



PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

Bogotá, D.C., 30 SEP 2025

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
M.P. HÉCTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO
Ciudad

Expediente: D-16488

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por Sebastián Aponte Bustamante contra el artículo 34 de la Ley 2294 de 2023, “*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida*”.

Concepto No.: 7512

De acuerdo con lo establecido en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5, de la Constitución Política, procedo a rendir el concepto de rigor dentro del proceso de la referencia.

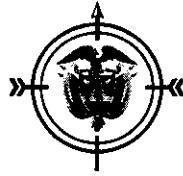
I. Antecedentes

El 20 de marzo de 2025, el ciudadano Sebastián Aponte Bustamante, interpuso acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 34 de la Ley 2294 de 2023 “*por el (sic) cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida*”, que se transcribe a continuación:

“Artículo 34. Consejos Territoriales del agua. Créense Consejos Territoriales del Agua en cada una de las eco regiones y territorios estratégicos priorizados en el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022-2026”, cuyo objeto será fortalecer la gobernanza multinivel, diferencial, inclusiva y justa del agua y el ordenamiento del territorio en torno al agua buscando la consolidación de territorios funcionales con enfoque de adaptabilidad al cambio climático y gestión del riesgo. Para tal efecto, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentará la conformación, funcionamiento y articulación de estos Consejos con otros espacios de participación y consulta previstos en los instrumentos de la política nacional de gestión integral del recurso hídrico, o la que haga sus veces, y en los instrumentos de ordenamiento del territorio.

Según el demandante, la disposición acusada viola el principio de reserva de ley orgánica (artículo 151 C.P.) al regular aspectos sobre la organización territorial que deberían ser desarrollados mediante una ley orgánica, y no mediante ley ordinaria, como la del Plan Nacional de Desarrollo – PND.

Así, para el demandante, mediante la disposición censurada “*el legislador ordinario creó una nueva instancia territorial de participación en torno al agua, cuyo objeto es básicamente fortalecer la organización territorial*”, teniendo en cuenta, que dicho artículo creó unos espacios de participación y consulta denominados “Consejos Territoriales del Agua” para fortalecer (i) “*la gobernanza multinivel, diferencial, inclusiva y justa del agua*” y (ii) “*el ordenamiento del territorio en torno al agua*”



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

buscando la consolidación de territorios funcionales con enfoque de adaptabilidad al cambio climático y gestión del riesgo”¹.

En este sentido, el precepto acusado regula aspectos relacionados con el desarrollo y la organización territorial, específicamente con el fortalecimiento de la gobernanza y el ordenamiento del territorio, los cuales deben regularse a través de ley orgánica. Además, el objeto de los Consejos Territoriales del Agua abarca competencias en materia de desarrollo y ordenamiento territorial que la Constitución les atribuye a las entidades territoriales, entre ellas, la planificación y la promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio y la promoción de la participación comunitaria. En ese sentido, alude a que los dichos consejos son una instancia de participación y la jurisprudencia constitucional ha señalado que ciertos mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial deben hacer parte de la legislación orgánica².

De otra parte, el accionante señala que la disposición acusada vulnera el principio de unidad de materia, porque (i) crea una instancia del nivel territorial con vocación de permanencia, como lo son los Consejos Territoriales de Agua, que contraría la temporalidad que debe caracterizar a las disposiciones instrumentales del PND; y (ii) a pesar de regular aspectos relacionados con el ordenamiento del territorio alrededor del agua, como eje de transformación definido por el PND (incluido el Plan de Inversiones), no tiene una relación directa e inmediata con el mismo³.

Para el demandante, la conexidad solo es mediata o eventual, porque la ejecución de la medida requiere el cumplimiento de una condición o circunstancia, esto es, su reglamentación por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Por ello, la falta de especificidad sobre las competencias y los mecanismos operativos de los Consejos Territoriales del Agua impide establecer cómo contribuirán efectivamente a la protección de determinantes ambientales o de las áreas de especial interés para garantizar el derecho a la alimentación, en tanto objetivos centrales del ordenamiento del territorio en torno al agua. Adicionalmente, señala que incluir en la ley del PND una norma que crea una instancia del nivel territorial contradice la naturaleza esencial de las leyes de planeación, que deben limitarse a contener disposiciones instrumentales y temporales para la ejecución del plan⁴.

