C-039-26

n2abogados.com

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-039/26

RESERVA DE LEY ORGANICA-No se vulnera por norma del Plan Nacional de Desarrollo que crea los Consejos Territoriales del Agua

La creación de los Consejos Territoriales del Agua, tal como ha sido interpretada por la Corte y conforme su exequibilidad condicionada, no constituye una materia reservada a la ley orgánica de ordenamiento territorial porque (i) no encuadra en ninguna de las materias que el constituyente definió como parte de dicha reserva en los artículos 151, 288, 297, 307, 319 y 329 de la Constitución, conforme con la delimitación efectuada por las sentencias C-600A de 1995, C-579 de 2001, C-489 de 2012 y C-273 de 2016; (ii) los Consejos tienen naturaleza de instancias de participación, concertación y coordinación, sin competencias decisorias sobre ordenamiento territorial ni capacidad para alterar el reparto competencial existente entre la Nación y las entidades territoriales; (iii) no constituye un mecanismo de participación que decida la incorporación o pertenencia a entidades territoriales, que es el tipo de mecanismos participativo sujeto a reserva orgánica según la jurisprudencia constitucional; (iv) su objeto de fortalecer la gobernanza multinivel comprende la articulación entre actores y la participación ciudadana en la gestión del recurso hídrico, no la redistribución de competencias entre niveles de gobierno; y (v) la interpretación restrictiva de la reserva de ley orgánica, tanto en su dimensión nominal como material, impide extenderla a instrumentos de política pública ambiental que no fueron deferidos por el constituyente a leyes especiales.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-No se vulnera por norma que crea los Consejos Territoriales del Agua

(...) una vez aplicado el escrutinio de menor intensidad establecido en la Sentencia C-244 de 2025, la Corte concluye que el artículo 34 de la Ley 2294 de 2023 no desconoce el principio de unidad de materia. La disposición contribuye de manera razonable y objetiva a la primera

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

transformación del Plan Nacional de Desarrollo, tiene un estricto fin planificador, y no regula materias que el Congreso debía adoptar necesariamente mediante el trámite legislativo ordinario. La vinculación de los Consejos a los territorios priorizados por el Plan 2022-2026, su dependencia funcional de los programas de gobernanza del agua y su naturaleza consultiva refuerzan su vocación temporal. El condicionamiento sobre su vigencia garantiza que esta vocación sea precisa y vinculante, y cierra la posibilidad de que la operación de los Consejos se extienda más allá del marco del Plan por vía reglamentaria.

RESERVA DE LEY ORGANICA-Contenido y alcance

Son superiores a las leyes ordinarias que regulan las mismas materias, pero inferiores a la Constitución. Su superioridad frente a las leyes ordinarias se explica porque estas últimas deben ajustarse a los parámetros que aquellas establecen, tal como lo dispone el artículo 151 superior. Sin embargo, las leyes orgánicas no tienen rango constitucional, pues no crean el orden jurídico constitucional, sino que lo desarrollan y organizan. Mientras la Constitución es norma originaria y no deriva su validez de ninguna otra, la ley orgánica es norma derivada: aplica los mandatos constitucionales y, simultáneamente, establece las reglas a las que debe ceñirse el legislador ordinario en determinadas materias.

LEY ORDINARIA-Límites

RESERVA DE LEY ORGANICA-Reglas

LEY ORGANICA TERRITORIAL-Contenido

La jurisprudencia constitucional ha explicado el alcance del artículo 288 superior al señalar que "la voluntad del constituyente fue flexibilizar el tema, dejando a las leyes orgánicas el papel de marco normativo general al cual debería ajustarse la futura actividad legislativa en la materia, caracterizada, a su vez, por un grado mayor de previsión y concreción". Por tanto, una ley orgánica de ordenamiento territorial "no puede caracterizarse por entrar en los detalles y precisiones". Pues de ser así estaría petrificando el ejercicio de la actividad legislativa y vaciando las competencias del legislador ordinario.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

LEYES ORGANICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Jurisprudencia constitucional sobre materias que guardan relación

LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Interpretación sistemática y finalística

La identificación de materias que la Constitución ha reservado a la ley orgánica territorial no se limita al tenor literal de las disposiciones que emplean expresamente dicha denominación. Mediante una interpretación sistemática y finalística, la Corte ha reconocido que otros preceptos constitucionales, como los relativos a la autonomía territorial y la distribución de competencias, también integran dicha reserva, aunque no aludan explícitamente a la expresión "ley orgánica territorial"

RESERVA DE LEY ORGANICA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Interpretación restrictiva

CONSEJOS TERRITORIALES DEL AGUA-Naturaleza

(...) los Consejos Territoriales del Agua tienen naturaleza de instancias de participación, concertación y coordinación, sin potestad decisoria, sin competencias normativas o administrativas y sin incidencia en el reparto competencial entre la Nación y las entidades territoriales.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Reiteración de jurisprudencia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA APLICADO EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Definición de la intensidad del escrutinio

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA APLICADO EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Escrutinio de menor intensidad

(...) corresponde aplicar el escrutinio de menor intensidad al artículo 34 de la Ley 2294 de 2023. Bajo este estándar, el juez constitucional no está llamado a exigir una conexidad directa e inmediata en sentido estricto. Basta con que valore si la norma instrumental tiene una conexidad, razonable, objetiva y coherente con las bases del Plan o con el Plan

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Plurianual de Inversiones. En este sentido, siguiendo los parámetros unificados en la Sentencia C-244 de 2025, "la norma debería declararse exequible solo si contribuye, en algún grado razonable, a la consecución del fin que se propone".

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Criterio de temporalidad

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

Sentencia C-039 de 2026

Ref.: expediente D-16488

Asunto: demanda de inconstitucionalidad en contra 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»

Demandante: Sebastián Aponte Bustamante

Jurisprudencia relevante:
Principio de reserva de ley orgánica: sentencias C-600A de 1995, C-795 de 2000, C-077 de 2012, C-273 de 2016 y C-206 de 2023.

n2abogados.com

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Principio de unidad de materia en las leyes del Plan Nacional de Desarrollo: sentencias C-016 de 2016, C-415 de 2020, C-430 de 2024 y C-244 de 2025

Magistrado sustanciador:
Héctor Alfonso Carvajal Londoño

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de febrero de dos mil veintiséis (2026)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

La Corte Constitucional estudió la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 34 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026), que crea los Consejos Territoriales del Agua en las ecorregiones y territorios estratégicos priorizados por el Plan. Estos Consejos tienen por objeto fortalecer la gobernanza multinivel, diferencial, inclusiva y justa del agua y el ordenamiento del territorio en torno al agua, articulándose con los espacios de participación previstos en la política de gestión integral del recurso hídrico.

El demandante sostuvo que la norma vulnera la reserva de ley orgánica porque crea una instancia de participación territorial que regula aspectos de gobernanza y ordenamiento del territorio, materias que debieron tramitarse mediante ley orgánica conforme los artículos 151 y 288 superiores. Adicionalmente, alegó que la disposición desconoce el principio de unidad de materia del artículo 158, al carecer de conexidad directa e inmediata con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

La Sala Plena debió resolver los siguientes interrogantes: ¿el artículo 34, al crear los Consejos Territoriales del Agua, desconoce la reserva de ley

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

orgánica en materia territorial? Y, ¿la misma disposición vulnera el principio de unidad de materia en relación con las leyes del Plan Nacional de Desarrollo? Para resolver estos problemas, la Corte analizó el contenido y alcance de la norma acusada y reiteró su jurisprudencia sobre ambos principios constitucionales.

Respecto de la reserva de ley orgánica, la Corte concluyó que los Consejos Territoriales del Agua constituyen órganos de concertación y consulta análogos a los Consejos de Cuenca, que no asignan competencias decisorias ni alteran el reparto competencial entre la Nación y las entidades territoriales. La creación de instancias de participación para la gestión del agua no encuadra en las materias reservadas por el constituyente a la ley orgánica territorial, conclusión que obedece tanto a un criterio nominal como material. No obstante, la Sala advirtió que la amplitud e indeterminación del artículo 34 admite una lectura amplia bajo la cual los Consejos podrían configurarse como instancias con incidencia en el reparto competencial territorial. En aplicación del principio de conservación del derecho, la Corte adoptó la interpretación restrictiva y condicionó la exequibilidad de la norma, en el entendido de que los Consejos constituyen exclusivamente instancias de participación, concertación y coordinación, sin potestad decisoria ni facultad para interferir en el reparto constitucional y legal de competencias territoriales, y que su reglamentación no podrá alterar la estructura institucional territorial ni imponer obligaciones vinculantes a las entidades territoriales.

