

Observaciones del Observatorio de la Agenda Legislativa y Asuntos Electorales de la Universidad Externado de Colombia al Proyecto de ley No. 338/2023 (Cámara) y 274/2023 (Senado) “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”

Palabras Claves: Plan Nacional de Desarrollo, unidad de materia, temporalidad, vicios materiales, facultades extraordinarias, necesidad, conveniencia y excepcionalidad.

El Observatorio de Agenda Legislativa y Asuntos electorales del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia presenta el siguiente concepto técnico sobre el Proyecto de ley No. 338/2023 (Cámara) y 274/2023 (Senado) “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”*”, a las Comisiones constitucionales permanentes económicas conjuntas y a la Plenaria del Senado y la Cámara de Representantes del Honorable Congreso de República.

El concepto está dividido en tres grandes partes:

- i. Comentarios preliminares del trámite de un proyecto de ley No. 338/2023 (Cámara) Y 274/2023 (Senado).
- ii. Comentarios al articulado del proyecto del PND.
- iii. Comentarios en relación con las facultades extraordinarias.

i. Comentarios preliminares del trámite de un proyecto de ley del plan nacional de desarrollo

De acuerdo con el artículo 157 de la Constitución Política, un proyecto de ley será ley si cumple con los requisitos definidos en dicha disposición:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.
2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.
3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.
4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.

La Ley 5 de 1992 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido reglas para comprender cada una de las etapas: iniciativa, debate, votación, comisión de conciliación y las facultades con que cuenta cada una de las cámaras legislativas y el Gobierno en el procedimiento de elaboración de la ley¹.

La ley del plan nacional de desarrollo es una ley ordinaria que tiene unas especificidades en el trámite de aprobación, principalmente en la fase pre legislativa y la fase parlamentaria,

¹ Floralba Padrón Pardo, María Carolina Castillo Aguilar, La entidad constitucional del procedimiento legislativo y los vicios formales en la elaboración de la ley. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C., 2002.

de acuerdo con las reglas establecidas en los artículos 339 – 341 de la Constitución y 13 - 25 de la Ley Orgánica 152 de 1994 respectivamente.

En términos generales el trámite de aprobación de la ley del plan nacional desarrollo tiene las peculiaridades de la fase prelegislativa: los términos perentorios para su aprobación, las facultades que tienen las plenarias para incluir textos nuevos a los dispuestos por las comisiones y la regla de la unidad de materia.

Para el debate y posterior aprobación de cualquier ley es fundamental tener en cuenta que la Corte Constitucional, a lo largo de los años, ha desarrollado una amplia línea jurisprudencial en la que ha hecho referencia a las características y requisitos que debe cumplir este. Uno de los más importantes ha sido el de unidad de materia, el cual “se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran”². El cumplimiento de este es de tal importancia que incluso en el artículo 158 CN se estableció que *“todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”*.

La importancia de este principio, según el tribunal constitucional, se debe a *“la virtualidad de concretar el principio democrático en el proceso legislativo pues garantiza una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta. Permite que la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley. Esa conexión unitaria entre las materias que se someten al proceso legislativo garantiza que su producto sea resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento. Con ello se evita la aprobación de normas sobre materias que no hacen parte o no se relacionan con aquellas que fueron debatidas y se impide el acceso de grupos interesados en lograr normas no visibles en el proceso legislativo. De este modo, al propiciar un ejercicio transparente de la función legislativa, el principio de unidad de materia contribuye a afianzar la legitimidad de la instancia parlamentaria”*.³

La Corte señala, además, que la unidad de materia también es relevante al momento de hacer control constitucional, pues *“cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de materia deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria y en esa ponderación pueden optar por ejercer un control de diversa intensidad. Esto es, el alcance que se le reconozca al principio de unidad de materia tiene implicaciones en la intensidad del control constitucional pues la percepción que se tenga de él permite inferir de qué grado es el rigor de la Corte al momento del examen de las normas. Así, si se opta por un control rígido, violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de regulación y, por el contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, sólo violarían la Carta aquellas disposiciones que resulten ajenas a la materia regulada. La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia*

² Sentencia C-133 de 2012.

³ Sentencia C-501 de 2001.

legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable⁴.

El incumplimiento de esta exigencia es sumamente grave y podría afectar la ley aprobada, pues como lo ha señalado la Corte Constitucional en diferentes oportunidades, constituye un vicio material: *“Un análisis más detenido muestra que no se trata de un vicio puramente formal, puesto que tiene que ver con el contenido material de la norma acusada. Así, una ley puede haber surtido un trámite intachable, por haber sido aprobadas todas sus disposiciones conforme al procedimiento establecido por la Constitución y el Reglamento del Congreso. La ley es pues formalmente inatacable; sin embargo, algunos de sus artículos pueden ser declarados inexecutable por violar la regla de unidad de materia, si su contenido normativo no tiene una conexidad razonable con la temática general de la ley. Y, sin embargo, se repite, la ley es formalmente inatacable, pues se surtió de manera regular todo el proceso de aprobación, sanción y promulgación. Esto significa entonces que el vicio de inconstitucionalidad de esos artículos, por desconocer la regla de unidad de materia, no puede ser formal pues la forma no ha sido cuestionada. El vicio deriva entonces de que el Congreso no tenía competencia para verter esos contenidos normativos en esa forma particular, esto es, en esa ley específica, y por ello son inconstitucionales, a pesar de que el trámite formal de la ley fue ajustado a la Constitución. (...) Todo lo anterior muestra entonces que la violación de la regla de unidad de materia no es un vicio de forma, y por ende la acción contra una norma legal por violar el artículo 158 de la Carta no caduca⁵”.*

Ahora bien, respecto la exigencia de unidad de materia en relación con la ley del Plan Nacional de Desarrollo (en adelante PND), la Corte Constitucional ha señalado que su aprobación no está exenta de las restricciones propias del principio de unidad de materia⁶, pues tiene como propósito *“garantizar la coherencia y la claridad de las leyes e impedir que los congresistas y los destinatarios de aquellas resulten sorprendidos por la expedición de normas que no tuvieron el examen ni el debate necesario en el proceso legislativo, por la falta de conexidad temática con el resto de las disposiciones de la ley y con el título de esta⁷”.*

La Corte aclara que, si bien existe una multiplicidad de temas que se deben incluir en un PND, y eso dificulta identificar una materia o tema dominante de la ley⁸, sí es fundamental tener en cuenta unas reglas que permiten identificar si una disposición normativa de la ley del plan respeta principio de unidad de materia. A continuación, se exponen las reglas:

1. Debe existir una conexión directa entre los objetivos o metas contenidos en la parte general y las medidas adoptadas por el legislador para lograrlas.
2. En virtud del principio de coherencia, debe existir una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas de mediano y largo plazo con las medidas instrumentales

⁴ Ibid.

