterior se seguirá una línea argumentativa en donde se desarrollará y acreditará cada uno de los cargos formulados. La presente demanda se fundamenta en los siguientes cargos:

A. Violación del principio de irretroactividad

El artículo 280 del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023) permite el cobro de la Contribución Nacional de Valorización hasta cinco años después de la entrada en operación de un proyecto, la cual, al aplicarse retroactivamente a proyectos como la Vía al Mar Cartagena-Barranquilla y la Circunvalar de la Prosperidad, vulnera el principio de irretroactividad. Este principio, profundamente arraigado en el ordenamiento jurídico colombiano, garantiza que las leyes no pueden aplicarse a situaciones o hechos que ocurrieron antes de su promulgación. Su transgresión, como en el caso del artículo 280, tiene implicaciones serias para la seguridad jurídica y la confianza legítima de los ciudadanos.

El principio de irretroactividad en materia tributaria se encuentra implícitamente protegido por el artículo 363 de la Constitución Política, así: "Las Leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad". Este artículo es esencial para el mantenimiento de la seguridad jurídica, ya que asegura que las personas que han actuado conforme a las leyes vigentes en un momento determinado no se vean afectadas por cambios legislativos que pretendan imponer nuevas obligaciones retroactivas.

En el caso específico del artículo 280, su aplicación pretende gravar hechos y situaciones que ya habían sido consolidados bajo un marco legal anterior, lo que constituye una clara violación del principio de irretroactividad, pues esta norma establece que puede cobrarse la valorización "*hasta cinco (5) años después del inicio de la operación del proyecto*".

Los contribuyentes que realizaron sus actividades económicas y financieras bajo la normativa anterior, en la que únicamente se establecía el cobro antes y durante la ejecución del proyecto, lo hicieron con la expectativa legítima de que las

condiciones legales no cambiarían retroactivamente. La imposición de que el cobro sea posible hasta cinco (5) años después de la entrada en operación del proyecto no solo desconoce estas expectativas, sino que también afecta negativamente la seguridad jurídica, un pilar fundamental del Estado Social de Derecho.

La Corte Constitucional, en su jurisprudencia, ha sido enfática en la protección del principio de irretroactividad. En decisiones como la Sentencia C-619 de 2001, la Corte sostuvo que el respeto a la seguridad jurídica implica que las normas nuevas no pueden alterar situaciones jurídicas ya consolidadas. Esto se traduce en que las normas fiscales, en particular, deben ser claras y previsibles, y no pueden imponer cargas retroactivas que los ciudadanos no pudieron prever ni evitar.

El artículo 363 de la Constitución consagra los principios de equidad, eficiencia y progresividad del sistema tributario. La equidad, en particular, exige que las cargas tributarias sean proporcionales y justas, y que no se impongan de manera retroactiva.

La jurisprudencia constitucional ha interpretado que la retroactividad en materia tributaria, salvo en casos extremadamente excepcionales, vulnera la confianza legítima de los contribuyentes y genera un ambiente de inseguridad jurídica que es incompatible con los principios fundamentales del derecho colombiano.

La retroactividad en este contexto no solo es injusta, sino que también crea una incertidumbre significativa para los contribuyentes, quienes no pueden prever con certeza las consecuencias legales de sus acciones bajo un marco normativo que, en retrospectiva, se modifica para imponerles nuevas obligaciones. Esto representa un ataque a la confianza legítima, que es un principio fundamental para la estabilidad del sistema jurídico, y que se explicará en el punto siguiente.