II. Problemas jurídicos

De acuerdo con los planteamientos de la demanda, el Ministerio Público considera que le corresponde a la Corte Constitucional resolver los siguientes problemas jurídicos:

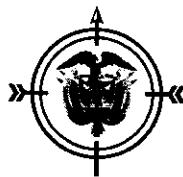
- ¿El Legislador desconoce la reserva de ley orgánica (artículo 151 de la C. P.) al regular en la ley del Plan Nacional de Desarrollo la creación de los Consejos Territoriales del Agua, los cuales tienen el propósito de fortalecer la gobernanza del agua y el ordenamiento del territorio, y además asignar al

¹ Cfr. Auto de fecha 23 de abril de 2025.

² Ibid.

³ Cfr. Auto de fecha 12 de mayo de 2025.

⁴ Ibid.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible su reglamentación, conformación, funcionamiento y articulación con otros espacios de participación y consulta, conforme al artículo 34 de la Ley 2294 de 2023?

- ¿El Legislador desconoce el principio de unidad de materia (artículo 158 de la C.P.), al establecer la creación de los mencionados Consejos Territoriales del Agua con vocación de permanencia, de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 2294 de 2023?

III. Consideraciones del Ministerio Público

A. *Primer cargo: Violación al principio de reserva de ley orgánica.*

El artículo 151 de la Carta Política señala que “el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara”.

Particularmente, esa corporación sintetizó en la Sentencia C-600A de 1995, “las materias que guardan relación con la legislación orgánica de ordenamiento territorial y estableció que estas leyes tienen una relación directa con la estructura y organización territorial, es decir, con el régimen jurídico básico de las entidades territoriales”⁶.

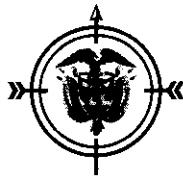
En esa oportunidad, la Corte Constitucional expresó lo siguiente:

“Esta legislación orgánica toca con la estructura territorial y la organización de los poderes públicos en función del territorio, por lo cual, en principio, deben formar parte de ella la definición de las condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales y de ciertas divisiones administrativas del territorio, así como su régimen jurídico básico (C. P. arts. 1o., 150-4, 297, 306, 307, 319, 321 y 329). Igualmente deben hacer parte de esta legislación ciertos mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial, como por ejemplo aquellos que decidan la incorporación y pertenencia a una división o a una entidad territorial (C.P. art. 105, 297, 307, 319 y 321). Y, finalmente, corresponde a la legislación orgánica territorial asignar las competencias normativas y no normativas a las entidades territoriales, y establecer la distribución de competencias entre la Nación y estas entidades, lo cual supone el establecimiento de ciertos mecanismos para dirimir los conflictos de competencia que se puedan presentar (C.P. arts. 151 y 288)”

En otra oportunidad, la Corte Constitucional en la Sentencia C-273 de 2016⁶, sostuvo que la garantía de la autonomía territorial de las entidades territoriales se

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-494 de 2015.

⁶ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

protegía mediante la reserva de ley orgánica, por ello concluyó que la disposición demandada en esa oportunidad, que pertenecía al Código de Minas, y que prohibía “*a las entidades de los órdenes “regional, seccional o local” excluir temporal o permanentemente la actividad minera*”, lo cual abarcaba los planes de ordenamiento territorial, afectaba de manera directa y definitiva la competencia de las entidades territoriales para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios, en consecuencia, consideró que afectaba la autonomía territorial, y por esta razón, se sometía a la reserva de ley orgánica.

Sin embargo, la Corte ha aclarado que no todas las materias sobre entidades territoriales están sujetas, desde el punto de vista material, a la reserva de ley orgánica de ordenamiento territorial⁷. En efecto, la Corte ha admitido la regulación de determinados asuntos que *prima facie* pareciesen ser materia de ordenamiento territorial a través de leyes ordinarias. Por ejemplo, en la Sentencia C-538 de 2005⁸, al pronunciarse sobre la constitucionalidad de los artículos 3 (parcial) y 4 de la Ley 768 de 2002⁹, señaló que la definición de los requisitos para la creación de algunas entidades territoriales podía hacerse a través de la ley ordinaria, pues la reserva de ley orgánica solo operaba respecto de los departamentos, por mandato expreso de la Constitución.