⁵ Sentencia C-531 de 1995.

⁶ Sentencia C-126 de 2020.

⁷ Sentencia C-415 de 2020.

⁸ Ibid.

- que se adopten, lo cual implica que las medidas deben tener una aptitud sustancial, directa e inmediata para lograr los objetivos y metas del plan.
3. La Ley del Plan no es un instrumento para llenar los vacíos e inconsistencias de leyes precedentes. Tampoco permite relevar de la potestad legislativa al Congreso más allá de los objetivos, metas y estrategias de la específica política de planeación del respectivo Gobierno.
 4. Las medidas que se adopten para impulsar el cumplimiento del plan, por su naturaleza, deben tener una vocación de temporalidad y, por consiguiente, resultan violatorias del principio de unidad de materia "aquellas normas que no tengan como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio.
 5. El rigor e interpretación restrictiva en el análisis de la conexidad se fundamenta en la necesidad de maximizar el principio democrático, pues el trámite de la ley del plan tiene algunas restricciones frente al de cualquier otra ley (términos perentorios para aprobación, debate más limitado, cualquier proposición presentada por los congresistas debe contar con el aval del Ministro de Hacienda y crédito público, si las plenarias introducen un texto nuevo no se debe devolver el proyecto a las comisiones constitucionales permanentes, entre otras.)

El desconocimiento de estas reglas y en particular del principio de unidad de materia puede constituir un vicio de constitucionalidad de la ley del PND. La Corte ha advertido que el desconocimiento de este principio configuraría *"un vicio de carácter sustancial, puesto que, si bien se trata de una irregularidad surgida en el marco del trámite legislativo y que se configura como consecuencia de un exceso en el ejercicio de la competencia del legislador, atañe directamente al contenido de la norma acusada. Por tanto, la violación del principio de unidad de materia no es subsanable"*.⁹ En virtud de lo anterior, la Corte ha aclarado que a la acción de inconstitucionalidad por violación al principio de unidad de materia no le aplica el término de caducidad de un año a partir de la publicación de la ley del PND en el diario oficial, propia de los vicios formales¹⁰.

Finalmente, es importante recordar que el Congreso de la República tiene un importante rol en la aprobación de la ley del PND, pues, como lo señala la Corte, ejerce *"una función delimitadora del marco de acción del ejecutivo y de control, no solo político sino también económico y presupuestal (...), garantizando la transparencia de la gestión gubernamental"*¹¹. Asimismo, en la misma providencia, señaló que *"aunque la ley del plan es una ley de carácter ordinario (...), sí tiene una finalidad especial, pues está orientada a cumplir los objetivos que el Gobierno en funciones quiere promover, por lo que su vigencia es temporal e igualmente su trámite es más breve, y está sujeto a condiciones constitucionales especiales en las que el Gobierno tiene mayor injerencia en la decisión del legislativo"*¹². En virtud de lo anterior, *"no está diseñada constitucionalmente para ser un cuerpo normativo con la aptitud de modificar de manera irrestricta contenidos propios de*

⁹ Sentencia C-030 de 2021.

¹⁰ Sentencia C-493 de 2020.

¹¹ Sentencia C-415 de 2020.

¹² Ibid.

*leyes que se expiden con fundamento en otras facultades de las que también dispone el legislador*¹³.

Por otro lado, es importante hacer alusión a la temporalidad que deben cumplir las normas del PND, es decir es una ley para una vigencia de 4 años. De tal manera que, si se desconoce el carácter temporal del PND, ello también puede ser un vicio de inconstitucionalidad por incumplimiento del principio de unidad de materia.

La violación del principio de unidad de materia por vulnerar la temporalidad, implica que la vigencia del PND debe corresponder con el periodo presidencial (cuatro años), pues está orientado a cumplir el programa de gobierno con base en el cual las mayorías ciudadanas eligieron eligió al presidente¹⁴. Esto es de suma importancia porque *“no está diseñada (sic) constitucionalmente para ser un cuerpo normativo con la aptitud de modificar de manera irrestricta contenidos propios de leyes que se expiden con fundamento en otras facultades de las que también dispone el legislador”*¹⁵, y tampoco *“es una herramienta para subsanar vacíos normativos existentes en otras leyes ordinarias”*¹⁶. Incumplir esto generaría un vicio que afectaría la constitucionalidad de la ley del PND.

Hasta el año 2020 la jurisprudencia había sido uniforme y constante en relación con el criterio de temporalidad del cuatrienio sin excepción alguna. Pero a partir de la C-415 de 2020 la Corte ha señalado que *“El principio de unidad de materia en la ley del plan proscribire de manera general la aprobación de reglas que modifiquen normas de carácter permanente o impliquen reformas estructurales, aunque no impide la modificación de leyes ordinarias de carácter permanente, siempre que la modificación tenga un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, entre otros presupuestos”*¹⁷.

El cambio introducido por estas sentencias no se limitó a lo anterior, sino que también señalan que *“la prórroga indefinida de disposiciones plasmadas en los planes nacionales de desarrollo, al comprometer competencias legislativas ordinarias, puede llevar a la inxequibilidad de sus disposiciones, si no está precedida de la justificación necesaria que exponga con claridad que: (i) es una expresión de la función de planeación; (ii) prevé normas instrumentales destinadas a permitir la puesta en marcha del plan que favorezca la consecución de los objetivos, naturaleza y espíritu de la ley del plan; (iii) constituyen mecanismos idóneos para su ejecución tratándose del plan nacional de inversiones o medidas necesarias para impulsar el cumplimiento del PND; (iv) no se puede emplear para llenar vacíos e inconsistencias de otro tipos de disposiciones; y (v) no pueden contener cualquier tipología de normatividad legal, ni convertirse en una colcha de retazos que lleve a un limbo normativo, pues, de no hacerse esta distinción, cualquier medida de política económica tendría siempre relación –así fuera remota- con el PND. Esta conexión inexorable con el plan y sus bases deben ser examinadas caso a caso”*¹⁸.

¹³ Ibid.

¹⁴ Sobre la temporalidad en el PND, puede consultarse la sentencia C-524 de 2003.

¹⁵ Sentencia C-126 de 2020.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Sentencia C-415 de 2020. Si bien el cambio se empezó a introducir en esta sentencia. No ha sido la única, pues también podemos consultar las siguientes sentencias: C-464 de 2020, C-493 de 2020, C-030 de 2021, C-047 de 2021, C-095 de 2021, C-105 de 2021, y C-276 de 2021 lo han reiterado.