En conclusión, el artículo 280 del Plan Nacional de Desarrollo, al intentar imponer una contribución de manera retroactiva, viola el principio de irretroactividad y, con ello, afecta gravemente la seguridad jurídica y la confianza legítima de los ciudadanos. Este tipo de disposiciones no solo generan un ambiente de inseguridad, sino que también ponen en riesgo la estabilidad del orden jurídico, al permitir que los derechos adquiridos y las situaciones consolidadas puedan ser modificados por nuevas normativas de manera retroactiva. **Por lo tanto, la aplicación de este artículo debe ser reconsiderada y, en su defecto, declarada inconstitucional para restablecer el respeto a los principios fundamentales que rigen el Estado Social de Derecho en Colombia.**

b. Violación del principio de buena fe y confianza legítima

El principio de buena fe y la confianza legítima son pilares fundamentales del Estado Social de Derecho, consagrados en la Constitución Política de Colombia y desarrollados ampliamente por la Corte Constitucional. Estos principios, que rigen las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, se ven gravemente vulnerados por el artículo 280 del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023), que extiende el cobro de la Contribución Nacional de Valorización del Sector Transporte hasta cinco (5) años después de haberse iniciado la operación del proyecto de infraestructura sin el establecimiento de un régimen de transición adecuado y aplicarla retroactivamente a hechos consolidados, el artículo 280 socava la buena fe de los ciudadanos y viola su confianza legítima en el orden jurídico.

La buena fe, consagrada en el artículo 83 de la Constitución, exige que todas las actuaciones de los particulares y las autoridades públicas se rijan por este principio, el cual se presume en todas las gestiones que los ciudadanos adelantan ante el Estado. La buena fe implica que los ciudadanos confían en que las normas vigentes al momento de tomar decisiones se mantendrán y que el Estado no modificará retroactivamente estas normas para imponerles nuevas obligaciones o cargas. La confianza legítima, derivada del principio de buena fe, se refiere a la expectativa razonable de los ciudadanos de que sus derechos y las condiciones bajo las cuales actúan no serán alterados arbitrariamente por el Estado.

Este enfoque es problemático desde la perspectiva de la buena fe y la confianza legítima, ya que los ciudadanos, al planificar y realizar sus actividades económicas bajo las normas vigentes en ese momento, lo hicieron confiando en la estabilidad del ordenamiento jurídico. La imposición de una carga tributaria hasta cinco (5) años después de haberse iniciada la operación del proyecto, sin aviso previo y sin un período de transición que permita a los contribuyentes ajustarse a las nuevas condiciones, contraviene directamente este principio.

El artículo 280, al carecer de un régimen de transición y al aplicar retroactivamente una contribución que afecta hechos consolidados, ignora estas directrices jurisprudenciales y desconoce la confianza legítima de los ciudadanos. Esta vulneración no solo afecta la seguridad jurídica, sino que también pone en riesgo la estabilidad del sistema tributario, al generar incertidumbre sobre las reglas bajo las cuales los ciudadanos deben planificar sus actividades económicas y financieras. La imposición de una contribución de este tipo sin un aviso adecuado y sin permitir a los ciudadanos ajustarse a las nuevas condiciones es, por lo tanto, una violación directa del principio de buena fe.

En conclusión, el artículo 280 del Plan Nacional de Desarrollo, al imponer una contribución sin un régimen de transición adecuado y aplicarla retroactivamente, viola el principio de buena fe y confianza legítima. Esta violación no solo afecta la seguridad jurídica y la previsibilidad del sistema tributario, sino que también socava la relación de confianza que debe existir entre el Estado y los ciudadanos en un Estado Social de Derecho.

La Corte Constitucional, en su rol de garante de los derechos fundamentales y del orden constitucional, debe declarar la inconstitucionalidad de este artículo para restablecer el respeto a estos principios esenciales.

c. Violación del principio de unidad de materia en la ley

Conforme al artículo 342 de la Constitución Política, la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo están sometidas a los mandatos de una ley orgánica, que en la actualidad es la Ley 1952 de 1994 Orgánica de Planeación, que reitera el contenido de la ley del plan: la parte general y del plan de inversiones (arts. 5 y 6).