Pues bien, se encuentra que el documento Bases del PND 2022 – 2026 señala los motivos para ordenar el territorio alrededor del agua. Al respecto indica lo siguiente:

“... ello significa repensar las dinámicas urbanas, la transformación energética y los sistemas productivos teniendo como punto de partida el agua. El actual ordenamiento del territorio ha llevado a procesos ambientalmente insostenibles. El estrés hídrico de las ciudades y del país obliga a repensar los métodos de producción y las lógicas de urbanización. ... El agua ha sido el eje de las civilizaciones. A pesar de que Colombia es rica en agua, se observa un proceso continuo de deterioro de las fuentes hídricas. Esta dinámica tiene que revertirse, de tal manera que se recuperen las cuencas, los páramos, los ríos, las ciénagas y los humedales. ... Dado que cerca de la mitad del espacio nacional es insular, costero y marítimo, el océano será un motor de transformación productiva y sus ecosistemas protegidos actuarán como fuente de la garantía del derecho humano a la alimentación.

... Las transformaciones tienen que ser sustantivas, y tienen que ver con la recuperación de las cuencas; el diseño de estrategias adecuadas para responder a las inundaciones y sequías; la universalización de los acueductos; la sostenibilidad

⁷ Al respecto, se puede consultar la Sentencia C-540 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), lo siguiente: *No todas las materias sobre las entidades territoriales están sujetas, desde el punto de vista material, a la reserva de la LOOT. Por lo tanto, el legislador ordinario tiene plena competencia para regular los temas no sujetos a reserva. La reserva de ley orgánica condiciona la actividad legislativa en dos sentidos. De un lado, “No puede permitir el juez constitucional que la ley ordinaria regule asuntos que la Constitución ha reservado a la ley orgánica, por cuanto la ley ordinaria desconocería el mandato (...) de la Carta, según el cual la actividad legislativa está sujeta a las leyes orgánicas”. De otro lado, tampoco puede permitirse que el legislador orgánico se arrogue competencia sobre una materia que no haga parte de la reserva de ley orgánica porque se atenta contra el principio democrático de la potestad del legislador ordinario. El legislador y el juez constitucional deben evitar extender la reserva de ley orgánica a materias que no fueron amparadas por la Constitución, para evitar, como lo señaló esta Corporación, vaciar de competencia al legislador ordinario y restringir el principio democrático”.*

⁸ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁹ “*por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.*”



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

de las ciudades; el desarrollo del transporte fluvial; la distribución de la tierra, como condición básica para incrementar la productividad agropecuaria y reducir la dependencia de la importación de alimentos; la lucha contra la deforestación, la extracción ilícita de minerales y el narcotráfico; así como la transformación de la matriz energética, y la reducción de la dependencia del petróleo y de la minería de carbón térmico”¹⁰.

Asimismo, dicho documento resalta que los Consejos Territoriales del Agua forman parte de la estrategia para ejecutar el eje de transformación del PND “*Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental*” y que se prioriza la financiación de proyectos en territorios como “...la Amazonía; Insular; La Mojana; Ciénaga Grande-Sierra Nevada; Cartagena; Ciénagas de Zapata-Perijá; Catatumbo; Altillanura; Páramos; Macizo Colombiano; Valle de Atriz; Pacífico y la Sabana de Bogotá”¹¹.

En ese sentido, se observa que conforme a la disposición acusada la creación de los Consejos Territoriales del Agua se realiza en el marco de iniciativas que no responden a una división político-administrativa del Estado. Las eco regiones y los territorios estratégicos son divisiones que el mismo PND ha previsto para el cumplimiento de sus metas y objetivos, por lo tanto, dichos consejos no buscan limitar ni coartar las competencias de las entidades territoriales, y por ello, no pretenden modificar el ordenamiento territorial.

De otra parte, se observa que el concepto de gobernanza del agua que ha sido adoptado por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Nacional de Planeación destaca la implementación de esta figura para garantizar el acceso equitativo y sostenible del agua, como se indica a continuación:

“El concepto de Gobernanza del Agua reconoce la prioridad del agua como elemento fundamental para la vida en procesos de coordinación y cooperación de distintos y diversos actores sociales, sectoriales e institucionales que participan en su gestión integrada; y asume al territorio y a la cuenca como entidades activas en tales procesos, con el fin de evitar que el agua y sus dinámicas se conviertan en amenazas para las comunidades, y de garantizar la integridad y diversidad de los ecosistemas, para asegurar la oferta hídrica y los servicios ambientales. En este sentido, la gobernanza plantea nuevas maneras de entender la gobernabilidad, en tanto ubica la autoridad del Estado en función de su capacidad de comunicación y concertación con roles y responsabilidades claras, para acceder al agua de manera responsable, equitativa y sostenible” (MADS, 2012)¹².