¹⁸ Ibid.

ii. **Comentarios al articulado del proyecto de ley No. 338/2023 (Cámara) Y 274/2023 (Senado)**

Artículo del Plan Nacional de Desarrollo	Comentarios del Observatorio de la Agenda Legislativa y Asuntos Políticos
Título I: Parte general	
<p>Art 1. Objetivos del PND. Sienta las bases para que el País se convierta en potencia mundial de la vida a través de la construcción de un nuevo contrato social.</p>	<p>El contenido de este artículo se adecúa más a un artículo constitucional que a una ley del PND, puesto que propicia modificaciones al actual contrato social, es decir, que está consensuado en la Constitución Política de 1991.</p> <p>¿Resulta constitucional la expresión que se refunda los fines esenciales del Estado en un Plan Nacional de Desarrollo al ser esto un contenido de una norma constitucional?</p>
<p>Art 2. Parte integral de esta ley. El documento anexo denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026: Colombia Potencia Mundial de la Vida”, es parte integral del PND.</p>	<p>El artículo menciona los insumos entregados por los colombianos en los Diálogos Regionales Vinculantes. Sin embargo, surgen las siguientes preguntas: ¿Esos fundamentos serán parámetro de control constitucional? ¿Existe un conflicto entre la democracia participativa y representativa?</p> <p>¿Puede prevalecer lo consignado en los Diálogos Vinculantes sobre las bases del Plan y sobre lo aprobado por los congresistas?</p> <p>No se exponen ni en las bases del PND ni en la exposición de motivos cuál fue la metodología para agrupar los temas definidos por la ciudadanía, cómo fueron recolectados o sistematizados; cómo se incorporaron para aclarar el concepto de “vinculatoriedad”. Parece un espacio de escucha, pero no de diálogo entre gobierno y ciudadanía.¹⁹</p>
<p>Art 3. Ejes de transformación del PND: Los ejes de transformación son:</p>	<p>Lo dispuesto en relación con el ordenamiento del territorio alrededor del agua, puede afectar</p>

¹⁹ Al respecto puede consultarse <https://www.elespectador.com/politica/analisis-la-demagogia-de-los-dialogos-vinculantes/>, en cuyo análisis Ivonne Díaz García y Marlana Matamoros Cárdenas de DEJUSTICIA expusieron: “el Departamento Nacional de Planeación (DNP) publicó un documento sobre el balance de los diálogos regionales vinculantes, con la identificación de lo que, según el Gobierno, dijeron las comunidades participantes. El informe establece una especie de indicadores que llamaron: “transformaciones”, “grupos poblacionales” y “sectores”. No obstante, la información que se señala es de carácter general, presentada mediante nubes de palabras sueltas, gráficas de barras que muestran un conteo de temas por sector y una breve lista de opiniones de las comunidades. Esto sin una vinculación real de las propuestas de la ciudadanía a los planes, programas y proyectos que ya estaban formulados en el PND desde el 15 de noviembre de 2022, momento en el que se presentó ante el Consejo Nacional de Planeación.” (nota de prensa consultada el 20 de marzo de 2023)

<ol style="list-style-type: none"> 1. Ordenamiento del territorio alrededor del agua; 2. Seguridad humana y justicia social; 3. Derecho humano a la alimentación; 4. Transformación productiva, internacionalización y acción; 5. Convergencia regional. 	<p>las competencias territoriales para la definición del uso del suelo de los municipios.</p> <p>Al respecto puede consultarse las sentencias de la Corte Constitucional C-123 de 2014 y C-221 de 2016.</p>
<p>Art 4. Ejes transversales del PND. Los tres ejes son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Paz total; 2. Los actores diferenciales para el cambio; 3. Estabilidad macroeconómica. 	<p>Resaltamos que el eje número 2 no incluye acciones que permitan identificar cómo se va a materializar el cambio en materia de género que conceptualmente aborda el discurso del presidente de la República.</p> <p>La diversidad y la interseccionalidad no se pueden tratar de igual forma.</p> <p>En cuanto al eje número 3, puede vulnerar las competencias del Banco de la República, órgano encargado de la estabilidad macroeconómica del Estado Colombiano por disposición de la Constitución. ¿Significaría que en un momento de Inestabilidad económica el presidente de la República podría tener funciones de estabilizador de la economía a pesar de que la competencia normativa es de la banca Central?</p>
Título II: Plan de inversiones y presupuestos plurianuales	
<p>Art 5. Plan Nacional de Inversiones Públicas 2023 - 2026. Se estima en un valor de (1.154,8) billones.</p> <p>Parágrafo 2: Se designan 20 billones para las comunidades indígenas y 5,9 billones para las comunidades afrocolombianas.</p>	<p>50,4 billones están destinados para el Componente de Paz. Sin embargo, los recursos están destinados a los ejes transversales y de transformación del PND. Por el contrario, no están encaminados al cumplimiento de los cinco puntos del Acuerdo de Paz. Como lo dispone el acto legislativo 01 de 2016²⁰.</p> <p>En relación con las designaciones contempladas en el parágrafo 2 surgen las siguientes preguntas: ¿Cuáles fueron los proyectos priorizados?, y ¿con cuáles comunidades se realizaron las consultas?</p>
<p>Art 6. Recursos financieros, presupuestos plurianuales, y consistencia fiscal del PND. El valor total de la ejecución del PND no podrá</p>	<p>No hay necesidad de incluir este artículo debido a que es una obligación del Gobierno en</p>

²⁰ ARTÍCULO 3. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así: ARTÍCULO TRANSITORIO. Plan de Inversiones para la Paz. El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales. El gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones.