Ahora bien, la unidad de materia en la ley del plan, por su propia naturaleza, tiene características específicas pues (i) la iniciativa legislativa y, por consiguiente, la definición de su contenido inicial está en cabeza del Gobierno, una vez surtido el proceso participativo definido en la Constitución y en la Ley Orgánica (art. 154 C.P.); (ii) el legislador cuenta con un amplio margen de configuración en la materia; (iii) el plan tiene un carácter multitemático y sin embargo, (iv) su ley de aprobación no está exenta de las restricciones propias del principio de unidad de materia. (Sentencia C-126/20).

El principio de unidad de materia es un elemento esencial en el diseño y aprobación de las leyes en Colombia, consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política, que establece que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia, y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. Este principio garantiza la coherencia y la claridad en el contenido de las leyes, evitando que se incluyan disposiciones que no guarden relación directa con el objeto principal de la norma.

En el caso del artículo 280 del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023), se evidencia una clara violación de este principio, al incorporar una disposición tributaria en un cuerpo normativo cuyo objeto principal es trazar las políticas públicas y estrategias de desarrollo del país, y no la creación de nuevos tributos.

El Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 339 de la Constitución, es un instrumento mediante el cual el Gobierno Nacional presenta al Congreso un conjunto de políticas, estrategias y metas para el desarrollo económico, social y ambiental del país. Su principal finalidad es orientar la gestión pública hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo planteados para el periodo de gobierno, asegurando la coordinación y coherencia en la implementación de las políticas públicas. Es, por tanto, un marco normativo general que debe centrarse en las directrices de desarrollo y no en la creación de tributos específicos o en la modificación del régimen tributario vigente.

La inclusión del artículo 280 en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo distorsiona el objeto principal de la ley al introducir una disposición de naturaleza tributaria que no guarda una relación directa y necesaria con las políticas de desarrollo planteadas en el resto del documento. Esto no solo genera una falta de coherencia interna en la ley, sino que también introduce un elemento que debería ser debatido y aprobado en un contexto legislativo adecuado, como es el caso de las leyes tributarias, que requieren un análisis y discusión específicos debido a su impacto directo sobre los derechos y obligaciones de los contribuyentes.

La Corte Constitucional ha sido enfática en la necesidad de respetar el principio de unidad de materia, especialmente cuando se trata de cuerpos normativos de gran alcance, como es el caso del Plan Nacional de Desarrollo. En varias sentencias, la Corte ha señalado que la inclusión de disposiciones que no guardan una relación directa con el objeto principal de la ley viola este principio y genera inseguridad jurídica, al introducir en el ordenamiento normativo disposiciones que podrían pasar desapercibidas en la discusión legislativa y que no se encuentran directamente relacionadas con el tema central de la norma.

Particularmente, en la Sentencia C-049 de 2022, la Corte Constitucional indicó que la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, como cualquier otra, de acuerdo con lo previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución, debe referirse a una misma materia y, por ello, serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El principio de unidad de materia encuentra fundamento en dichos artículos y tiene por objeto racionalizar y tecnificar el ejercicio de la función legislativa, de tal forma que se impida la aparición subrepticia de disposiciones inconexas con la materia principal de cada ley.

El artículo 280 demandado no solo excede el objeto del Plan Nacional de Desarrollo, sino que introduce un alcance a un tributo que debería ser objeto de

una ley específica en materia tributaria, sujeta a un debate profundo y detallado sobre su justificación, impacto y coherencia con el sistema tributario vigente. Al incluirse en el Plan Nacional de Desarrollo, esta disposición escapa a la rigurosidad del análisis que un tributo nuevo debería tener, tanto en términos de su constitucionalidad como de su impacto económico y social.

La inclusión de disposiciones tributarias en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, como el artículo 280, además de violar el principio de unidad de materia, podría considerarse como un intento de eludir el debate legislativo necesario para la modificación de un tributo, aprovechando la aprobación general del plan para gravar hechos consolidados, como ya se ha expuesto. Esto va en contravía de la transparencia y la participación democrática que deben caracterizar el proceso legislativo en Colombia.