En cuanto al principio de unidad de materia, la Corte aplicó el escrutinio de menor intensidad establecido en la Sentencia C-244 de 2025, al verificar que la norma no modifica legislación permanente y tiene estricto fin planificador. Concluyó que los Consejos contribuyen de manera razonable y evidente a la primera transformación del Plan, pues materializan la estrategia de gobernanza participativa del agua en las ecorregiones priorizadas. No obstante, consideró que debía condicionar su exequibilidad para garantizar la compatibilidad de la norma con la regla de temporalidad adscrita al principio de unidad de materia, de manera que se entendiera que la vigencia de los Consejos se circunscribe a los programas territoriales y objetivos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

En consecuencia, la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 34 de la Ley 2294 de 2023, en el entendido de que (i) los

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Consejos Territoriales del Agua constituyen exclusivamente instancias de participación, concertación y coordinación, sin potestad decisoria ni facultad para modificar, reasignar o interferir en el reparto constitucional y legal de competencias territoriales, ni para condicionar o limitar las competencias constitucionales y legales de las entidades territoriales en materia de ordenamiento territorial; (ii) su reglamentación por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no podrá implicar la creación de nuevas competencias normativas o administrativas, la alteración de la estructura institucional territorial ni la imposición de obligaciones vinculantes a las entidades territoriales; y (iii) su vigencia se circunscribe a los programas territoriales y objetivos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026».

I. ANTECEDENTES

1.1. Trámite del expediente D-16488

1. El ciudadano Sebastián Aponte Bustamante presentó demanda de inconstitucionalidad en contra 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». En su criterio, el artículo demandado desconoce los artículos 151, 158, 287 y 288 de la Constitución Política.

2. Por auto del 23 de abril de 2025, la entonces magistrada Cristina Pardo Schlesinger admitió el cargo por la presunta vulneración del principio de reserva de ley orgánica (arts. 151 y 288 superiores), e inadmitió los relacionados con el presunto desconocimiento del principio de autonomía de las entidades territoriales (art. 287 superior) y del principio de unidad de materia (art. 158 superior).

3. En la mencionada providencia, la magistrada Pardo Schlesinger dispuso que, una vez terminara la etapa de admisibilidad en relación con los cargos inadmitidos, se comunicara del inicio del proceso de constitucionalidad al presidente de la República, al Congreso de la República, a la ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al director del Departamento Nacional de Planeación para que, si lo consideraban oportuno, se pronunciaran sobre el contenido de la demanda.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

4. De igual modo, dispuso fijar en lista el asunto, correr traslado al señor procurador General de la Nación e invitar a participar a distintas entidades e instituciones educación superior[1].

5. Por auto del 12 de mayo de 2025, tras revisar la corrección de la demanda presentada por el actor respecto de los cargos inadmitidos, la magistrada Pardo Schlesinger decidió admitir el cargo por presunto desconocimiento del principio de unidad de materia (art. 158 superior) y rechazar el cargo desconocimiento del principio de autonomía territorial (art. 287 superior).

6. La magistrada Cristina Pardo Schlesinger culminó su periodo constitucional el 16 de mayo de 2025. El 3 de julio siguiente, el magistrado Héctor Alfonso Carvajal Londoño se posesionó en reemplazo de la magistrada saliente y desde ese momento asumió el conocimiento del proceso de la referencia.

7. El 29 de mayo de 2025, el proceso D-16488 se fijó en lista por un término de diez días hábiles[2]. Durante este lapso se recibieron las siguientes intervenciones: (i) Universidad del Norte[3]; (ii) Federación Colombiana de Municipios[4]; (iii) Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible -ASOCARS-[5]; (iv) Federación Nacional de Departamentos -FND-[6]; (v) Departamento Administrativo de la Presidencia de la República -DAPRE-, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Departamento Nacional de Planeación[7]; (vi) Universidad Libre de Colombia[8]; (vii) Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA-[9]; (viii) Defensoría del Pueblo[10]; y (ix) Universidad Externado de Colombia[11].

8. El 4 de julio de 2025, el procurador general de la Nación, Gregorio Eljach Pacheco, presentó impedimento para conceptuar frente a la demanda de la referencia[12]. La Sala Plena lo declaró infundado mediante Auto 1172

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

del 30 de julio de 2025. En consecuencia, el 1 de octubre de 2025, el procurador general presentó el concepto de rigor.

1.2. Texto de la norma demandada

9. El texto del artículo demandado, tal como fue publicado en el Diario Oficial n.º 52.400 del 19 de mayo de 2023, se transcribe a continuación:

«LEY 2294 DE 2023
(mayo 19)
por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA

[…]

ARTÍCULO 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»

1.3. La demanda

1.3.1. Cargo por vulneración del principio de reserva de ley orgánica (arts. 151 y 288 de la C.P.)

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

10. Para el demandante, con la expedición del artículo acusado «el legislador ordinario creó una nueva instancia de participación territorial en torno al agua, cuyo objeto es básicamente fortalecer la organización territorial». En su criterio, esto desconoce que «los aspectos medulares de la organización territorial, en todo aquello que no fue directamente definido por el Constituyente, sólo pueden ser regulados a través de la ley orgánica territorial».

11. Conforme indica el actor, la norma acusada «regula aspectos que están relacionados directamente con el desarrollo y la organización territorial, específicamente el "fortalecimiento" de la gobernanza y el "ordenamiento del territorio". Estos asuntos, afirma, «deben ser regulados a través de una ley orgánica y no mediate una ley del plan nacional de desarrollo, que no ostente dicha categoría».

12. El actor explica que el objeto de los Consejos Territoriales del Agua «abarca o incluye competencias en materia de desarrollo y ordenamiento territorial que la Constitución Política le atribuyó específicamente a las distintas entidades territoriales». En este sentido, «teniendo en cuenta que la asignación de funciones y el objeto que se desarrolla para los Consejos Territoriales […] pretende fortalecer la gobernanza multinivel y el ordenamiento del territorio, esto también se encuentra dentro del alcance de la reserva de ley orgánica».

13. Finalmente, agrega que, según la jurisprudencia constitucional, específicamente la Sentencia C-053 de 2019, «deben hacer parte de la legislación orgánica "ciertos mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial"». Por lo tanto, «si lo que se pretende es crear una instancia de participación territorial en torno al agua, cuyo objeto es el fortalecimiento de la organización territorial, esto debe materializarse a través de una ley orgánica».

1.3.2. Cargo por vulneración del principio de unidad de materia (art. 158 de la C.P.)

14. El demandante sostiene que el artículo 34 de la Ley 2294 de 2023 (Ley del PND 2023) vulnera el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 superior, por cuanto tiene un carácter permanente y, por tal

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

razón, transgrede la naturaleza transitoria de las normas de la Ley del PND 2023. Además, considera que carece de conexión directa e inmediata con los objetivos del PND.

15. En cuanto a lo primero, el accionante argumenta que el artículo demandado «está creando una nueva instancia territorial que, […] no reviste una naturaleza temporal que se acompase con la duración del PND». Por el contrario, «pretende introducir una reforma estructural en el largo [plazo] que suplanta la competencia legislativa encomendada al Congreso, ello en claro desconocimiento del principio democrático».

16. Al respecto, recuerda que la Corte Constitucional «ha declarado la inexequibilidad de normas de la ley del PND que, como el artículo 34 aquí demandado, han permitido introducir organismos sin atender a la temporalidad de las disposiciones instrumentales del PND». En ese sentido, cita la Sentencia C-489 de 2024, que «declaró inexequible el artículo 162 de la propia Ley 2294 de 2022, mediante la cual se intentó crear el Instituto Nacional de Donación y Trasplante […] al considerar que la introducción de un órgano autónomo -al igual que los "Consejos Territoriales" previstos en el artículo 34 demandado- no reviste el carácter instrumental y temporal requerido para las normas de la ley del plan».

17. En cuanto a lo segundo, explica que el PND está compuesto por «cinco ejes de transformación, entre los cuales se incluyó el denominado eje de "*Ordenamiento del territorio alrededor del agua"*, que buscó "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"» (subrayado original). Dentro de este eje, se incluyeron seis catalizadores, entre ellos *El agua, la biodiversidad y las personas, en el centro del ordenamiento territorial*, mediante el cual «se introdujo la figura de los Consejos Territoriales del Agua.

18. Además, indica que «para la consecución del objetivo anteriormente dicho», se incluyó, entre otros programas y proyectos, la «[g]obernanza, para fortalecer el poder para la gente en las decisiones que inciden en su territorio, asegurar la transparencia y el acceso a la información, así como desarrollar el proceso de implementación de las determinantes del ordenamiento territorial asociadas al ciclo del agua, definiendo las jerarquías

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

y la coordinación entre entidades para la gestión del agua» (subrayado original).