superar los recursos disponibles de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo del Gobierno Nacional.	relación con el buen manejo de las finanzas públicas.
Título III: Mecanismos de ejecución de plan	
Capítulo I: Proyectos, políticas y programas para la construcción de la paz	
Art 7. Proyectos, políticas y programas para la construcción de Paz. Las políticas en torno a la construcción de paz se encuentran previstas en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo.	Con este artículo se da cumplimiento al artículo 4 de la Ley 2272 de 2022, Ley de Paz total en control de constitucionalidad con trámite de urgencia. (Proceso: D-15040).
Art 8. Implementación de las recomendaciones del Informe Final para el Esclarecimiento de la Verdad. Las entidades del orden nacional sobre las cuales recaigan recomendaciones del informe final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad las acogerán de forma progresiva según su viabilidad, competencias y capacidades.	En relación con la implementación de las recomendaciones del informe de la Comisión de la Verdad, se le otorgan funciones al DAPRE para la asignación de competencias. Esto es un tema de reserva de ley y no de reglamentación. Se podría vulnerar la reserva de ley con estas funciones para el DAPRE.
Artículo 9. Adiciónese el inciso quinto al párrafo 2 del artículo 7 del Decreto Ley 896 de 2017. Establece un régimen sustitutivo de cultivos ilícitos que podrá ser modificado entre las comunidades y el Gobierno Nacional.	Se trata de una norma de carácter permanente que desborda la temporalidad del PND y por ello afecta el principio de unidad de materia del mismo.
Artículo 11. Modifíquese el artículo 3 del Decreto Ley 691 de 2017: Modifica el artículo relacionado con el régimen del Fondo Colombia en Paz e incorpora el término de duración del FCP corresponderá al de la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto. En este momento, el término de duración del fondo es de 10 años.	Este artículo puede tener problemas de unidad de materia por la temporalidad de PND, una de sus características más importantes.
Artículo 12. Modifíquese el artículo 3 del Decreto Ley 691 de 2017: Modifica el artículo relativo al "Mecanismo no judicial de contribución a la verdad y memoria histórica". Esto es un desarrollo del artículo 2 de la L. 1424/10, según el cual la información obtenida en el marco de los procesos de justicia transicional no podrá ser utilizada como prueba en un proceso judicial en contra de la persona que suscribió el Acuerdo de Contribución a la Verdad.	Este artículo prioriza la verdad sobre la justicia, y, además, podría estar violando la reserva de ley estatutaria.
Artículo 13. Adscripción de la Agencia de renovación del Territorio al Ministerio de la Igualdad y la Equidad.	Resulta interesante porque la L. 2281/23 crea el sector de la administración pública de la igualdad, y le otorga facultades extraordinarias al Gobierno para definir y regular las entidades

	<p>adscritas y vinculadas a este sector de la administración.</p> <p>¿Por qué hacerlo dos veces si ya se encuentra en el artículo 298 del PND (Facultades extraordinarias)?</p> <p>Si la competencia ya se delegó al presidente con facultades extraordinarias ¿Por qué regularlo en el plan nacional de desarrollo?</p>
Artículo 15. Se modifica el artículo 2 del Decreto Ley 413 de 2014, relativo a la asignación para la paz.	Los parágrafos 1 y 2 incluyen unas facultades exorbitantes porque el presidente podría decidir sin tener en cuenta lo acordado en los OCAD-Paz. Esta es una competencia muy amplia para el presidente de la República.
Capítulo II: Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental	
Sección I: Justicia ambiental y gobernanza inclusiva	
Artículo 17. Se modifica el artículo 9 de la Ley 1955 de 2019 referente a la coordinación interinstitucional para el control y vigilancia contra la deforestación y otros crímenes ambientales: En la modificación conservó el texto original a excepción del fragmento “Las anteriores políticas públicas se deben desarrollar y ejecutar en el marco de la legalidad, emprendimiento y equidad.”	Este artículo incluye una prórroga del PND anterior, lo cual vulneraría el principio de unidad de materia.
Art 19. Se modifica el literal a) del artículo 50 de la Ley 2056 de 2020: En este se le da a las Corporaciones Autónomas Regionales y las Corporaciones de Desarrollo Sostenible la posibilidad de financiar proyectos dirigidos a la formulación y/o actualización de los Planes o instrumentos de Manejo de las áreas protegidas regionales o ecosistemas estratégicos.	Este artículo es una norma con carácter de permanencia, lo que violaría el principio de unidad de materia por la temporalidad de PND.
Artículo 20. Se adiciona el numeral 46 al artículo 5 de la Ley 99 de 1993: Se le asigna una función más al Ministerio de Medio Ambiente correspondiente a “formular, dirigir y coordinar la implementación de las políticas y planes nacionales de protección y bienestar animal, establecer los criterios que en esta materia deberán incorporarse en las políticas sectoriales, así como los protocolos y lineamientos a nivel territorial.”	Al igual que el artículo 19, es una norma con carácter de permanencia, lo que violaría el principio de unidad de materia por la temporalidad de PND. Además, eventualmente esta función podría darle la competencia al Ministerio de Ambiente para resolver el futuro de los eventos culturales con animales (peleas de gallo, corridas de toro, coleo, etc.). Este es un tema con reserva de ley pues estamos en un escenario de conflictos entre principios constitucionales (expresión artística y cultural y los derechos de los animales) acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150 CN y el exhorto de la sentencia C-041/17.
Sección II: El agua y las personas y las personas, en el centro del ordenamiento territorial	
	El contenido de este artículo viola los principios de unidad de materia y de temporalidad por

<p>Artículo. 21. Se modifica el artículo 10 de la Ley 388 de 1997: Incluye los criterios que los municipios y distritos deben tener en cuenta a la hora de elaborar y adoptar los planes de ordenamiento territorial.</p>	<p>abordar temas que no corresponden con el contenido que debe tener un PND, y supera el tiempo que deben tener las normas allí contenidas (cuatro años).</p> <p>Además, en la ampliación de las determinantes que deben tener en cuenta los municipios al momento de formular los planes de ordenamiento, la innovación se encuentra en la creación de las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación. Esto implica una injerencia amplia en la autonomía en el ámbito local.</p> <p>Finalmente, trata de hacer extensivo el reconocimiento al derecho propio, establecido de manera exclusiva desde la constitución para los indígenas, también para las comunidades negras y raizales, pero por la forma en la está planteado puede traer conflictos.</p>
<p>Art. 22. En este artículo se crean los Consejos territoriales del agua: Estos tienen como propósito fortalecer la gobernanza multinivel, diferencial, inclusiva y justa del agua y el ordenamiento del territorio entorno al agua buscando la consolidación de territorios funcionales con enfoque de adaptabilidad al cambio climático.</p>	<p>Si bien resulta interesante esta propuesta, no es claro por qué es necesario la constitución de un nuevo espacio de participación y cuáles serían las funciones y competencias. Asimismo, la tarea que le asigna al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de reglamentar la conformación, funcionamiento y articulación de estos con otros espacios de participación y consulta previstos en los instrumentos de la política nacional de gestión integral del recurso hídrico, supone una extralimitación de sus funciones.</p>
<p>Artículo. 23. Interoperabilidad de determinantes del ordenamiento y otras áreas prioritarias: Señala que las entidades que definen y son responsables de la información de las determinantes del ordenamiento territorial, territorios indígenas y de comunidades negras, afrodescendientes, "raudales" y palenqueras, deberán adoptar e implementar el Modelo de datos de administración del territorio definido por el Sistema de Administración del Territorio en un plazo máximo de 3 años a partir de la promulgación de la presente ley.</p>	<p>En el artículo se les concede a estas entidades un período máximo de tres años para adoptar e implementar del modelo de datos, pero esto no tendría una aplicación real si se tiene en cuenta que las normas del PND deben tener una vigencia de cuatro años en virtud del principio de temporalidad.</p> <p>Además, no es claro si la referencia a comunidades <i>raudales</i> implica la creación de un nuevo grupo o si es simplemente un error.</p>
<p>Artículo. 24. Distritos De Adecuación De Tierras: Habla sobre la financiación de obras de adecuación de tierras en los distritos entregados en propiedad a las asociaciones de usuarios, así como en los distritos de propiedad de las asociaciones de usuarios ejecutados en el marco de Proyectos Integrales de Desarrollo</p>	<p>La mayor dificultad de los distritos de riego en Colombia es que no están asociados a un proyecto productivo, lo que dificulta la cuantificación y organización tanto de las materias requeridas para materializar la propuesta como de los pagos.</p>