El artículo 280, al establecer que el cobro de la contribución de valorización puede realizarse hasta "cinco años después de haber entrado en operación el proyecto", introduce una disposición que se aparta del objeto y los fines del Plan Nacional de Desarrollo. Esta disposición no se alinea con los objetivos primordiales del PND, que son de carácter programático y se enfocan en la planificación y ejecución de políticas de desarrollo en un plazo específico. El establecimiento de un mecanismo de cobro con una vigencia extendida que trasciende la temporalidad del plan se aleja de los fines inmediatos del desarrollo planificado, y por tanto, requiere un juicio de conexidad para determinar su pertinencia.

El juicio de conexidad exige que se analice si la disposición cuestionada (en este caso, la extensión del plazo para el cobro de la valorización) guarda una relación lógica y necesaria con los objetivos generales del PND. Si bien el desarrollo de infraestructura es un componente importante del desarrollo nacional, la disposición que permite extender el cobro hasta cinco años después de la entrada en operación del proyecto introduce un elemento que no se encuentra directamente vinculado con la planificación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo en el corto y mediano plazo, como lo exige un Plan Nacional de Desarrollo. Más bien, esta disposición tiene una naturaleza tributaria que debería ser tratada en un contexto legislativo diferente, específicamente en una ley tributaria donde se puedan analizar de manera exhaustiva sus implicaciones fiscales y su impacto sobre los contribuyentes.

Para evaluar esta desconexión, es esencial realizar un juicio de conexidad, es decir, analizar si la disposición contenida en el artículo 280 tiene una relación lógica y necesaria con los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo, que son los siguientes:

Ejes	Observación
Derecho Humano a la Alimentación	Este eje se centra en garantizar la seguridad alimentaria, reducir la pobreza extrema y eliminar el hambre en la primera infancia. Las políticas incluyen la mejora de la infraestructura para la soberanía alimentaria y el incremento de la producción agrícola. La disposición del artículo 280, que permite un cobro de valorización extendido en el tiempo, no se vincula con estos objetivos. No contribuye a mejorar la seguridad alimentaria ni a reducir la pobreza o el hambre. El cobro prolongado de un tributo no afecta ni apoya la producción alimentaria, ni tampoco está relacionado con la infraestructura necesaria para garantizar la soberanía alimentaria.
Ordenamiento del Territorio alrededor del Agua y Justicia Ambiental	Este eje plantea la entrega masiva de tierras, la formalización de la pequeña y mediana propiedad rural, y la aceleración del Catastro Multipropósito, todos enfocados en la justicia social y ambiental. La disposición del artículo 280, que permite el cobro de la contribución de valorización hasta cinco años después de la entrada en operación del proyecto, tampoco guarda relación con estos objetivos. No fomenta la formalización de la propiedad rural ni apoya la gestión sostenible del territorio. Por el contrario, la incertidumbre sobre el cobro de un tributo a largo plazo podría incluso generar tensiones en la tenencia de la tierra y la estabilidad económica de los propietarios rurales, lo que contravendría el propósito de formalizar la propiedad y mejorar la justicia social y ambiental.
Convergencia Regional	Este eje busca mejorar la infraestructura, reducir el déficit habitacional, y fortalecer la capacidad logística del país para fomentar la equidad regional. Aunque el artículo 280 trata sobre la infraestructura de transporte, el aspecto que permite un cobro de valorización hasta cinco años después de la operación del proyecto se desconecta de los objetivos de convergencia regional. La disposición no mejora directamente la infraestructura, no reduce el déficit habitacional, ni fortalece la capacidad logística. En lugar de contribuir al desarrollo regional, la carga tributaria adicional puede afectar negativamente a las regiones menos desarrolladas, donde los propietarios de inmuebles podrían enfrentar dificultades económicas adicionales debido a la prolongación del cobro.
Transformación Productiva,	Este eje se enfoca en la transición energética, la restauración de ecosistemas, la diversificación de exportaciones, y la