19. En su criterio, si bien el artículo demandado «regula aspectos que están relacionados con el desarrollo y la organización territorial, específicamente con el "fortalecimiento" de la gobernanza y el "ordenamiento del territorio", lo cierto que no guarda conexión directa e inmediata con los objetivos del PND", por las siguientes razones:

(i) La creación de los Consejos Territoriales del Agua «no establece un vínculo directo y verificable con dichos objetivos. Se trata, más bien, de una disposición genérica que, al carecer de especificidad sobre sus competencias reales y mecanismos operativos, imposibilita determinar cómo contribuirá efectivamente a la protección de determinantes ambientales o a garantizar el derecho a la alimentación» (subrayas originales). A su juicio, la conexión de la disposición demandada con los objetivos del PND es mediata y remota, porque su ejecución e implementación requiere el cumplimiento de otra condición o circunstancia, esto es, su reglamentación por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

(ii) La Ley del PND 2023 se utilizó «para incorporar normas cuyo propósito fue ejercitar la potestad legislativa reconocida el Congreso de la República, en este caso, en lo que respecta a la expedición de leyes orgánicas», circunstancia que, «por sí sola, configura una violación autónoma del principio de unidad de materia». En su criterio, «al incluir en el PND normas que corresponden al legislador orgánico, se está quebrando la naturaleza esencial de las leyes de planeación, que deben limitarse a disposiciones instrumentales y temporales para la ejecución del plan». En este caso, advierte, se «utiliza la ley del plan como vehículo para legislar materias estructurales que requieren el debate democrático del procedimiento ordinario».

1.4. Intervenciones

20. La presente síntesis de intervenciones se circunscribe exclusivamente a los argumentos relacionados con los cargos admitidos, esto es, la presunta vulneración del principio de reserva de ley orgánica y del principio de unidad de materia. En consecuencia, no se reseñarán las consideraciones

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

formuladas por algunos intervinientes en torno al cargo por vulneración de la autonomía territorial, el cual no fue admitido.

21. El siguiente cuadro sintetiza la posición de cada interviniente frente a los cargos admitidos:

Interviniente	Reserva de ley orgánica	Unidad de materia
Universidad del Norte	Inexequible	Inexequible
Federación Colombiana de Municipios	Inexequible	Inexequible
Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales -ASOCARS-	Inexequible	Inexequible
Federación Nacional de Departamentos	Inexequible	Inexequible
DAPRE, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y DNP	Exequible	Exequible
Universidad Libre	Inexequible	Exequible
Comisión de Regulación de Agua Potable	Exequible	Exequible
Defensoría del Pueblo	Exequible	Exequible
Universidad Externado	Inexequible	Sin pronunciamiento expreso

Tabla 1. Elaboración propia.

1.4.1. Intervenciones frente al cargo por vulneración del principio de reserva de ley orgánica

22. *Inexequibilidad.* Quienes solicitaron la declaratoria de inexequibilidad por este cargo[13] sostuvieron que los Consejos Territoriales del Agua regulan aspectos medulares de la organización territorial reservados a la ley orgánica conforme a los artículos 151 y 288 superiores. Argumentaron que la disposición acusada, al pertenecer a una ley ordinaria, no cumple con los requisitos exigidos para las leyes orgánicas, las cuales

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

deben regular aspectos esenciales como el plan general de desarrollo y la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

23. En esta línea, advirtieron que la norma establece una distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales sin que una ley orgánica previa hubiera fijado los principios generales de dicha distribución, lo cual está expresamente prohibido por la jurisprudencia constitucional[14]. Asimismo, que los consejos tendrán incidencia en la toma de decisiones sobre ordenamiento territorial, configurándose como instancias de gobernanza multinivel con injerencia en la ordenación territorial en el marco de la elaboración y expedición de los instrumentos de política nacional[15].

24. Adicionalmente, cuestionaron que la norma faculta al Gobierno Nacional para reglamentar la conformación, funcionamiento y articulación de los consejos, invadiendo así a la esfera materialmente reservada al legislador orgánico[16].

25. *Exequibilidad*. Por el contrario, quienes defendieron la exequibilidad[17] argumentaron que los consejos no constituyen entidades territoriales sino órganos permanentes de consulta orientados a fortalecer la gobernanza multinivel, diferencial, inclusiva y justa del agua. Precisaron que estos consejos no ejercen función pública ni administrativa, no profieren actos administrativos ni fungen como autoridades territoriales, razón por la cual no puede afirmarse que se les asigna competencias en el sentido jurídico del término. Invocaron jurisprudencia del Consejo de Estado para definir «competencia» como la aptitud o autorización para ejercer funciones y la autoridad asignada por la Constitución o la ley, concluyendo que los consejos son instancias de participación ciudadana para consultar la opinión de las comunidades.

26. En apoyo de esta tesis, sostuvieron que la reserva de ley orgánica debe interpretarse de manera restrictiva y las dudas han de resolverse a favor del legislador ordinario, de donde concluyeron que materias no enumeradas expresamente en la Constitución pueden regularse por ley ordinaria[18]. Añadieron que las regulaciones orgánicas territoriales involucran formas de «repartir espacialmente el poder» y que los aspectos medulares de la

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

organización territorial se refieren a su «contenido nuclear», de suerte que la asignación de competencias sin poder decisorio, que solo crean espacios de participación y consulta, no configura un reparto espacial de poder[19]

27. Finalmente, destacaron que el propio artículo demandado ordena articular estos consejos con instrumentos existentes de gestión hídrica y ordenamiento territorial, lo cual evidencia una intención complementaria y no paralela o superior respecto de las competencias previamente asignadas a las entidades territoriales y autoridades ambientales[20].

1.4.2. Intervenciones frente al cargo por vulneración del principio de unidad de materia

28. *Inexequibilidad.* Quienes solicitaron la inexequibilidad por este cargo[21] argumentaron que la disposición acusada no guarda relación de conexidad en ningún aspecto con la materia predominantes del Plan Nacional de Desarrollo. Sostuvieron que el artículo crea una nueva institucionalidad pública de carácter permanente sin estar directamente instrumentalizada para la ejecución de programas, proyectos o metas específicas del plan, lo cual configura una reforma estructural al régimen de gobernanza ambiental y territorial que excede tanto el marco temático como el temporal del instrumento de planeación.

29. Invocaron jurisprudencia constitucional según la cual las leyes del Plan Nacional de Desarrollo están sometidas a un escrutinio más estricto del principio de unidad de matera, que exige una conexión directa, inmediata y verificable entre las disposiciones instrumentales y los objetivos del plan, requisitos que, a juicio de estos intervinientes, el artículo demandado no satisface al no presentar tal conexión sustantiva con los fines esenciales del documento de planeación[22].

30. *Exequibilidad*. En sentido contrario, quienes respaldaron la constitucionalidad de la norma[23] sostuvieron que existe conexidad causal, teleológica y sistemática entre el artículo demandado y las Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Destacaron que el Plan está divido en cinco ejes de transformación, siendo el primero el «Ordenamiento del territorio alrededor

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

del agua», cuyo catalizador número dos trata sobre «el agua, la biodiversidad y las personas, en el centro del ordenamiento territorial».

31. Explicaron que, según las Bases del Plan, se diseñará e implementará una estrategia nacional para la adaptación al cambio climático, y que el ordenamiento territorial alrededor del agua incluirá la protección de océanos, zonas costeras e insulares con reconocimiento de las comunidades que habitan el territorio, para lo cual se crearán los Consejos Territoriales del Agua[24]. Adicionalmente, explicaron que la norma demandada se encuentra ubicada en la Sección II «El agua y las personas, en el centro del ordenamiento territorial» del Capítulo II «Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental» del Título III sobre mecanismos de ejecución del Plan, lo cual evidencia su correlación directa con los objetivos del instrumento[25].

32. En cuanto a la naturaleza de la disposición, argumentaron que la norma tiene vocación ejecutiva, tal como lo demuestra su ubicación en el Título III de la ley, y que los consejos materializan procesos de planificación territorial participativos donde las voces comunitarias son escuchadas e incorporadas, conforme a la exposición de motivos del PND que enfatiza el fortalecimiento de instancias de gobernanza participativa con enfoque de justicia ambiental[26].

33. Frente al argumento relativo a la vocación permanente de la norma, planteado por el demandante, argumentaron que resultan admisibles disposiciones de carácter permanente en las leyes del plan cuando estas ostentan naturaleza instrumental y guardan conexidad verificable con las políticas, objetivos y metas del instrumento de planeación[27].