<p>Agropecuario y Rural u otros programas específicos.</p>	<p>La Misión para la transformación del campo, en su informe del 2014 <i>“El campo colombiano: un camino para las transformación del campo. Tomo 2”</i>, afirmó que para que el riego fuera efectivo se debe invertir aproximadamente un billón de pesos. En ese sentido, si entregamos el manejo a las asociaciones, que en su mayoría no tienen la capacidad para manejar adecuadamente la tierra, podría desencadenar un problema de adecuación de tierras debido a que a mediano plazo puede que los distritos de riego hayan dejado de funcionar.</p>
<p>Artículo 26. Protección de la vida y la integridad personal: En los lugares donde no tengan competencia los organismos de tránsito, la Policía Nacional tendrá la competencia para imponer comparendos en materia de seguridad vial, especialmente por la circulación sin SOAT.</p>	<p>Se trata de una norma de carácter permanente que desborda la temporalidad del PND y por ello afecta el principio de unidad de materia del mismo. De la misma manera, surge la duda de si las tecnologías requeridas para la implementación de este artículo podrán adecuarse en todos los municipios, a pesar de la categoría.</p>
<p>Artículo 27. Estrategia Nacional de Coordinación para la adaptación al cambio climático de los asentamientos y reasentamientos humanos: La Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres deberá coordinar la estrategia de mejoramiento de asentamientos humanos, procurando la adaptación al cambio climático, priorizando los asentamientos de alto riesgo.</p>	<p>Los parámetros de uso del suelo no pueden ser los mismo para todo el territorio debido a que cada uno tiene necesidades distintas. De la misma manera surge la pregunta:</p> <p>¿Este artículo limita a las entidades territoriales en relación con el uso del suelo al establecer más parámetros?</p>
<p>Artículo 28. Metodología orientada al reconocimiento de capacidades: A través del DNP se desarrollará una metodología para la identificación de tipologías de las entidades territoriales y los esquemas asociativos territoriales, orientada al reconocimiento de capacidades.</p>	<p>Faculta al DNP para el diseño de una tipología de entidades territoriales distinta para la focalización de políticas públicas y asignación de competencias. Sin embargo, no se articula con la categorización de municipios existente en la ley 617 del 2000.</p> <p>¿Cómo quedará este artículo cuando termine la vigencia del PND, cómo un lineamiento?</p> <p>¿Se trata de una deslegalización de competencias?</p>
<p>Sección V: Consolidación Del Catastro Multipropósito Y Tránsito Hacia El Sistema De Administración Del Territorio -SAT-</p>	
<p>Artículo 30. Modifica el artículo 79 de la Ley 1955 de 2019. El artículo versa sobre la naturaleza y organización de la gestión catastral. En el concepto de gestión catastral se incluye la seguridad jurídica del derecho de propiedad y enfatiza en el papel del IGAC como máxima autoridad en la materia.</p>	<p>¿En qué parte del articulado el catastro multipropósito se vuelve un eje transversal establecido en el PND?</p>
<p>Artículo 32. Gestión catastral en territorios y territorialidades de comunidades indígenas y en territorios colectivos de comunidades</p>	<p>El Gestor catastral indígena y negro para el manejo del catastro multipropósito es una medida incluyente y sujeta a reglamentación,</p>

<p>negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras: Habla sobre creación e implementación de mecanismos y disposiciones especiales con enfoque intercultural para la gestión catastral multipropósito en territorios y territorialidades de comunidades indígenas y en territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.</p>	<p>por lo cual es importante revisar su competencia cuando se encuentran en áreas reconocidas a los indígenas, pero que no han sido saneadas.</p>
<p>Artículo 38. Modifica el artículo 2 de la Ley 160 de 1994. Crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural como mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a la materialización de la reforma agraria.</p>	<p>No es claro de qué manera se articula este artículo con el proyecto de reforma agraria que actualmente se tramita en el Congreso.</p>
<p>Capítulo III: Seguridad humana y justicia social</p>	
<p>Sección III: Garantía de derechos como fundamento de la dignidad humana y condiciones para el bienestar</p>	
<p>ARTÍCULO 94. Mecanismo para la prevención y atención integral de violencias y actos de discriminación a población LGBTIQ+: El Ministerio de Igualdad y Equidad en articulación con el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio del Interior, entre otros, conformarán un mecanismo de coordinación interinstitucional para la formulación, definición y monitoreo de rutas, procesos y procedimientos de prevención, atención e investigación oportuna a casos de violencias contra personas LGBTIQ+.</p>	<p>Si bien esta medida es importante, las medidas en favor de la población LGBTIQ+ sigue teniendo el mismo enfoque: reaccionar ante las violencias, pero no las previene. Diseñar e implementar medidas con esa perspectiva también es fundamental.</p> <p>Resulta además muy interesante que este es el único artículo en todo el Plan Nacional de Desarrollo que habla sobre la población LGBTIQ+, pues ni siquiera fue incluido en el listado de actores diferenciales para el cambio (Capítulo VIII). En virtud de lo anterior, es fundamental hacerse las siguientes preguntas: ¿por qué las personas LGBTIQ+ fueron incluidas en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo como actor diferencial del cambio, pero no en el proyecto? ¿puede haber un cambio en la sociedad colombiana si se sigue excluyendo a las personas LGBTIQ+?</p>
<p>Capítulo VIII: Actores diferenciales para el cambio²¹</p>	
<p>Sección I: Las mujeres, potencia del cambio</p>	
<p>Art. 276. Crea el Sistema Nacional de Monitoreo de las Violencias Basadas en Género, el cual se encuentra bajo el liderazgo de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.</p>	<p>No es claro el motivo por el que este sistema se crea a través de un PND. De hecho, podría hacerse a través de una medida administrativa y no una ley.</p>

²¹ Respecto de este punto es importante mencionar que, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, en el apartado “Colombia, sociedad para la vida: Actores diferenciales para el cambio” se incluyeron siete grupos: (i) las mujeres; (ii) niños, niñas y adolescentes; (iii) pueblos y comunidades étnicas; (iv) la población LGBTIQ+; (v) víctimas; (vi) jóvenes; y (vii) personas con discapacidad. No obstante, en el proyecto de ley solo se incluyeron los primeros tres.