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, también destaca el propósito de la participación como “*elemento estratégico para la construcción de la Gobernanza del agua en el territorio*”, en los siguientes términos:

¹⁰ Bases del Plan Nacional de Desarrollo, páginas 23 y 24. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>

¹¹ Al respecto se puede consultar el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo, páginas 41 a 47. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>

¹² Disponible: <https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/gestion-integral-del-recurso-hidrico/gobernanza-del-agua>



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

"...Una gobernanza del agua debe considerar la importancia de la participación, no solo entendida como una forma democrática de administración, sino como una oportunidad de aprendizaje por parte de cada uno de los actores y como la posibilidad de compartir la gran diversidad de significados, usos y manejos asociados con este recurso, fundamental para la vida. ... La participación implica el ejercicio equitativo de poder, no solo de quienes toman las decisiones, sino de quienes recorren las múltiples realidades de un espacio que es vivido, percibido y concebido por diferentes individuos con diversidad de experiencias y roles. Por esto, no solo se trata de la identificación de quienes tienen presencia o poder de decisión sobre un territorio, sino de la forma como las múltiples interacciones, formas de conocimiento y el poder sobre el manejo de los recursos económicos inciden en el proceso de toma de decisiones (Instituto de Estudios Ambientales - IDEA, 2013)"¹³.

Así, a partir de una interpretación literal de la norma censurada, se puede establecer que el objetivo de los Consejos Territoriales del Agua es fortalecer (i) la gobernanza multinivel, diferencial, inclusiva y justa del agua; y (ii) el ordenamiento territorial en torno al agua. No como pretende hacerlo ver el accionante de (i) fortalecer la gobernanza y (ii) ordenar el territorio.

En síntesis, se observa que conforme a la disposición acusada los Consejos Territoriales del Agua se ubican en cada una de las eco regiones y territorios estratégicos priorizados en el PND para fortalecer la gobernanza del agua y el ordenamiento del territorio alrededor del agua¹⁴, y su conformación, funcionamiento y articulación con otros espacios de participación y consulta, se encuentra a cargo del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, lo que indica que su propósito principal es garantizar la participación de los interesados en la gobernanza del agua y el ordenamiento territorial, pero no se les atribuye competencia para adoptar decisiones sobre dichos asuntos.

En esta medida, es posible concluir que si la voluntad del legislador hubiese sido incidir directamente en el ordenamiento territorial habría incluido el tema de los Consejos Territoriales del Agua dentro del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, que modificó la Ley 388 de 1997¹⁵ en lo relativo a los determinantes del ordenamiento territorial.

En línea con lo anterior, la Corte Constitucional¹⁶ se ha referido a los determinantes del ordenamiento territorial a los que se encuentra sometida la expedición de los Planes de Ordenamiento Territorial -POT- en los municipios, en los siguientes términos:

"...la reglamentación de los usos del suelo está sometida a determinantes, definidos por el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 como normas jerárquicamente superiores, expedidas por distintas autoridades administrativas, que deben ser tenidas en cuenta

¹³ Ibid.

¹⁴ El documento Bases del PND 2022-2026, que hace parte de la Ley 2294 de 2023, señala como objetivos de los consejos territoriales del agua *"fortalecer la implementación de los programas territoriales de ordenamiento y gobernanza alrededor del ciclo del agua con enfoque de derechos y justicia ambiental, para la resolución de conflictos socioambientales y la gestión adaptativa a la crisis climática"*.

¹⁵ Por la cual se modifica la Ley 9^a de 1989, y la Ley 3^a de 1991 y se dictan otras disposiciones.

¹⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-138 de 020. M.P. Alejandro Linares Cantillo.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

por los concejos al momento de expedir el POT y que dan cuenta de la variedad de intereses que confluyen sobre el territorio y que, sobrepasan lo meramente local”¹⁷.