34. Sobre esta base, concluyeron que los Consejos Territoriales del Agua tienen un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, lo que los distingue de aquellas reformas aisladas sin relación con los objetivos generales del plan, que han sido declaradas inexequibles por la Corte Constitucional[28]. Subrayaron que, incluso pendiente de reglamentación, el marco general del artículo demandado es suficiente para materializar el

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

ordenamiento participativo alrededor del agua y realizar la priorización territorial efectuada en las bases del plan.

II. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

35. El 1 de octubre de 2025, el procurador general de la Nación, Gregorio Eljach Pacheco, solicitó declarar la **exequibilidad** del artículo 34 de la Ley 2294 de 2023.

36. Respecto del cargo de violación del principio de reserva de ley orgánica, la Procuraduría argumenta que el artículo 34 no vulnera este mandato constitucional. A partir de jurisprudencia constitucional[29] explica que las materias reservadas a la ley orgánica tienen relación directa con la estructura y organización territorial, específicamente con el régimen jurídico básico de las entidades territoriales. A modo de ejemplo, indica que en Sentencia C-273 de 2016, la Corte declaró inexequible una disposición del Código de Minas por prohibir a entidades territoriales determinar zonas excluidas de minería, afectando directa y definitivamente su competencia para ordenar sus territorios. Sin embargo, aclara que no todas las materias sobre entidades territoriales están sujetas a reserva de ley orgánica, en referencia a las sentencias C-540 de 2001 y C-538 de 2005 sobre la creación de distritos mediante ley ordinaria.

37. En cuanto al concepto de gobernanza del agua, la Procuraduría cita documentos del Ministerio de Ambiente y el Departamento Nacional de Planeación que definen este concepto como reconocimiento de la prioridad del agua en procesos de coordinación y cooperación entre actores sociales, sectoriales e institucionales. Subraya que la gobernanza plantea nuevas maneras de entender la gobernabilidad, ubicando la autoridad estatal en función de su capacidad de comunicación y concertación con roles y responsabilidades claras para acceder al agua de manera responsable, equitativa y sostenible. Concluye que el objetivo de los Consejos es fortalecer la gobernanza multinivel y el ordenamiento territorial en torno al agua, sin atribuirles competencia para adoptar decisiones sobre dichos asuntos, constituyendo mecanismos para implementar participación comunitaria en gestión del agua y ordenamiento territorial sin afectar aspectos medulares o nucleares de estructura, organización y funciones de entidades territoriales.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

38. Sobre el principio de unidad de materia, la Procuraduría considera que la norma demandada lo respeta porque existe conexidad entre su contenido y la parte general de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Cita la Sentencia C-161 de 2022 que establece la metodología para analizar la presunta violación: determinar ubicación y alcance de normas demandadas, definir si en la parte general del plan existen objetivos relacionados y constatar que exista conexidad directa e inmediata entre normas cuestionadas y objetivos del plan. Explica que el precepto objeto de control se encuentra ubicado en el Título III «Mecanismos de ejecución del Plan», Capítulo II «Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental» de la sección II. Invoca jurisprudencia que establece que las estrategias en la parte general del PND no son únicamente de carácter presupuestal, citando las sentencias C-363 de 2012 y C-049 de 2022 que permiten adoptar disposiciones instrumentales destinadas a permitir la puesta en marcha del propio plan.

39. El Ministerio Público resalta que las Bases del PND 2022-2026 señalan los motivos para ordenar el territorio alrededor del agua, mencionando dinámicas urbanas, transformación energética, sistemas productivos y estrés hídrico. Destaca 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», priorizando la financiación en territorios específicos como Amazonía, Insular, La Mojana, Ciénaga Grande-Sierra Nevada, Cartagena, Ciénagas de Zapatosa-Perijá, Catatumbo, Altillanura, Páramos, Macizo Colombiano, Valle de Atriz, Pacífico y Sabana de Bogotá. Explica que la creación de estos consejos se realiza dentro de iniciativas que no responden a una división político-administrativa del Estado, siendo ecorregiones y territorios estratégicos divisiones previstas por el PND para cumplimiento de metas sin limitar competencias territoriales ni modificar ordenamiento territorial.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

40. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 241.4 de la Constitución Política, este tribunal es competente para conocer de la

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

demanda, la cual está dirigida contra una disposición de la Ley 2294 de 2023.

3.2. Planteamiento del problema jurídico y estructura de la decisión

41. Conforme los antecedentes descritos, la Sala Plena debe resolver los siguientes problemas jurídicos:

42. En relación con el cargo por presunto desconocimiento del principio de reserva de ley orgánica:

¿El artículo 34 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo), al establecer la creación de los Consejos Territoriales del Agua, desconoce la reserva de ley orgánica en materia territorial contenida en los artículos 151 y 288 superiores?

43. Respecto del cargo por desconocimiento del principio de unidad de materia:

¿El artículo 34 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo), al establecer la creación de los Consejos Territoriales del Agua, desconoce el principio de unidad de materia contenido en el artículo 158 superior?

44. Para dar solución a estos interrogantes, en primer lugar, la Sala analizará el contenido de la norma acusada y su alcance en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y del ordenamiento jurídico en general. La relevancia de iniciar por este estudio radica en que de él se nutrirá el análisis de los cargos admitidos. Luego, reiterará su jurisprudencia en relación con (i) el principio de reserva de ley orgánica y (ii) el principio de unidad de materia en las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo. La Sala resolverá cada cargo concreto una vez exponga los fundamentos jurídicos que sirven de sustento para hacerlo.

3.3. Contenido y alcance del artículo 34 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

45. El artículo 34 crea los Consejos Territoriales del Agua en las «ecorregiones y territorios estratégicos priorizados» en el Plan Nacional de Desarrollo, con el objeto de «fortalecer la gobernanza multinivel,

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

diferencial, inclusiva y justa del agua y el ordenamiento del territorio en torno al agua».

46. Aunque la disposición establece el marco general de estos Consejos, su texto no define con precisión varios conceptos estructurales, lo que permite un amplio margen de interpretación que debe resolverse acudiendo a las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, que conforme al artículo 2 de la misma ley del Plan son parte integral de este, y a las normas vigentes del ordenamiento ambiental colombiano.

47. En primer lugar, en las Bases del Plan, los Consejos Territoriales del Agua se mencionan en el eje de transformación del Plan denominado «Ordenamiento del territorio alrededor del agua». Este eje de transformación cuenta con seis catalizadores: (i) justicia ambiental y gobernanza inclusiva; (ii) el agua, la biodiversidad y las personas, en el centro del ordenamiento territorial; (iii) coordinación de los instrumentos de planificación de territorios vitales; (iv) capacidades de los gobiernos locales y las comunidades para la toma de decisiones de ordenamiento y planificación territorial; (v) consolidación del catastro multipropósito y tránsito hacia el Sistema de Administración del Territorio (SAT); y (vi) tenencia en las zonas rural, urbana y suburbana formalizada, adjudicada y regularizada.

48. El segundo catalizador está integrado por cuatro «determinantes ambientales», que cuentan con una doble función: «Por un lado, orientan los modelos de ocupación del territorio, permitiendo la gestión del recurso hídrico alrededor de las cuencas y el ordenamiento en torno al agua. Y, por el otro, protegen el suelo rural para el derecho a la alimentación, a la vivienda y al hábitat». Los determinantes son los siguientes: (i) ciclo del agua como base del ordenamiento territorial; (ii) implementación y jerarquización de los determinantes de ordenamiento; (iii) reglamentación e implementación de los determinantes para la protección del suelo rural como garantía del derecho a la alimentación; y (iv) personas en el centro de la planeación del territorio[30].

49. El primer determinante ambiental, referido al ciclo del agua como base del ordenamiento territorial, establece como objetivo la actualización de la política de gestión integral del recurso hídrico alrededor de cuatro

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

dimensiones: (i) oferta; (ii) demanda; (iii) disponibilidad y (iv) gobernanza. Esta última dimensión busca «fortalecer el poder para la gente en las decisiones que inciden en su territorio, asegurar la transparencia y el acceso a la información, así como desarrollar el proceso de implementación de las determinantes del ordenamiento territorial asociadas al ciclo del agua, definiendo las jerarquías y la coordinación entre entidades para la gestión del agua»[31].

50. De acuerdo con las Bases del Plan, en el referido determinante ambiental «[e]l 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 Zapatosa-Perijá; Catatumbo; Altillanura; Páramos; Macizo Colombiano; Valle de Atriz; Pacífico y la Sabana de Bogotá»[32].

51. Conforme lo expuesto, en cuanto a las ecorregiones y territorios donde se crearán los Consejos Territoriales del Agua, el artículo 34 del PND no los menciona, pero de acuerdo con el determinante ambiental sobre el ciclo del agua como base del ordenamiento territorial, existen unos territorios priorizados donde se implementarán dichos Consejos. Por tanto, es razonable afirmar que estos son las ecorregiones y territorios estratégicos priorizados para tal fin.