	<p>Resulta interesante, además, que el liderazgo no se lo asigna al Ministerio de la Igualdad, sino a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.</p> <p>Finalmente, no es claro cuáles serían las funciones del Observatorio nacional de violencias de género (SISPRO), el cual hace parte del Ministerio de Salud y Protección Social, cuáles del Sistema Nacional de Monitoreo de las Violencias Basadas en Género.</p>
<p>Artículo 277. Establece que el Gobierno nacional, bajo el liderazgo del Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer de la Presidencia de la República, formulará de manera participativa e implementará una nueva Política Nacional de Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos con los enfoques de género, interseccional, étnico-territorial y de curso de vida.</p>	<p>Al igual que en el artículo anterior, no es claro el motivo por el que en un PND se establece que las entidades mencionadas deben crear dicha política.</p> <p>Además, no es claro si el Gobierno está dando cumplimiento al exhorto que la Corte Constitucional le hizo en la sentencia C-055 de 2022, el cual consiste en la creación de política pública integral, que evite los amplios márgenes de desprotección para la dignidad y los derechos de las mujeres gestantes, descritos en esta providencia y, a su vez, proteja el bien jurídico de la vida en gestación sin afectar tales garantías.</p>
<p>Artículo 278. Juntas directivas de las empresas con participación estatal: Establece que las juntas directivas de las sociedades y demás personas jurídicas, en las cuales el Estado, directa o indirectamente, sea propietario o tenga participación mayoritaria, las juntas y/o consejos directivos, podrán estar conformadas por un número impar de miembros principales sin suplentes. Las Juntas o Consejos Directivos deberán contar en su conformación con miembros independientes, así como propender por la paridad de género.</p>	<p>No es claro cómo funcionarían estas juntas si el artículo dispone que las juntas y/o consejos directivos podrán estar conformadas por un número impar de miembros, y a su vez establece que se propenderá por la paridad de género.</p>
<p>Artículo 279. Modifica el inciso primero y adiciona un párrafo transitorio al artículo 44 de la Ley 964/05: Establece que las juntas directivas de los emisores de valores de economía mixta con participación mayoritaria del estado deberán estar conformadas por mínimo un 30% de mujeres. Estas entidades tendrán un plazo máximo de tres 3 años contados a partir del 1 de julio de 2023, para integrar sus juntas directivas de la esta forma.</p>	<p>Es importante mencionar que actualmente los Estados, incluidos el colombiano, se encuentran en un proceso por implementar la paridad de género, pero esta norma retoma el porcentaje de las leyes 581 de 2000 y 1475 de 2011, la cual habla de cuotas de género (30%).</p> <p>Si se entiende que las cuotas es un tema superado en términos de política pública y de la finalidad de la norma y del Estado debe ser lograr la paridad total, resulta contradictoria la medida.</p>

	Además, este artículo no tendría una aplicación real si se tiene en cuenta que las normas del PND deben tener una vigencia de cuatro años en virtud del principio de temporalidad.
Artículo 280. Modifica el numeral 1 y adiciona un párrafo transitorio al artículo 73 del Decreto Ley 663/93: Las juntas directivas del tipo de entidades de las que trata este numeral de economía mixta con participación mayoritaria del estado estarán conformadas cuando menos en un treinta por ciento (30%) por mujeres. Estas entidades tendrán un plazo máximo de tres 3 años contados a partir del 1 de julio de 2023, para integrar sus juntas directivas de la esta forma.	Al igual que en el artículo anterior, esta norma retoma el porcentaje de las leyes 581 de 2000 y 1475 de 2011, la cual habla de cuotas de género (30%), por lo que esta medida resultaría inconstitucionalidad. Además, este artículo no tendría una aplicación real si se tiene en cuenta que las normas del PND deben tener una vigencia de cuatro años en virtud del principio de temporalidad.
Sección II: Niñas, niños y adolescentes amados, protegidos e impulsados en sus proyectos de vida con propósito	
Artículo 281. Creación del Programa Nacional Jóvenes En Paz: este tiene como propósito la implementación de una ruta de atención integral a la juventud entre los 14 y 28 años de edad con necesidades multidimensionales, mediante acciones en los ámbitos de la salud emocional, mental y física, educación, familiar, deporte, empleo, emprendimiento, arte, cultura y formación de la ciudadanía.	Resulta interesante que le asignan capacidades reglamentarias de los programas de gran importancia a las consejerías y no a los ministerios. En este caso, a la Consejería para la juventud y en el caso de las mujeres, como se puede ver en Sección I del Capítulo VIII, a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Surgen las siguientes preguntas: ¿cuáles fueron los criterios para determinar la edad de los jóvenes beneficiarios?; ¿Cómo se diferencian los beneficios que se concederían?; ¿se está creando un conflicto de competencias entre las Consejerías y los ministerios o departamentos administrativos, al concederle facultades reglamentarias respecto del sistema de participación?
Artículo 282. Modifica el artículo 12 de la Ley 2220/22, el cual habla sobre los operadores autorizados para conciliar extrajudicialmente en materia de familia: La conciliación extrajudicial en derecho en materia de familia podrá ser adelantada ante los conciliadores de los centros de conciliación, los defensores y los comisarios de familia, los delegados regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, los agentes del ministerio público ante las autoridades judiciales y administrativas en asuntos de familia y ante los notarios.	Esta medida no se debe implementar a través de un PND, porque violaría el principio de unidad de materia y de temporalidad.
Artículo 283. Modifica el párrafo 1 del artículo 5 de la Ley 2126/21: Establece la competencia los Defensorías de Familia y	Esta medida no se debe implementar a través de un PND, porque violaría el principio de unidad de materia y de temporalidad.