Además, con respecto a la facultad de los Consejos Territoriales del Agua para tomar decisiones, es pertinente recordar que la Corte Constitucional en la Sentencia C-795 de 2000¹⁸ destacó que “...los aspectos medulares de la organización territorial, en todo aquello no directamente definido por el Constituyente, sólo pueden ser regulados a través de la ley orgánica territorial”, y sobre el régimen básico de ordenamiento territorial indicó que “...Completar la configuración de este régimen, la distribución de competencias y atribución de funciones entre las distintas entidades y niveles territoriales, en lo que concierne a su contenido nuclear, no puede ser materia de ley ordinaria, puesto que la propia Constitución dispuso que “[l]a ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales” (C.P. art. 288)”

No obstante lo anterior, se infiere que la asignación de funciones en materia de ordenamiento territorial objeto de reserva de ley orgánica son aquellas en las que al “[s]eñalar el sujeto público llamado a ordenar un determinado territorio, así como delimitar su ámbito de competencia es una forma de repartir espacialmente el poder”, como lo sostiene dicha providencia judicial. En este sentido, la disposición objeto de control regula la participación de la comunidad en el fortalecimiento en la gestión del recurso hídrico y el ordenamiento territorial alrededor de este a través de los Consejos Territoriales de Agua, pero no tiene el propósito de “repartir espacialmente el poder”.

En este contexto, para la Procuraduría los Consejos Territoriales del Agua constituyen un mecanismo para implementar la participación de la comunidad en la gestión del agua y el ordenamiento territorial, pero no afecta aspectos medulares o nucleares de este, pues no tienen la entidad de determinar o decidir sobre aspectos como la estructura, organización y funciones de las entidades territoriales o de su régimen jurídico básico.

Adicionalmente, se encuentra que como la disposición analizada no distribuye ni reparte competencias entre la Nación y las entidades territoriales, así como tampoco tiene el potencial de afectar las competencias constitucional ni legalmente asignadas a las entidades territoriales, y por ende, no vulnera su autonomía territorial¹⁹.

¹⁷ “Ya ha quedado establecido que las entidades territoriales gozan de una autonomía que encuentra sus límites en las disposiciones de la Constitución y la ley; ahora bien, esas limitaciones, cuando son de origen legal, serán legítimas en la medida en que se refieran a asuntos cuyo manejo no pueda circunscribirse de manera exclusiva al ámbito municipal, pues las consecuencias del mismo repercutirán e impactarán, necesariamente, de manera positiva o negativa, un ecosistema regional o nacional”: sentencia C-534/96.

¹⁸ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁹ La Corte Constitucional en Sentencia C- 054 de 2023. (M.P. José Fernando Reyes Cuartas), fijó el contenido y alcance de la autonomía territorial en estos términos: “... la autonomía territorial se expresa de manera medular en los derechos de las entidades territoriales a gestionar sus asuntos propios y a actuar a través de sus órganos de gobierno para la administración de las materias de interés regional o local. En consecuencia, para la “distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, el legislador no puede establecer normas que socaven la capacidad de las unidades territoriales para determinar su administración, organización y funcionamiento o menguar el poder de decisión o las competencias asignadas a las autoridades locales”



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

En consecuencia, el Ministerio Público estima que la creación de los Consejos Territoriales del Agua mediante ley ordinaria del Plan Nacional de Desarrollo no vulnera el principio de reserva de ley orgánica, razón por la cual solicitará su exequibilidad.

B. Segundo cargo: Violación al principio de unidad de materia.

El principio de unidad de materia se encuentra previsto en los artículos 158 y 169 de la Carta Política, en los cuales se 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*”, así como que “*el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido*”.

Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que dicho mandato superior busca evitar que en el trámite legislativo se “*introduzcan normas que no tienen conexión con lo que se está regulando*”, e impedir que a “*los proyectos de ley que tramita el Congreso se le inserten normas ajenas a la cuestión tratada*”. Lo anterior, con el propósito de “*racionalizar y tecnificar el proceso de deliberación y creación legislativa*”²⁰.

En lo que respecta a las leyes aprobatorias de planes nacionales de desarrollo, la Corte ha sostenido que se “*debe realizar un juicio de constitucionalidad más estricto*”, el cual impone “*verificar la conexión estrecha entre las metas y propósitos del plan y las disposiciones instrumentales contenidas en la ley. Esto porque el carácter heterogéneo y multitemático del Plan, no puede dar lugar a que se introduzcan disposiciones que no tengan una conexidad directa e inmediata, dado que el principio democrático se encuentra notoriamente mermado*”²¹.