52. Además, el listado de zonas priorizadas constituye un referente interpretativo para determinar el ámbito geográfico de aplicación del artículo 34, sin que esto signifique excluir la posibilidad de creación de Consejos Territoriales del Agua en otras ecorregiones que cumplan con criterios de importancia hídrica estratégica. Se trata de un listado enunciativo, mas no taxativo.[33]

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

53. Las ecorregiones no constituyen una categoría creada por la Ley 2294 de 2023. Se trata de una noción con arraigo constitucional, introducida mediante el Acto Legislativo 01 de 2009, cuyo artículo transitorio identifica expresamente las siguientes ecorregiones: la Sierra Nevada de Santa Marta, la Ciénaga de Zapatosa, la Serranía de Perijá, los Llanos Orientales, Amazonía, Región del Catatumbo, Orinoquía, Chocó Biogeográfico, los Montes de María, la Mojana y los pueblos polifitos del Magdalena y el Pacífico. Una comparación entre este listado y los trece territorios priorizados en las Bases del Plan revela una correspondencia sustancial: Amazonía, La Mojana, Ciénaga Grande-Sierra Nevada, Catatumbo y Pacífico figuran en ambos. Esto confirma que cuando el artículo 34 dispone la creación de Consejos en «ecorregiones y territorios estratégicos priorizados en el Plan Nacional de Desarrollo», no emplea un concepto indeterminado o huérfano de referente normativo, sino que se inscribe en una categoría reconocida por el ordenamiento constitucional y desarrollada por las Bases del Plan con identificación territorial precisa. En consecuencia, las ecorregiones del Plan Nacional de Desarrollo constituyen el ámbito geográfico de actuación de los Consejos, sin que ello las dote de un régimen jurídico diferenciado ni las convierta en entidades territoriales.

54. En segundo lugar, la expresión «**gobernanza multinivel**» empleada por el artículo 34 debe interpretarse conforme al desarrollo que las Bases del Plan hacen de este concepto en diferentes secciones. Según se expuso en la dimensión de «Gobernanza» de la Política de Gestión Integral del Recurso Hídrico, las Bases establecen que esta busca «fortalecer el poder para la gente en las decisiones que inciden en su territorio» y «definiendo las jerarquías y la coordinación entre entidades para la gestión del agua»[34]. Esta formulación indica que lo multinivel comprende tanto la articulación vertical entre diferentes niveles de gobierno, que deben coordinarse entre sí, como la participación de actores no estatales (la gente) en el proceso de toma de decisiones sobre el recurso hídrico.

55. Adicionalmente, las Bases señalan que «se fortalecerán las capacidades territoriales y la gobernanza ambiental a través del SINA [Sistema Nacional Ambiental] para el ordenamiento alrededor del agua»[35], lo que evidencia que la gobernanza multinivel se instrumentaliza mediante el Sistema Nacional Ambiental, compuesto por entidades de diferentes niveles territoriales. Finalmente, al desarrollar el Sistema de

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Administración del Territorio (SAT), las Bases lo definen como «eje de la gobernanza multinivel para la toma de decisiones informada sobre el territorio» y precisan que este sistema debe promover «la colaboración armónica interinstitucional y ciudadana»[36]. Esta última expresión confirma que la gobernanza multinivel, en el contexto del Plan, no se limita a la coordinación entre entidades públicas de distintos niveles, sino que incorpora la participación ciudadana como componente estructural del modelo.

56. **En tercer lugar**, en cuanto a la **naturaleza jurídica** de los Consejos Territoriales del Agua, el artículo 34 tampoco la establece, lo que constituye un vacío que deberá ser llenado por la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. No obstante, el texto de la norma y el contexto en que esta se inscribe permiten inferir que los Consejos tienen una naturaleza de órganos de concertación y coordinación, mas no de autoridad ambiental. La disposición legal emplea el verbo «fortalecer», no «ejercer» ni «decidir», para describir su función respecto de la gobernanza multinivel y el ordenamiento territorial, lo que sugiere un rol de apoyo y articulación.

57. Además, ordena la articulación de los Consejos con «espacios de participación y consulta previstos en los instrumentos de la política nacional de gestión integral del recurso hídrico», lo que indica una naturaleza análoga a dichos espacios. El referente normativo más cercano son los Consejos de Cuenca, regulados por el Decreto 1640 de 2012[37], hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015[38], definidos como «instancia consultiva y representativa de todos los actores que viven y desarrollan actividades dentro de la cuenca hidrográfica». Esta naturaleza consultiva implica que sus pronunciamientos no son vinculantes para las autoridades ambientales competentes, aunque deben ser considerados en los procesos de toma de decisiones. Por analogía institucional, y ante la ausencia de habilitaciones legales expresas para el ejercicio de funciones de autoridad, los Consejos Territoriales del Agua siguen un modelo similar de instancia consultiva y de concertación, con participación de la ciudadanía.

58. **En cuarto lugar**, la **articulación con los instrumentos de ordenamiento territorial** que ordena el artículo 34 debe leerse

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

sistemáticamente con el artículo 32 de la misma Ley 2294 de 2023, que modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 estableciendo una nueva jerarquía de determinantes de ordenamiento territorial. Según esta disposición, el Nivel 1 de prevalencia corresponde a las determinantes relacionadas con «la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria». Esta prevalencia del ciclo del agua como determinante de máxima jerarquía establece el marco dentro del cual los Consejos Territoriales del Agua deberán ejercer sus funciones de gobernanza: cualquier decisión de ordenamiento territorial debe acatar esas determinantes, y los Consejos serían espacios para la concertación de su implementación.

59. Asimismo, los Consejos deberían articularse con los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA)[39] y con los Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico (PORH)[40], que son los instrumentos técnicos de planificación del recurso hídrico a escala de cuenca y de cuerpo de agua, respectivamente.

60. **Finalmente**, el artículo 34 establece que los Consejos buscan la «consolidación de territorios funcionales con enfoque de adaptabilidad al cambio climático y gestión del riesgo». El concepto **territorio funcional** no tiene una definición legal expresa en el ordenamiento colombiano, pero las Bases del Plan lo desarrollan como una unidad de planificación que trasciende los límites político-administrativos tradicionales para organizarse en torno a dinámicas ecosistémicas, particularmente el ciclo del agua, y socioeconómicas compartidas. Esta noción se conecta con el enfoque de cuenca hidrográfica como unidad de gestión que la legislación ambiental colombiana ha adoptado desde el Decreto Ley 2811 de 1974, artículo 316, y que el Decreto 1076 de 2015 desarrolla extensamente.

61. Enseguida, las Bases del Plan establecen que se priorizará la integración de la gestión del riesgo de desastres asociados a inundaciones y sequías dentro de la planificación territorial. En materia de agua potable y saneamiento básico, se fortalecerán las políticas de gestión del riesgo frente a la variabilidad y el cambio climático, con la adopción de herramientas metodológicas, normativas y participativas orientadas a reducir las

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

condiciones de riesgo preexistentes y a mitigar los efectos de las emergencias por falta de agua para consumo humano, incluidas aquellas ocasionadas por acciones antrópicas[41].

62. Igualmente, el documento señala que se impulsará el acceso a tecnologías que permitan un tratamiento adecuado de las aguas residuales domésticas y la recuperación de la calidad de las fuentes hídricas. Se expedirán directrices para la gestión de aguas lluvias, el manejo de escorrentías y los excedentes hídricos en zonas urbanas. Finalmente, sostiene que se formulará y ejecutará una estrategia nacional de reasentamiento que articule la regularización urbanística, el mejoramiento integral de barrios y viviendas, la gestión del suelo y el diseño de instrumentos financieros para la administración de los predios que pasen a ser suelo de protección, con el fin de prevenir su reocupación[42].

63. Por su parte, el «enfoque de adaptabilidad al cambio climático y gestión del riesgo» debe interpretarse en concordancia con la Ley 1931 de 2018[43] y con la Ley 1523 de 2012[44], normativas que establecen obligaciones de incorporación de estos enfoques en los instrumentos de planificación territorial. Los Consejos Territoriales del Agua serían, en este contexto, espacios para concertar las medidas de adaptación climática y gestión del riesgo hídrico (inundaciones, sequías, desabastecimiento) en las ecorregiones estratégicas, articulando las competencias de las autoridades ambientales, las entidades territoriales y los actores comunitarios.