Internacionalización y Acción Climática	reducción de emisiones de CO2 en el sector transporte. Aunque el artículo 280 menciona el sector transporte, su enfoque en la extensión del cobro de la contribución de valorización no está directamente relacionado con la transformación productiva ni con la acción climática. No contribuye a la reducción de emisiones, ni apoya la reindustrialización o la diversificación económica. La inclusión de un cobro tributario extendido en el tiempo no guarda una conexión lógica con las metas ambientales y productivas de este eje, y podría incluso generar un desincentivo económico para la modernización y adaptación de infraestructuras de transporte a prácticas más sostenibles.
Seguridad Humana y Justicia Social	Este eje busca reducir la pobreza, mejorar el acceso a internet, aumentar la cobertura de educación superior, y mejorar la seguridad vial, entre otros objetivos sociales clave. La disposición del artículo 280 no está relacionada con la mejora de la seguridad humana o la justicia social. El cobro prolongado de la contribución de valorización podría, en efecto, incrementar la carga fiscal sobre los ciudadanos, lo cual contravendría los esfuerzos por reducir la pobreza y mejorar el bienestar social. La incertidumbre financiera asociada con un cobro extendido podría afectar la estabilidad económica de los hogares, especialmente en las áreas más vulnerables.

Al analizar la relación entre la disposición del artículo 280 y los ejes fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo, es evidente que la extensión del plazo para el cobro de la valorización hasta cinco años después de la entrada en operación del proyecto no guarda una relación directa ni necesaria con los objetivos del plan. Esta disposición tiene un carácter claramente tributario y no contribuye al desarrollo económico, social o ambiental en el marco de los objetivos programáticos del PND. Más bien, se trata de una disposición con vocación de permanencia que no corresponde con la naturaleza transitoria del PND y que introduce una carga fiscal adicional sin conexión con los fines estratégicos del plan.

De la temporalidad del Plan Nacional de Desarrollo vs. Vocación de Permanencia de la Disposición Tributaria

La incorporación de disposiciones con vocación de permanencia en los planes de desarrollo ha sido objeto de cuestionamientos recurrentes debido a la naturaleza temporal que caracteriza a estos instrumentos de planificación. Los planes de desarrollo, como el Plan Nacional de Desarrollo (PND), tienen una vigencia

limitada y están diseñados para establecer las políticas, estrategias y metas del gobierno en un período de tiempo específico, generalmente correspondiente al cuatrienio de la administración en curso. Esta temporalidad es una característica esencial que define el propósito y el alcance de los planes de desarrollo, los cuales están orientados a guiar la acción gubernamental en un horizonte temporal claramente delimitado.

La naturaleza temporal del PND contrasta de manera significativa con la vocación de permanencia que caracteriza a las disposiciones tributarias. Los tributos, por su propia naturaleza, están diseñados para ser aplicados de manera continua y estable en el tiempo, con el fin de proporcionar al Estado una fuente de ingresos que permita financiar sus actividades y servicios públicos de manera sostenida. La estabilidad y la permanencia son elementos cruciales en materia tributaria, ya que los contribuyentes necesitan contar con un marco normativo claro y predecible para poder planificar sus obligaciones fiscales a largo plazo. La introducción de normas tributarias en un contexto temporal como el del PND, por tanto, genera una disonancia normativa que puede afectar la coherencia del ordenamiento jurídico y la seguridad jurídica de los ciudadanos.

El Plan Nacional de Desarrollo es un instrumento que, por su naturaleza, se enfoca en la planificación y ejecución de políticas públicas dentro del período de gobierno para el cual fue formulado. Sus disposiciones están diseñadas para ser implementadas y evaluadas dentro de ese marco temporal específico, lo que implica que las normas incluidas en el PND deben estar alineadas con los objetivos programáticos de corto y mediano plazo. En este sentido, la incorporación de normas con vocación de permanencia, como las disposiciones tributarias, dentro de un plan de desarrollo que tiene una vigencia limitada, desvirtúa el propósito temporal del plan y genera problemas de coherencia interna.