Comisarías de Familia cuando en un mismo municipio concurren.	
Sección II: Grupos y comunidades étnicas²²	
<p>Art 284. Modifica el artículo 219 de la Ley 1955/19: Crea el Trazador de Grupos Étnicos, en el cual las entidades del Gobierno nacional identificarán las asignaciones presupuestales de funcionamiento e inversión, cada una de ellas por separado, en los cuales cual se puedan conocer de manera específica las asignaciones para el cumplimiento de los compromisos que se pactan en el marco de la presente ley. Esto con el propósito de presentar un informe a instancias de concertación y consulta de nivel nacional y regional.</p>	<p>Esta medida implica una obligación de presentar información para hacer seguimiento, pero en realidad es una tarea carácter administrativo que puede hacer el Departamento nacional de planeación (DNP) en el seguimiento de las funciones.</p> <p>Resulta interesante, además, que en el PND del gobierno anterior implementaron un trazador presupuestal para la equidad de la mujer, pero en este no.</p>
<p>Artículo 285. Política pública para la erradicación del racismo y la discriminación racial: Establece que se dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la ley, el Gobierno nacional formulará y adoptará una política pública para la erradicación del racismo, la discriminación racial y para la reivindicación de derechos de los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, pueblos indígenas y Rrom bajo la coordinación interinstitucional e intersectorial del Ministerio de Igualdad y Equidad.</p> <p>Para orientar la creación de la política, l deberá efectuarse la consulta previa con estos pueblos.</p>	<p>Surgen las siguientes preguntas: ¿En la práctica se pueden hacer tres consultas previas en menos de un año?; ¿es necesario implementar una ley con este propósito?</p> <p>Además, la implementación de esta política pública violaría el principio de unidad de materia y de temporalidad.</p>
<p>Artículo 286. Modifica el artículo 4 de la Ley 70/93: Establece que el Estado adjudicará a las comunidades negras la propiedad colectiva sobre las áreas que comprenden las tierras baldías de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico y otras que vienen ocupando de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción.</p> <p>Con tal objeto, constituirá o ampliará los territorios de propiedad colectiva y procederá al saneamiento de aquellos que estuvieren ocupados por personas que no pertenezcan a la respectiva parcialidad.</p>	<p>Modificar la ley 70 de 1993 violaría el principio de unidad de materia y de temporalidad.</p>
<p>Artículo 287. Reglamentación integral de la ley 70 de 1993: Establece que dentro de los seis 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, el Gobierno nacional formulará, diseñará e implementará un Plan</p>	<p>Esta medida violaría el principio de unidad de materia y de temporalidad.</p>

²² Es importante mencionar que solo hasta este capítulo se hace alusión a los pueblos Rrom en este capítulo. En las otras medidas enfocadas a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblos indígenas no se incluyó.

Integral de Reglamentación e Implementación de la Ley 70 de 1993.	
---	--

iii. **Comentarios en relación con las facultades extraordinarias**

En relación con la solicitud de facultades extraordinarias contemplado en el artículo 298 del proyecto de ley No. 338/2023 (Cámara) y 274/2023 (Senado) “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”*”, a continuación presentamos las siguientes observaciones:

De conformidad con el artículo 150 de la Constitución Política: “*corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

*10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando **la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje**. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.*

El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.

Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos” (cursivas, negrillas y resaltado fuera del texto)

Sobre esta disposición, la Corte Constitucional en Sentencia C-092 de 2020 expuso: “*recapituló algunas reglas que rigen el control constitucional de las normas legales que otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República. En principio señaló que la validez del otorgamiento de las facultades extraordinarias depende del cumplimiento de las siguientes condiciones: solicitud expresa por parte del Gobierno Nacional, acreditar la necesidad o conveniencia pública de las facultades, la aprobación debe darse por mayoría absoluta del Congreso, las facultades deben ser precisas (lo que implica claridad y nitidez en lo relativo a la materia cuya regulación se delega) y conferidas por el término máximo de 6 meses, no se deben referir a materias cuya regulación corresponde de manera exclusiva al Congreso (no pueden ser objeto de legislación delegada: códigos, estatutos, normas marco y tributarias).*

Además, refirió que las facultades extraordinarias son un instrumento excepcional, por lo tanto, su control debe llevarse con especial cuidado”²³. (cursivas y resaltado fuera del texto)

De conformidad con lo anterior, constituye un límite material expreso para el otorgamiento de las facultades extraordinarias que el Gobierno establezca en la exposición de motivos o

²³ En el mismo sentido, se pueden consultar las Sentencias de la Corte Constitucional C-410 de 2015, C-261 de 2016 y C-051 de 2021.

en el articulado del proyecto de ley, las razones que justifiquen la *necesidad o conveniencia* para la delegación legislativa.

El análisis de la necesidad o la conveniencia de la solicitud de facultades extraordinarias debe ser realizado por el poder legislativo que deberá ponderar la situación en concreto que fundamenta la solicitud del Gobierno (quien debe indicar de modo expreso los motivos de urgencia o conveniencia)²⁴. De esta manera es un requisito de validez que el Gobierno Nacional exponga los criterios que fundamentan la conveniencia o la necesidad que justifiquen la solicitud, o en los términos de la Corte Constitucional “acreditar las razones que lo fundamentan”.

En otras palabras, es inadmisibles que el Gobierno Nacional solo exprese “necesidad y conveniencia” para solicitar dichas facultades sin exponer datos objetivos que le permitan al Congreso de la República hacer una valoración y realizar de forma razonada e informada la delegación legislativa. La función de hacer las leyes es por expresa disposición del artículo 150 constitucional es una competencia de las Cámaras legislativas, y solo en casos excepcionales y cumpliendo los requisitos del numeral 10 de dicho precepto puede otorgarse la función de hacer normas con fuerza y rango de ley al presidente de la República.

Esto impone la carga al Gobierno de exponer en qué consiste la necesidad o por qué es conveniente hacer la delegación legislativa²⁵.

El vaciamiento de esta obligación (desnaturaliza el carácter excepcional de la competencia del legislativo de ceder la función legislativa al presidente de la república) lo que haría muy flexible la delegación legislativa y estaríamos vulnerando un límite expreso que estableció el constituyente de 1991. Uno de los signos distintivos del diseño de la delegación legislativa en la Constitución de 1991 fue definir límites materiales y formales para otorgar facultades legislativas al jefe de gobierno.

Al respecto, la exposición de motivos del proyecto de ley No. 338/2023 (Cámara) y 274/2023 (Senado) “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”* establece que las facultades extraordinarias que se solicitan en el texto *contribuyen a la ejecución de las transformaciones*. Adicionalmente, se afirma que *la solicitud no es vaga, ambigua, ni indeterminada*. No obstante, se omite exponer las razones que fundamentan la necesidad o la conveniencia de la misma, desconociendo la exigencia expresa constitucional. Tal como se desprende de la lectura de la página 14, que a continuación se transcribe:

“Por su parte y en estricto cumplimiento de los mandatos de la Corte Constitucional las facultades que se solicitan no son vagas, no son ambiguas y no son indeterminadas. Bajo estos parámetros constitucionales, se observa que la solicitud

²⁴ En este sentido se pronunció German Lozano Villegas en “El presidente de la República” en *Lecciones de derecho constitucional. Tomo II*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C., 2018, pp. 331-339.

²⁵ Alexei Julio Estrada, Floralba Padrón Pardo y Humberto Sierra Porto, El sistema normativo de la constitución de 1991 en *Lecciones de derecho constitucional. Tomo II*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C., 2018, p.130.