64. **En síntesis**, del análisis del artículo 34 de la Ley 2294 de 2023 y de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo se derivan las siguientes características de los Consejos Territoriales del Agua: (i) su ámbito territorial corresponde las ecorregiones y territorios estratégicos priorizados en las Bases del Plan, sin perjuicio de su creación en otras zonas de importancia estratégica; (ii) su objeto es fortalecer la gobernanza multinivel del agua, lo que implica la articulación entre entidades de distintos niveles territoriales (nacional, departamental y municipal) y la participación ciudadana en la toma de decisiones; (iii) su naturaleza jurídica corresponde a la de órganos de concertación, coordinación y consulta, análogos a los Consejos de Cuenca; (iv) deben articularse con los instrumentos de ordenamiento territorial y de planificación del recurso hídrico, en el marco

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

de la prevalencia del ciclo del agua como determinante de primer nivel; y (v) su finalidad es la consolidación de territorios funcionales con enfoque de adaptabilidad al cambio climático y gestión del riesgo. Estas características configuran a los consejos como espacios de participación para la gobernanza del agua, cuyo alcance específico dependerá de la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

65. Esta caracterización se ve confirmada por la intervención conjunta de Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Nacional de Planeación. El Gobierno nacional precisó que los Consejos Territoriales del Agua son instancias de articulación que no reemplazarán ni sustituirán instancias y espacios existentes para el ordenamiento territorial del agua y el recurso hídrico. Además, indicó que los Consejos no fungen como autoridades territoriales ni toman decisiones por medio de actos administrativos. Esta precisión, proveniente del órgano encargado de reglamentar el funcionamiento de los Consejos conforme el artículo 34, delimita el margen de interpretación de la norma y confirma que se trata de espacios consultivos sin potestad decisoria.

66. Así, las ecorregiones y los territorios estratégicos priorizados en las Bases del Plan no constituyen entidades territoriales, no tienen un régimen jurídico propio ni autoridades propias, ni reemplazan las entidades territoriales que las conforman. Son unidades de gestión ambiental definidas con fines de planificación del recurso hídrico, cuyo ámbito geográfico trasciende los límites político-administrativos sin alterar la división territorial del Estado.

3.4. El principio de reserva de ley orgánica. Reiteración de jurisprudencia

67. *Fundamentos constitucionales y generalidades de la reserva de ley orgánica.* La Constitución Política distingue varios tipos de leyes[45] por su trámite y materia, entre ellas las leyes ordinarias (arts. 154 a 170) y las orgánicas (art. 151).

68. Las leyes ordinarias son la regla general del ejercicio legislativo, mientras que las leyes orgánicas constituyen «un texto normativo dirigido a

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

regular la actividad legislativa del Congreso sobre determinadas materias o contenidos preestablecidos de manera taxativa en la Carta Política»[46]. Estos tipos de norma tienen fundamento en el artículo 151 superior, el cual define su carácter orientador de la actividad legislativa y señala las materias que deben abarcar. Conforme a esta norma, por medio de este tipo de leyes el Congreso establecerá «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». De igual modo, precisa que estas leyes requieren, para su aprobación, la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

69. En la Sentencia C-600A de 1995 la Corte definió el concepto de vulneración de la reserva así: «se viola la reserva de ley orgánica cuando el Congreso regula por medio de una ley ordinaria un contenido normativo que la Constitución ha reservado a las leyes orgánicas, pues la Carta distingue entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, y atribuye a cada una de ellas la regulación de materias diversas»[47].

70. Desde sus inicios, la jurisprudencia constitucional ha definido varias reglas que aclaran el contenido y alcance de la reserva de ley orgánica:

71. *Es un vicio de competencia, no de procedimiento.* Esto se explica por cuanto «el Congreso no puede tramitar y aprobar por medio del procedimiento y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y la forma más exigentes de la ley orgánica»[48]. En consecuencia, no caduca la posibilidad de que un ciudadano formule este tipo de cuestionamientos en cualquier tiempo[49].

72. *Las leyes orgánicas ocupan una posición intermedia en el ordenamiento jurídico*. Son superiores a las leyes ordinarias que regulan las mismas materias, pero inferiores a la Constitución. Su superioridad frente a las leyes ordinarias se explica porque estas últimas deben ajustarse a los parámetros que aquellas establecen, tal como lo dispone el artículo 151 superior. Sin embargo, las leyes orgánicas no tienen rango constitucional, pues no crean el orden jurídico constitucional, sino que lo desarrollan y

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

organizan. Mientras la Constitución es norma originaria y no deriva su validez de ninguna otra, la ley orgánica es norma derivada: aplica los mandatos constitucionales y, simultáneamente, establece las reglas a las que debe ceñirse el legislador ordinario en determinadas materias[50].

73. Una ley ordinaria no puede derogar una ley orgánica ni invadir su órbita de competencia, porque dejaría de sujetarse a los parámetros de la ley orgánica[51]. De igual modo, para la Corte es inadmisible que el Congreso tramite como leyes orgánicas materias que corresponden a la legislación ordinaria, por cuanto implicaría conferir una estabilidad propia de la norma orgánica a contenidos que el Constituyente quiso someter al debate propio de las mayorías simples, que es la regla general de la aprobación de las leyes ordinarias.

74. No obstante, en estos eventos la Corte ha considerado que no procede declarar la inexequibilidad de tales disposiciones. El principio de conservación del derecho exige que el juez constitucional preserve, en lo posible, la labor legislativa dentro de los márgenes constitucionales. Además, las mayorías exigidas para aprobar una ley orgánica satisfacen el requisito de mayoría simple de las leyes ordinarias. Basta entonces con declarar que esas normas carecen de naturaleza orgánica y que pueden ser modificadas mediante leyes ordinarias.

75. *Presunción a favor del legislador ordinario.* En aplicación del principio de reserva de ley orgánica, la jurisprudencia constitucional ha señalado que cuando los criterios interpretativos resultan insuficientes para determinar si una materia está reservada, la duda debe resolverse a favor del legislador ordinario. Esta regla se fundamenta en que la cláusula general de competencia corresponde al legislador ordinario, mientras que las materias orgánicas requieren interpretación restrictiva. Además, las leyes especiales con mayorías cualificadas, cuya exigencia obedece a la protección de las minorías parlamentarias y a la búsqueda de consensos amplios, restringen el ámbito del legislador ordinario, por lo que su alcance debe interpretarse restrictivamente para preservar la cláusula general de competencia legislativa ordinaria[52].

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

76. *Aprobación mediante mayoría reforzada.* La sujeción de la actividad legislativa a las leyes orgánicas obedece a la protección de valores constitucionales de primer orden: el respeto por las minorías parlamentarias y la estabilidad en la estructura del Estado. En efecto, las leyes orgánicas «tienden a precisar y complementar las disposiciones constitucionales relativas a la organización y funcionamiento del poder público, por lo cual tienen vocación de permanencia»[53] y estabilidad, de allí la relevancia de que su modificación no esté sujeta a la mayoría simple, sino a un procedimiento más exigente propio de la mayoría reforzada[54].

77. *La reserva de ley orgánica en materia de ordenamiento territorial.* La jurisprudencia constitucional ha explicado el alcance del artículo 288 superior al señalar que «la voluntad del constituyente fue flexibilizar el tema, dejando a las leyes orgánicas el papel de marco normativo general al cual debería ajustarse la futura actividad legislativa en la materia, caracterizada, a su vez, por un grado mayor de previsión y concreción»[55]. Por tanto, una ley orgánica de ordenamiento territorial «no puede caracterizarse por entrar en los detalles y precisiones». Pues de ser así estaría petrificando el ejercicio de la actividad legislativa y vaciando las competencias del legislador ordinario.

78. La **Sentencia C-077 de 2012** estableció en qué consiste la reserva de ley orgánica en materia territorial. Conforme esta sentencia, el contenido orgánico recae principalmente en (i) la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, y (ii) las reglas de formación de entidades territoriales cuyo proceso de constitución corresponde al Legislador. «Se trata, en el primer caso, de que el poder que conforma el concepto de autonomía territorial se halle preservado en normas superiores a las meramente legales; y, en segundo término, que la conformación de entidades territoriales se regule por reglas legales especiales -orgánicas- que no puedan ser modificadas casuísticamente»[56].

79. Asimismo, la Corte aclaró que «el criterio literal no es suficiente para determinar las materias que requieren tramitarse a través del procedimiento propio de la ley orgánica territorial, por cuanto […] 'también hay otros contenidos que la Carta tácitamente ha deferido a este tipo de estatuto, aun cuando los artículos constitucionales respectivos no hayan utilizado, de

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

manera literal, la expresión "ley orgánica de ordenamiento territorial". Por ello, la determinación del contenido general de esta legislación requiere de una interpretación sistemática y finalística, esto es, una hermenéutica que ligue aquellos artículos que expresamente hablan de legislación orgánica de ordenamiento territorial con los principios constitutivos del Estado colombiano'»[57].