Asimismo, con relación a la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado varias reglas para verificar que se respete el principio de unidad de materia, “*cuyo objetivo central corresponde a la determinación de la existencia de una conexidad directa e inmediata entre la disposición objeto de control y los contenidos constitucionalmente asignados a dichas leyes*”²². (Subrayado fuera del texto)

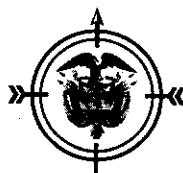
Concretamente, la Corte Constitucional en la Sentencia C-161 de 2022, indicó los criterios que sintetizan la metodología que dicha corporación emplea para analizar la presunta violación al principio de unidad de materia en la ley del Plan Nacional de Desarrollo. Al respecto señaló lo siguiente:

“*... (i) determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas para establecer si se trata de una disposición instrumental; (ii) definir si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan relacionarse con las disposiciones*

²⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-493 de 2015.

²¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-008 de 2018. En este fallo se explicó que en la expedición de la ley del plan nacional de desarrollo el principio democrático se ve minguado, “*en tanto la iniciativa es gubernamental, las posibilidades de modificación del proyecto por parte del Congreso se encuentran limitadas, el término para la aprobación del Plan es reducido, y por la especial posición que en el sistema de fuentes tiene este tipo de leyes, que se erige en un criterio normativo para determinar la validez de otras leyes con vocación de aplicación inmediata*”.

²² Sentencia C-030 de 2021.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

acusadas (*carácter instrumental*). En tal dirección, (iii) constatar que exista conexidad directa e inmediata (estrecha y verificable) entre las normas cuestionadas y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan, así como de los programas, proyectos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución y de las medidas que se adopten para impulsar su cumplimiento, los cuales siempre han de contar con un referente en la parte general del mismo. El carácter multitemático y heterogéneo del plan no puede dar lugar a que se introduzcan normas que no tengan una conexión estrecha directa e inmediata, dado que el principio democrático se encuentra restringido. ... Finalmente, en relación con el carácter temporal de las disposiciones que integran el plan nacional de desarrollo (ver supra, numerales 84 a 87), es posible afirmar que la modificación de la legislación previa, con carácter permanente, no es por se *inconstitucional*, siempre y cuando pueda comprobarse un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal; pero su vigencia, en principio, corresponderá a la del plan cuyo cumplimiento pretende impulsar.”.

En la presente oportunidad, la Procuraduría considera que la norma demandada respeta el principio de unidad de materia, puesto que existe una conexidad entre su contenido y la parte general de la ley del Plan Nacional de Desarrollo, como se explicará a continuación.

En efecto, la Procuraduría encuentra que el precepto objeto de control, supera la primera etapa del estudio de constitucionalidad del principio de unidad de materia, pues conforme a dicha norma, se crean los Consejos Territoriales del Agua, para facilitar la gobernanza de dicho recurso y el ordenamiento del territorio en torno a él. Esta disposición se encuentra ubicada en el Título III. ‘Mecanismos de ejecución del Plan’, Capítulo II. ‘Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental’ de la sección II.

La jurisprudencia constitucional ha considerado que, las estrategias para alcanzar las metas definidas en la parte general del PND no son únicamente de carácter presupuestal, porque también “pueden consistir en normas jurídicas, cuyo alcance permita realizar los propósitos allí establecidos, “pues es propio de la referida ley adoptar disposiciones destinadas a permitir que se cumplan los objetivos y metas señalados en la parte general y que se adelanten las inversiones programadas, normas que son de índole instrumental en cuanto están destinadas a permitir la puesta en marcha del propio plan de desarrollo”²³.

Asimismo, la Corte Constitucional ha resaltado que, el control de constitucionalidad por unidad de materia “no puede realizarse respecto de los contenidos de la parte general del Plan, sino exclusivamente sobre “los programas, proyectos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución y de las medidas que se adopten para impulsar su cumplimiento”²⁴.

Con base en lo anterior, es posible deducir, de la ubicación del precepto acusado en la ley del PND, que la disposición estudiada es de carácter instrumental, pues hace parte de los mecanismos de ejecución del Plan. Esto se debe a las siguientes razones.

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-363 de 2012.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-049 de 2022.



PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

La parte general del PND comprende los artículos 1 a 4 de dicha ley, en el primero establece su objeto, el artículo 2 incorpora el documento Bases del PND 2022-2026 a la citada ley y, en los siguientes artículos señala los objetivos generales que denominó transformaciones y corresponden al (i) ordenamiento del territorio alrededor del agua; (ii) seguridad humana y justicia social; (iii) derecho humano a la alimentación; (iv) transformación productiva; internacionalización y acción climática y (v) convergencia regional²⁵ y, unos ejes transversales²⁶ que denominó (i) paz total; (ii) los actores diferenciales para el cambio; (iii) estabilidad macroeconómica y (iv) política exterior con enfoque de género, los cuales apoyan la implementación de las transformaciones estructurales del PND.

El numeral 1 del artículo 3 de la Ley 2294 de 2023, define el eje de transformación del PND “*Ordenamiento del territorio alrededor del agua*”, en los siguientes términos:

“1. Ordenamiento del territorio alrededor del agua. Busca un cambio en la planificación del ordenamiento y del desarrollo del territorio, donde la protección de los determinantes ambientales y de las áreas de especial interés para garantizar el derecho a la alimentación sean objetivos centrales que, desde un enfoque funcional del ordenamiento, orienten procesos de planificación territorial participativos, donde las voces de las y los que habitan los territorios sean escuchadas e incorporadas”.

Por su parte, en la exposición de motivos del proyecto de ley del PND se explicó que, con esta transformación en la vigencia del PND “se avanzará de manera participativa en la formalización y puesta en funcionamiento del Sistema de Administración del Territorio (SAT), como la infraestructura pública que permitirá la coordinación y armonización de las decisiones sobre el territorio”, lo cual es posible, entre otras medidas, “por medio del fortalecimiento de las instancias para una gobernanza participativa con enfoque de justicia ambiental y de las capacidades de la ciudadanía, los gobiernos nacional y locales en los procesos de planificación”²⁷.

El documento de las bases del PND 2022- 2026, el cual hace parte de la Ley 2294 de 2023²⁸, resalta entre las “ideas clave” del precitado eje, en los numerales 1 y 2, la importancia del ordenamiento territorial con enfoque de justicia ambiental que se reflejara en la “participación efectiva, inclusiva y diferencial de las personas en las decisiones que los afectan” y de la necesidad de un ordenamiento territorial alrededor del agua indispensable para la sostenibilidad de la actividad humana²⁹.

Igualmente, se observa que en las Bases del PND, se reitera que la participación de la sociedad es un elemento fundamental en el desarrollo del precitado eje de transformación al enunciar los pilares de este. Así, en dicho documento al explicar los pilares de los catalizadores que impulsan el citado eje de transformación se señala que “...Para establecer las bases que concreten estas propuestas, la transformación trabajará en los siguientes pilares: ... 3. Fortalecer las capacidades

²⁵ Cfr. Ley 2294 de 2023. Art. 3

²⁶ Cfr. Ley 2294 de 2023. Art. 4

²⁷ Cfr. Gaceta del Congreso No. 18 del 13 de febrero de 2023, p. 44.

²⁸ Cfr. Ley 2294 de 2023. Art. 2

²⁹ Bases del Plan Nacional de Desarrollo, p. 33. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

de los ciudadanos y los gobiernos locales para comprender y aplicar los instrumentos de ordenamiento territorial, ...”³⁰.

Ahora bien, el precitado documento explica que para lograr las metas en ordenamiento territorial y materializar la transformación del “*Ordenamiento alrededor del agua*”, se establecerán 6 catalizadores, entre los cuales se encuentra el de “*El agua, la biodiversidad y las personas, en el centro del ordenamiento territorial*”. A su vez, esto se sustenta en varias estrategias que comprenden, entre otras, el “*Ciclo del agua como base del ordenamiento territorial*”, cuya ejecución se implementa a través de los Consejos Territoriales del Agua, como se indica en las Bases del PND 2022 – 2026, en los siguientes términos:

“El ordenamiento territorial alrededor del agua incluirá la protección de océanos, zonas costeras e insulares, con el reconocimiento de las comunidades que habitan en el territorio. Se crearán los consejos territoriales del agua para fortalecer la implementación de los programas territoriales de ordenamiento y gobernanza alrededor del ciclo del agua con enfoque de derechos y justicia ambiental, para la resolución de conflictos socioambientales y la gestión adaptativa a la crisis climática, priorizando la financiación de proyectos en territorios como la Amazonía; Insular; La Mojana; Ciénaga Grande-Sierra Nevada; Cartagena; Ciénagas de Zapotosa-Perijá; Catatumbo; Altillanura; Páramos; Macizo Colombiano; Valle de Atriz; Pacífico y la Sabana de Bogotá”.