El cuestionamiento a la inclusión de disposiciones permanentes en los planes de desarrollo se basa en la premisa de que estas normas no deberían ser tratadas en un contexto legislativo transitorio, sino que deben ser objeto de una legislación específica y separada, que permita un debate profundo y exhaustivo sobre sus implicaciones y su aplicabilidad a largo plazo. En el caso de las disposiciones tributarias, esto es aún más relevante, dado que los tributos afectan directamente los derechos patrimoniales de los ciudadanos y requieren un análisis detallado de su impacto económico y social.

Además, la inclusión de disposiciones tributarias en el PND también plantea el problema de la falta de un debate específico y adecuado sobre su justificación y necesidad. Los planes de desarrollo son instrumentos amplios y complejos que abarcan una gran variedad de políticas públicas, y su discusión en el Congreso

tiende a enfocarse en los objetivos generales y las estrategias de desarrollo. En este contexto, las disposiciones tributarias pueden pasar desapercibidas o no recibir el análisis detallado que requieren, lo que puede dar lugar a la aprobación de normas que no han sido adecuadamente evaluadas en términos de su impacto y coherencia con el sistema tributario existente.

La temporalidad del PND y la vocación de permanencia de las disposiciones tributarias son, por tanto, dos características que se encuentran en tensión cuando se intenta incluir normas fiscales dentro de un plan de desarrollo. Esta tensión puede afectar la coherencia del ordenamiento jurídico y generar problemas de seguridad jurídica para los contribuyentes, quienes se ven enfrentados a la incertidumbre sobre la estabilidad de sus obligaciones fiscales a largo plazo.

En conclusión, la incorporación de disposiciones con vocación de permanencia, como las normas tributarias, dentro de los planes de desarrollo, ha sido objeto de cuestionamientos debido a la disonancia que genera entre la naturaleza temporal del PND y la necesidad de estabilidad y permanencia en materia tributaria. Esta inclusión puede desvirtuar el propósito del PND, generar problemas de coherencia normativa y afectar la seguridad jurídica de los ciudadanos. Por estas razones, es fundamental que las normas tributarias sean objeto de una legislación específica y separada, que permita un debate profundo y exhaustivo sobre su justificación, necesidad y aplicabilidad a largo plazo, garantizando así la estabilidad y previsibilidad del sistema tributario colombiano.

5. DE LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL ARTÍCULO 280 DE LA LEY 2294 DE 2023

Para sustentar una solicitud de suspensión provisional del artículo 280 del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023), que permite el cobro de la Contribución Nacional de Valorización hasta cinco años después de la entrada en operación de un proyecto, es esencial basarse en los criterios establecidos por la Corte Constitucional, especialmente en el contexto proporcionado por el Auto 272 de 2023. En dicho auto, la Corte determinó que la suspensión de una ley es una medida excepcional que solo procede cuando se cumplen ciertos requisitos estrictos.

A continuación, se presenta una sustentación detallada de la solicitud de suspensión provisional del artículo 280, centrada en el caso específico del cobro de valorización por la obra de la vía Cartagena – Barranquilla, Circunvalar de la Prosperidad, a partir de marzo de 2025, según lo señalado por el Ministerio de Transporte.

a. Excepcionalidad de la Medida de Suspensión Provisional

La suspensión provisional de una norma debe considerarse una medida excepcional, adoptada solo cuando no existen otras opciones efectivas para evitar los efectos negativos de la aplicación de la ley. En este caso, el artículo 280 del Plan Nacional de Desarrollo introduce una disposición que extiende el plazo para el cobro de la valorización hasta cinco años después de la entrada en operación del proyecto. La aplicación de esta norma por parte del Instituto Nacional de Vías (INVIAS), que pretende comenzar a cobrar la valorización por la obra de la vía Cartagena – Barranquilla en marzo de 2025, podría generar consecuencias graves e irreversibles para los contribuyentes afectados.