80. *Jurisprudencia relevante en materia de reserva de ley orgánica territorial.* En la Sentencia **C-795 de 2000,** la Corte resolvió una demanda contra el artículo 7 de la Ley 388 de 1997 por presunta vulneración de la reserva de ley orgánica en materia territorial. La norma asignaba competencias en materia de ordenamiento territorial al nivel departamental. Dentro de estas competencias estaba la de elaborar las directrices y orientaciones para el ordenamiento de la «totalidad o porciones específicas de su territorio», e integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios «y territorios indígenas», en concordancia con las directrices nacionales.

81. En el caso concreto, la Corte reparó en el contenido de la norma acusada y afirmó que de ella podía concluirse con facilidad que «no corresponde a un desarrollo de una previa ley orgánica en la materia que hubiese confiado a la ley ordinaria su desarrollo en cuanto a asuntos no pertenecientes a su ámbito esencial de reserva, lo cual sería perfectamente posible»[58]. En consecuencia, declaró inexequible la norma por vulneración del artículo 288 superior.

82. La **Sentencia C-979 de 2010**[59] resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6 de la Ley 1151 de 2007 (PND 2006-2010). El demandante argumentaba que la norma, al ordenar a municipios y distritos hacer posible el servicio de telemedicina, vulneraba la reserva de ley orgánica por distribuir competencias territoriales mediante ley ordinaria.

83. La Corte declaró exequible la norma al considerar que la orden a municipios y distritos «no [tiene] relación con un verdadero reparto de competencias en salud entre la Nación y los municipios». Para la Corte, es una norma que regula y desarrolla las competencias generales en salud ya asignadas por virtud de leyes orgánicas como la Ley 60 de 1993 y la Ley

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

715 de 2001, «en el sentido de incorporar tecnologías de transmisión de voz y datos a la prestación de servicios de salud para facilitar el acceso a la población que se encuentra en zonas apartadas. No se varía con esta función el esquema de prestación de servicios de salud en los niveles territoriales».

84. **En la Sentencia C-494 de 2015**, la Corte estudió la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 8, 9 y 18 de la Ley 1617 de 2013, normas que establecieron los requisitos para la creación de Distritos; y los criterios y autoridades competentes para la fijación y modificación de los límites distritales. El demandante cuestionaba tanto aspectos formales de la aprobación como el contenido material de las normas acusadas. En cuanto a lo primero, identificó el procedimiento legislativo de aprobación de las normas para destacar que no tuvieron la mayoría especial establecida por el artículo 151 superior. En cuanto a lo segundo, precisó que las materias correspondías a la reserva de ley orgánica.

85. Esta sentencia destacó la relevancia del **principio competencial** que establece que una materia propia de ley orgánica puede modificar o derogar válidamente disposiciones, pero una norma ordinaria no puede regular materias orgánicas. Por el contrario, una ley orgánica no podría regular asuntos que son competencia de la ley ordinaria, por cuanto podría entrar a petrificar materias de carácter ordinario.

86. Para determinar si las normas que establecían los requisitos para la creación de Distritos vulneraban la reserva de ley orgánica, la Corte primero identificó si la materia regulada era propia de este tipo de ley. Al respecto concluyó que «los contenidos normativos demandados cumplen con la característica que es esencial de las leyes orgánicas por cuanto condicionan, autolimitan y sujetan el ejercicio de la facultad legislativa ordinaria, en materia de creación de los distritos (art. 8º), fijación y modificación de límites (art. 9º) y modificación de límites (art. 18)»[60], lo cual permite la posterior creación de un régimen jurídico para los distritos especiales.

87. Tras establecer que las normas acusadas sí versaban sobre materias propias de la reserva de ley orgánica, la Corte procedió a determinar si aquellas fueron aprobadas mediante el trámite legislativo propio de las leyes orgánicas. Para ello, advirtió que dichas normas fueron aprobadas mediante el procedimiento de leyes orgánicas, al constatar que concurrían tres

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

elementos: (i) el legislador tenía como propósito claro establecer un estatuto especial para los distritos que sujetara el posterior ejercicio de la actividad legislativa ordinaria; (ii) su contenido era propio de una ley orgánica; y (iii) fueron aprobadas mediante mayoría absoluta. En consecuencia, la Corte declaró **exequibles** las normas demandadas.

88. En la **Sentencia C-273 de 2016,** la Corte conoció una demanda contra el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, que prohibía a las entidades de los órdenes «regional, seccional o local» excluir temporal o permanentemente la actividad minera, cobijando inclusive los planes de ordenamiento territorial. La En su análisis, esta corporación determinó que esa prohibición afectaba de manera directa y definitiva la competencia de las entidades territoriales para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios. Lo cual afectaba bienes jurídicos de especial importancia constitucional, y en esa medida, está sujeta a reserva de ley orgánica. En consecuencia, declaró **inexequible** la norma acusada por vulneración de la reserva de ley orgánica en materia territorial, en concreto, los artículos 151 y 288 superiores.

89. Los criterios jurisprudenciales hasta aquí expuestos se han reiterado de manera consistente y pacífica en la jurisprudencia reciente sobre la materia, como lo reflejan las sentencias C-385 de 2022 y C-206 de 2023.

90. En la **Sentencia C-385 de 2022**[61], la Corte resolvió la demanda presentada, entre otros, contra el artículo 91 (parcial) de la Ley 388 de 1997, disposición que establece el concepto de vivienda de interés social y señala que en cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno nacional debe establecer el tipo y precio máxima de dichas viviendas, con fundamento en factores como el déficit habitacional, la oportunidad de acceso al crédito, las condiciones de la oferta, los recursos de crédito disponibles en el sector financiero y los fondos totales del Estado destinados a los programas de vivienda. El demandante cuestionaba este mandato porque, sin ser una ley orgánica, condicionaba los planes nacionales de desarrollo. En tal sentido, resaltó que la disposición contrariaba los artículos 151 y 342 constitucionales por cuanto sólo las leyes orgánicas pueden condicionar leyes futuras.

91. A modo de síntesis de la jurisprudencia constitucional sobre reserva de ley orgánica, en la referida sentencia la Corte identificó las siguientes

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

reglas de decisión: «i) de acuerdo con los artículo 151 y 342 de la Constitución Política, existe un catálogo de materias que están reservadas a las leyes orgánicas; ii) por su naturaleza las leyes orgánicas fijan criterios amplios y generales que el Legislador ordinario está llamado a desarrollar; iii) como quiera (sic) que las leyes orgánicas introducen límites procedimentales al ejercicio de la actividad legislativa, deben interpretarse restrictivamente las materias a desarrollar; iv) cualquier duda sobre el trámite que debió ser surtido, debe resolverse en favor del Legislador ordinario».

92. La Corte concluyó que no vulnera la reserva de ley orgánica el que la norma demandada otorgue al Gobierno nacional la facultad para definir en los planes nacionales de desarrollos los precios de la vivienda de interés social, con base en los factores allí mencionados. Esto por cuanto no está dentro de las temáticas que específicamente el constituyente previó en los artículos 151 y 342 para ser desarrollados a través del procedimiento orgánico.

93. Al respecto, esta corporación precisó que la norma legal censurada no podía entenderse dentro de las cuatro temáticas reservadas al Legislador orgánico porque la remisión normativa que contiene se dirige exclusivamente a fijar el tope del valor de las viviendas de interés social. Por tanto, no se relaciona con el ejercicio de la actividad legislativa sobre preparación, aprobación y ejecución del plan nacional de desarrollo. En suma, la Corte indicó que la norma acusada se ajusta a las competencias del Legislador ordinario al crear condiciones para el acceso a las viviendas de interés social y ninguna prescripción constitucional señala que esa temática sea competencia del Legislador orgánico.

94. En la misma línea, la **Sentencia C-206 de 2023**[62], la Corte resolvió la demanda interpuesta contra el artículo 54 de la Ley Orgánica 2199 de 2022, por la cual se adoptó el régimen especial de la Región Metropolitana de Bogotá. La disposición acusada adicionó el artículo 26 de la Ley 99 de 1993 en tanto estableció quiénes conforman el consejo directivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. El demandante argumentó que con esta disposición el Legislador orgánica invadió las competencias del Legislador ordinario, al considerar que la definición de la composición del referido consejo directivo no hace parte de

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

aquellas materias que, por expresa disposición del artículo 151 constitucional, deben ser reguladas mediante leyes orgánicas.