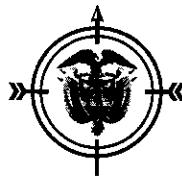
En este contexto, para el Ministerio Público la medida objeto de control se relaciona directamente con el eje de transformación “*Ordenamiento alrededor del agua*”, porque es el medio que permite materializar la participación activa de la población en la implementación de un adecuado ordenamiento del territorio que tenga como finalidad lograr una “*protección efectiva de las determinantes ambientales que inciden en la oferta del recurso para la prestación de servicios públicos y riego, la democratización de su acceso y uso, la gestión del riesgo de desastres, así como el desarrollo de infraestructura funcional y de servicios con impacto regional*”³¹, razón por la cual, el juicio de constitucionalidad es superado por el precepto objeto de estudio.

Bajo esta óptica, la Procuraduría considera que la regulación de los Consejos Territoriales de Agua prevista en la ley del Plan Nacional de Desarrollo es suficiente para establecer su relación directa, estrecha e inmediata por lo menos con uno de los ejes de la parte general del plan de desarrollo, independientemente de la regulación que de estos efectúe el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Ahora bien, la jurisprudencia ha sostenido que es constitucional que la ley del Plan Nacional de Desarrollo modifique la legislación previa, con carácter permanente, siempre y cuando se pueda comprobar el fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal de las disposiciones de dicha ley. Así, lo sostuvo la Corte Constitucional en Sentencia C-489 de 2024, al declarar la inconstitucionalidad de la creación del Instituto Nacional de Donación y Trasplante de Órganos y Tejidos

³⁰ *Ibid.*, p. 42.

³¹ *Ibid.*, p. 41.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

(INDTOT), prevista en el artículo 162 de la Ley 2294 de 2023. En esa oportunidad expresó lo siguiente:

“...en principio se trata de una vigencia de las disposiciones allí adoptadas por 4 años (ley del PND), no obstante, la regla general de la exigencia de temporalidad 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, pero su vigencia, en principio, corresponderá a la del plan cuyo cumplimiento pretende impulsar.

... En contraste, al corresponder a la regla general, la Corte ha declarado la inexequibilidad de disposiciones con carácter permanente por carecer de conexidad directa e inmediata con los objetivos generales del plan, como aquellas que buscan introducir regulaciones aisladas que llenan vacíos de regulaciones temáticamente independientes o modifican estatutos o código³².

Así las cosas, a pesar de la vocación de permanencia de los citados consejos territoriales de agua, la Procuraduría estima que en virtud de la relación directa e inmediata entre la disposición censurada con uno de los objetivos generales del PND, el precepto censurado cumple una función planificadora y de impulso al cumplimiento del plan cuatrienal, razón por la cual, solicitará su exequibilidad.

IV. Solicitud

Por las razones expuestas, la Procuraduría General de la Nación le solicita a la Corte Constitucional que declare la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 34 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 los cargos analizados.

Atentamente,

GREGORIO ELJACEL PACHICO
Procurador General de la Nación

Proyecto: SBV
Revisó: JCFV

³² En las sentencias C-219 de 2019 y C-068 de 2020 se resolvieron unas demandas de inconstitucionalidad sobre disposiciones legales que regulaban el Ingreso Base de Cotización (IBC) para trabajadores independientes. En ambas oportunidades, comprendiendo planes de desarrollo distintos, la Corte evidenció que se trataba de disposiciones aisladas ante la temática regulada en los objetivos generales y de forma específica en los capítulos previstos. En el primer asunto, se evidenció que la regulación del IBC no se relacionaba con el mecanismo de ejecución y, a su vez, la conexión de esta disposición con los objetivos generales era meramente hipotética, conjetal e indirecta, en tanto no podía predicarse una relación estrecha, siendo claro que el objetivo era llenar un vacío en la regulación sobre la cotización de los independientes que quedó de una ley anterior. En el segundo asunto, al estudiar una norma similar, se pudo observar su ubicación en un pacto y que no era instrumental los cometidos propuestos, tampoco contribuía directamente a la materialización de las metas previstas en el plan.