Si bien ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo existen medidas alternativas que puedan impedir el cobro de la valorización por la obra “Cartagena – Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad” demandándose los actos administrativos correspondientes, debe advertirse que los actos se encuentran fundados en la norma demandada (artículo 280 PND), por lo que la única forma de evitar el impacto desproporcionado que esta contribución podría tener sobre los propietarios de inmuebles en las áreas de influencia del proyecto es suspendiendo provisionalmente la aplicación del artículo 280 hasta que la Corte Constitucional decida sobre su constitucionalidad. La suspensión es, por lo tanto, una medida necesaria y justificada para proteger los derechos de los contribuyentes.

b. Inconstitucionalidad aparente del artículo 280 demandado

El segundo requisito para la suspensión provisional es que la norma cuestionada sea claramente inconstitucional. En este caso, existen sólidos argumentos de inconstitucionalidad respecto al artículo 280 del Plan Nacional de Desarrollo, especialmente en lo que se refiere a la violación del principio de unidad de materia y la desconexión con los ejes fundamentales del Plan de Desarrollo. El artículo 280 introduce una disposición tributaria con vocación de permanencia en un plan normativo que tiene un carácter temporal, lo que genera una disonancia normativa y afecta la coherencia del ordenamiento jurídico.

Además, la extensión del plazo para el cobro de la contribución de valorización no guarda una relación directa ni necesaria con los objetivos de desarrollo que el Plan Nacional de Desarrollo pretende alcanzar, lo que constituye una violación del principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución. La inconstitucionalidad del artículo 280 es, por lo tanto, evidente a simple vista, lo que justifica su suspensión provisional mientras se resuelve el fondo del asunto.

c. Irreversibilidad de los efectos de la aplicación del artículo 280

Uno de los criterios más importantes para la suspensión provisional es la irreversibilidad de los efectos que podría tener la aplicación de la norma impugnada. En este caso, si INVIAS procede con el cobro de la valorización a partir de marzo de 2025, los contribuyentes afectados podrían verse obligados a pagar sumas significativas de dinero, lo que tendría un impacto directo en su economía. Aunque es posible que la Corte Constitucional declare posteriormente la inconstitucionalidad del artículo 280, los efectos económicos y sociales de este cobro serían difíciles de revertir.

La devolución de los pagos realizados o la restitución de los derechos patrimoniales afectados no es una medida sencilla ni inmediata, y podría prolongarse en el tiempo, generando una situación de incertidumbre y afectando la seguridad jurídica de los contribuyentes. La única manera de evitar estos efectos irreversibles es suspendiendo la aplicación del artículo 280 hasta que la Corte Constitucional emita un fallo definitivo sobre su constitucionalidad.

d. Evaluación de proporcionalidad

La medida de suspensión provisional debe ser idónea, necesaria y proporcional. En este caso, la suspensión del artículo 280 demandado es idónea porque impide que se produzcan efectos irreversibles que podrían afectar gravemente a los contribuyentes. Es necesaria porque no existe otra medida que pueda proteger de manera efectiva los derechos de los ciudadanos mientras se resuelve la constitucionalidad de la norma. Y es proporcional porque la suspensión de la norma se ajusta a la gravedad del daño potencial y es la única manera de prevenir un perjuicio significativo y posiblemente irreversible.

La suspensión del artículo 280 no afecta el objetivo general del Plan Nacional de Desarrollo ni impide que el gobierno continúe con la implementación de sus políticas de desarrollo. Por el contrario, asegura que los derechos de los contribuyentes sean protegidos en el proceso, manteniendo el equilibrio entre las necesidades fiscales del Estado y los derechos constitucionales de los ciudadanos.

Con base en los argumentos expuestos, se solicita respetuosamente a la Corte Constitucional que ordene la suspensión provisional del artículo 280 del Plan Nacional de Desarrollo, específicamente en lo que se refiere a la posibilidad de aplicar la Contribución Nacional de Valorización hasta cinco años después de la

entrada en operación del proyecto de infraestructura. Esta medida es necesaria para salvaguardar los derechos de los contribuyentes afectados y para evitar los efectos irreversibles que podría tener la aplicación de esta norma mientras se resuelve su constitucionalidad.