*de facultades extraordinarias contenida en este proyecto de Ley reúne todas estas características, **dado que tienen como propósito cumplir estrictamente los objetivos e indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2022-206** (sic). Para ello, mediante decretos con fuerza de ley, el presidente de la República podrá determinar la planta de personal necesaria para el funcionamiento de las entidades creadas, escindidas, suprimidas, fusionadas o reestructuradas (...)*. (cursivas y negrillas fuera del texto)

Con fundamento en lo anterior, podemos afirmar que la ausencia de la explicación de la necesidad y de la conveniencia de la solicitud, por parte del Gobierno Nacional, vicia la constitucionalidad de las facultades extraordinarias, pues no cumplen con uno de los presupuestos expuestos de validez contenidos en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución.

En gracia de discusión, si el argumento anterior no fuera suficiente para predicar la inconstitucionalidad de la iniciativa, a continuación, analizamos el cumplimiento de la exigencia de la expresión “**precisas facultades**” dispuesta en el mencionado artículo 150.10 constitucional.

Los requisitos de la delegación legislativa son: i) el señalamiento de la materia que delimita el ámbito sustantivo de acción del presidente; ii) la indicación de la finalidad a la cual debe dirigirse el residente y iii) la enunciación de criterios inteligibles y claros que orienten decisiones de la rama ejecutiva, respecto de las opciones de diseño de política pública.

Lo anterior implica que la solicitud de facultades extraordinarias debe ser precisa, es decir, de manera específica y concreta las materias objeto de la delegación legislativa. Que sea precisa NO hace referencia al grado de amplitud de la ley que concede facultades extraordinarias sino al nivel de claridad en cuanto a delimitación de la materia a regular²⁶.

De tal manera que, una ley habilitante amplia, imprecisa o general vulnera el carácter excepcional de la facultad legislativa presidencial, al tratarse de una cesión de la función legislativa, más que de una delegación.

Ahora bien. ¿qué se establece en el articulado del PND?: el artículo 298 del proyecto de ley presentado se exponían 13 ejes temáticos de distintos sectores de la administración nacional para ser objeto de delegación legislativa. En dicha disposición se contempla un listado de las facultades extraordinarias solicitadas, y se reitera el contenido del artículo 150.10 constitucional. Pero en tal precepto, tampoco aparecen las razones que fundamentan la “necesidad o la conveniencia” de dichas facultades. Solamente se indica en el párrafo primero: “*Las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el presente artículo serán ejercidas con el propósito de cumplir los objetivos e indicadores del Plan Nacional de Desarrollo*. Pero, por el contrario, en la exposición de motivos se expone que las facultades se solicitan *con el propósito de cumplir con la ejecución de las transformaciones*. Lo que presumimos hace alusión a los ejes de transformación contemplados en el PND (i) ordenamiento del territorio alrededor del agua;

²⁶ Óp. cit. Lozano Villegas.

(ii) seguridad humana; (iii) derecho humano a la alimentación, transformación productiva, internacionalización y acción climática y (v) convergencia regional.

Las referencias anteriores a los objetivos, indicadores y ejes de transformación están lejos de constituir una delimitación o referencia específica de las facultades solicitadas. Si tenemos en cuenta, la inexistencia concreta de indicadores en el texto del articulado propuesto; indeterminación de los objetivos, que como señalamos en el punto anterior hacen referencia a la refundación de los fines del Estado y modificaciones al contrato social, lo que lejos esta de fijar un marco de acción específico y la generalidad y apertura de los ejes de transformación.

Resulta útil hacer una comparación del proyecto de ley con la ponencia radicada el 21 de marzo de 2023²⁷, puesto que las disposiciones sobre las facultades extraordinarias cambian. En la ponencia, los artículos que contienen las facultades extraordinarias son 9: desde el artículo 301 al 309.

Si bien es cierto, la ponencia hace una exposición de cada una de las facultades extraordinarias de manera más amplia que el proyecto de ley presentado del PND. También es cierto que esta exposición no cumple con los requisitos de precisión, de delimitación de cada una de las materias objeto de la delegación legislativa. Siendo esto un parámetro para otorgar las facultades extraordinarias. No resulta claro de la lectura de los 9 artículos cómo estas 9 facultades servirán para cumplir “los objetivos e indicadores del Plan nacional de desarrollo”, los cuales eran los fundamentos del parágrafo transitorio del artículo 298 del proyecto de ley del PND. O, si son normas que contribuyan a la ejecución de las transformaciones, como está dispuesto en la exposición de motivos.

Cordialmente,

Floralba Padrón Pardo

C.C. 50.917.355

Docente investigadora de la Universidad Externado de Colombia

Carolina Rico Marulanda

C.C. 52.889.457

Docente investigadora de la Universidad Externado de Colombia

Juan Camilo Rodríguez Vizcaino

C.C. 1019144318

Asistente de investigación de la Universidad Externado de Colombia

Carlos Eduardo Gechem

C.C. 79786762

Docente investigador de la Universidad Externado de Colombia

Filipo Burgos Guzmán

C.C. 12989577

Docente investigador de la Universidad Externado de Colombia

Keythell Julien Gomez Guerrero

C.C. 1006868961

Monitora del Observatorio de la Agenda Legislativa y asuntos electorales

²⁷ Ver Gaceta 180 de 20213 (Cámara).

Isabela Jiménez Viña

C.C. 1002634025

Monitora del Observatorio
de la Agenda Legislativa y
asuntos electorales

**Jhojan Esteban Ruiz
Perdomo**

C.C. 1034657218

Miembro del Observatorio
de la Agenda Legislativa y
asuntos electorales

**Juan David Gálvez
Solorzano**

C.C. 1061172148

Miembro del Observatorio
de la Agenda Legislativa y
asuntos electorales

**Lina María Escorcía
González**

C.C. 1003950672

Miembro del Observatorio
de la Agenda Legislativa y
asuntos electorales

Juan José Mora Álvarez

C.C. 1092454142

Miembro del Observatorio
de la Agenda Legislativa y
asuntos electorales

Iván Camilo Acuna

C.C. 1014246149

Miembro del Observatorio
de la Agenda Legislativa y
asuntos electorales

**Laura Catalina Senejoa
Jurado**

C.C. 1007103843

Auxiliar de investigación de
la Universidad Externado
de Colombia

**Juan Manuel Sánchez
Mesa**

C.C. 1193117091

Miembro del Observatorio
de la Agenda Legislativa y
asuntos electorales

**Matheo Jose Dager de la
Hoz**

C.C. 1042241780

Miembro del Observatorio
de la Agenda Legislativa y
asuntos electorales

**Paula Maria Moreno
Triana**

C.C. 1024464992

Miembro del Observatorio
de la Agenda Legislativa y
asuntos electorales