La solicitud se fundamenta en la evidente inconstitucionalidad de la norma, la irreversibilidad de los efectos de su aplicación y la falta de medidas alternativas efectivas para proteger los derechos de los ciudadanos. La suspensión provisional es la única medida que puede garantizar que los contribuyentes no se vean obligados a pagar un tributo que, posteriormente, podría ser declarado inconstitucional.

Por lo tanto, se solicita a un magistrado de la Corte Constitucional que considere esta solicitud y, de ser pertinente, la eleve a la Sala Plena para su aprobación. De esta manera, se protegerán los derechos fundamentales de los ciudadanos y se asegurará que la aplicación de la ley se realice conforme a los principios constitucionales.

6. PETICIÓN

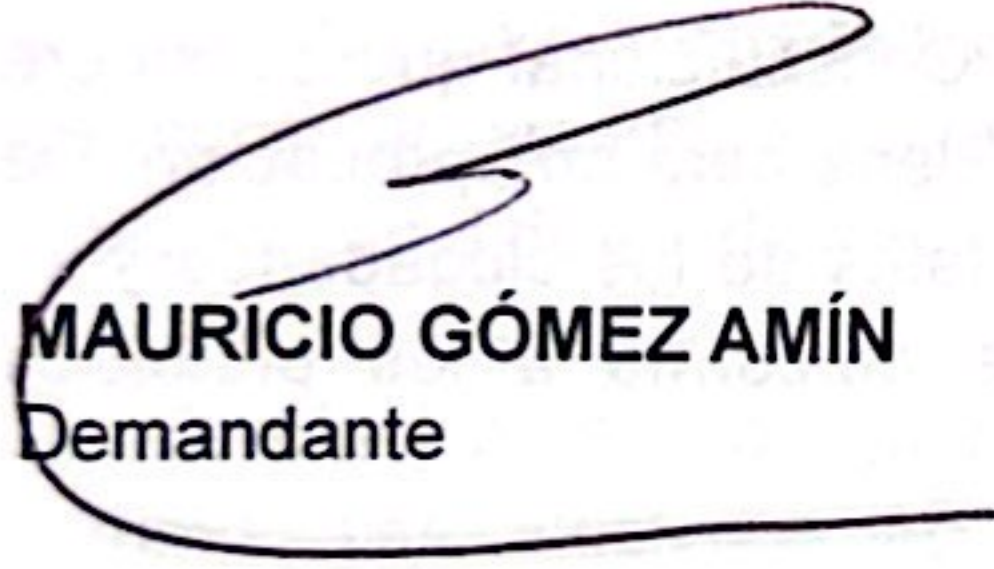
En mérito de lo expuesto, solicito respetuosamente a la Corte Constitucional que:

- a. Declare la inconstitucionalidad del artículo 280 de la Ley 2294 de 2023 por medio del cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo - Colombia potencia Mundial de Vida.
- b. Ordene la suspensión provisional del artículo 280 del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023), específicamente en el aparte que establece que la Contribución Nacional de Valorización "se podrá aprobar y aplicar antes, durante y hasta cinco (5) años después del inicio de la operación del proyecto". Esta medida se solicita con el fin de evitar que se generen efectos irreversibles en perjuicio de los contribuyentes, mientras se resuelve la constitucionalidad de la norma en cuestión
- c. Ordene las medidas que considere pertinentes para asegurar el respeto a los principios constitucionales vulnerados.

NOTIFICACIONES

Se recibirán notificaciones, y el suscrito queda a disposición de la Corte Constitucional en la siguiente dirección electrónica:
mauricio.gomez@senado.gov.co

Cordialmente,



MAURICIO GÓMEZ AMÍN
Demandante