95. En esta oportunidad, la Corte debió resolver si la norma demandada, que forma parte de una ley orgánica (Ley 2199 de 2022), es incompatible con la Constitución al adicionar el contenido de una ley ordinaria (Ley 99 de 1993).

96. La Sala descartó el cargo por reserva de ley orgánica porque la Constitución no prohíbe que leyes orgánicas regulen contenidos ordinarios, y el Acto Legislativo 01 de 2020, a través del cual se creó la Región Metropolitana de Bogotá, Cundinamarca y dispuso que una ley orgánica definiera su funcionamiento, no excluye que dicha ley regule aspectos de la Corporación Autónoma de Cundinamarca.

97. En la Sentencia C-206 de 2023, la Corte reiteró los criterios consolidados sobre la reserva de ley orgánica en materia territorial, al confirmar que la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales constituye el núcleo esencial de esa reserva. Esta decisión ratificó que la interpretación restrictiva del principio sigue vigente y que las materias no expresamente señaladas por el constituyente corresponden al legislador ordinario.

98. Del anterior recuento jurisprudencial, puede afirmarse que la Corte Constitucional ha consolidado criterios precisos para determinar la vulneración de la reserva de ley orgánica en materia territorial. El criterio determinante ha consistido en establecer si la norma constituye un verdadero reparto de competencias territoriales o simplemente ha desarrollado competencias previamente asignadas por una ley orgánica. Las sentencias C-795 de 2000 y C-979 de 2010 ilustran esta distinción. La primera consideró que ordenar la prestación de telemedicina no implicaba redistribución competencial, sino desarrollo de competencias existentes. La segunda declaró inexequible una norma que asignaba competencias de ordenamiento territorial mediante una ley ordinaria, por constituir una distribución directa de competencias entre distintos niveles territoriales. La Corte examinó tanto el contenido material de las disposiciones como su procedimiento de aprobación, y ha verificado si la disposición condiciona, autolimita o sujeta el ejercicio de la facultad legislativa ordinaria en asuntos territoriales.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

99. La identificación de materias que la Constitución ha reservado a la ley orgánica territorial no se limita al tenor literal de las disposiciones que emplean expresamente dicha denominación. Mediante una interpretación sistemática y finalística, la Corte ha reconocido que otros preceptos constitucionales, como los relativos a la autonomía territorial y la distribución de competencias, también integran dicha reserva, aunque no aludan explícitamente a la expresión «ley orgánica territorial»

100. Finalmente, no puede olvidarse la regla según la cual la duda debe resolverse en favor del legislador, que constituye el punto de cierre del análisis de reserva de ley orgánica. Este criterio responde a dos fundamentos constitucionales. Primero, la cláusula general de competencia corresponde al legislador ordinario, siendo las materias orgánicas excepciones que requieren interpretación restrictiva; segundo, las mayorías cualificadas, cuya función es proteger a las minorías parlamentarias y propiciar consensos, delimitan el ámbito del legislador ordinario.

3.4.1. Solución al cargo por presunto desconocimiento del principio de reserva de ley orgánica por parte del artículo 34 de la Ley 2294 de 2023

101. El demandante sostiene, en esencia, que la creación de los Consejos Territoriales del Agua vulnera la reserva de ley orgánica porque: (i) establece una instancia de participación territorial cuyo objeto es fortalecer la organización territorial; (ii) regula aspectos relacionados con la gobernanza y el ordenamiento del territorio que son propios de ley orgánica; y (iii) conforme la jurisprudencia, los mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial deben tramitarse mediante este tipo de ley. La Corte analizará cada uno de estos argumentos.

102. *Primero: la norma crea una instancia de participación cuyo objeto es fortalecer la organización territorial.* El demandante parte de la premisa según la cual los aspectos medulares de la organización territorial solo pueden ser regulados mediante ley orgánica, como la creación de instancias de participación.

103. La Constitución Política, en diversas disposiciones, define cuáles son las materias que conforman el núcleo de la reserva de ley orgánica en materia territorial.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

104. La Sentencia C-600A de 1995 sintetizó estas materias al indicar que la legislación orgánica territorial «toca con la estructura territorial y la organización de los poderes públicos en función del territorio», por lo cual 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». Esta decisión fue reiterada en las sentencias C-579 de 2001, C-489 de 2012 y C-273 de 2016.

105. La creación de los Consejos Territoriales del Agua no encuadra en ninguna de las materias constitucionalmente reservadas. No se trata de la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (art. 151 superior), pues, como se demostrará más adelante, la norma no altera el reparto competencial existente. No se trata de la formación de nuevos departamentos (art. 297 id.), de la conversión de regiones en entidades territoriales (art. 307 id.), del régimen de las áreas metropolitanas (art. 319 id.) ni de la conformación de entidades territoriales indígenas (art. 329 id.). Antes bien, según se expuso al analizar el contenido y alcance de la norma acusada, los Consejos Territoriales del Agua constituyen órganos de concertación, coordinación y consulta para la gobernanza del agua, análogos a los Consejos de Cuenca regulados por el Decreto 1640 de 2012 (ver *supra*, párrafos 57-58). Su objeto no es modificar la estructura territorial del Estado, es fortalecer la articulación entre actores para la gestión del recurso hídrico. En consecuencia, por sustracción de materia, la creación de instancias de participación para la gestión del agua no está comprendida en el núcleo de la reserva de ley orgánica territorial definido por el constituyente.

106. *Segundo: la norma regula aspectos de gobernanza y ordenamiento del territorio reservados a ley orgánica.* El demandante y varios intervinientes sostienen que, dado que el objeto de los Consejos Territoriales del Agua incluye fortalecer la gobernanza multinivel y el ordenamiento del territorio en torno al agua, la norma necesariamente invade materias reservadas a la ley orgánica. Este argumento confunde el objeto de la instancia de coordinación con la asignación de competencias decisorias sobre ordenamiento territorial.

107. Al respecto, resulta determinante el análisis del contenido y alcance del artículo 34 efectuado previamente. Como se expuso, la expresión

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

«gobernanza multinivel» empleada por la norma no alude a la distribución de competencias entre niveles de gobierno, sino que comprende tanto la articulación vertical entre diferentes niveles territoriales como la participación de actores no estatales en el proceso de toma de decisiones sobre el recurso hídrico (ver *supra*, párrafos 55-56). Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo precisan que esta gobernanza busca «fortalecer el poder para la gente en las decisiones que inciden en su territorio» y «definir las jerarquías y la coordinación entre entidades para la gestión del agua», lo que evidencia un propósito de coordinación y participación, no de redistribución competencial.

108. De igual modo, la expresión «ordenamiento del territorio en torno al agua» debe interpretarse en el contexto del eje de transformación del PND denominado «ordenamiento del territorio alrededor del agua», que busca orientar procesos de planificación territorial participativos donde «las voces de las y los que habitan los territorios sean escuchadas e incorporadas» (ver *supra*, párrafos 48-49). Este enfoque participativo no implica sustitución de competencias asignadas a las entidades territoriales en materia de ordenamiento territorial, sino la creación de espacios de concertación para la implementación de esas competencias.

109. Las competencias en materia de ordenamiento territorial están claramente definidas en la legislación vigente y no resultan alteradas por la norma acusada. Conforme el artículo 313 numeral 7 de la Constitución, corresponde a los concejos municipales reglamentar los usos del suelo. La Ley 388 de 1997[63] desarrolló esta competencia y estableció que los municipios y distritos deberán adoptar planes, planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial según su densidad poblacional (art. 9); definió los componentes general, urbano y rural de dichos planes (arts. 12-14); y precisó las normas urbanísticas que los integran (art. 15). La Ley 1454 de 2011[64] (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) distribuyó competencias en la materia: a la Nación le corresponde establecer la política general de ordenamiento del territorio y localizar proyectos de interés nacional (art. 29.1); a los departamentos les compete establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento territorial en sus jurisdicciones (art. 29.2); y a los municipios les corresponde formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio y reglamentar los usos del suelo (art. 29.4).

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

110. En materia de gestión ambiental y del recurso hídrico, la Ley 99 de 1993 asignó competencias específicas a diferentes niveles. Al Ministerio de Ambiente le corresponde formular la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables (art. 5). A las Corporaciones Autónomas Regionales les compete ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental, otorgar concesiones y permisos para el uso de aguas, y ordenar y establecer las normas para el manejo de cuencas hidrográficas (art. 31). A los departamentos les corresponde promover y ejecutar programas de preservación del medio ambiente y dar apoyo presupuestal y técnico a los municipios (art. 64). A los municipios y distritos les compete dictar normas para el control y la preservación del medio ambiente, ejecutar obras para el manejo y aprovechamiento de cuencas hidrográficas, y realizar actividades de control y vigilancia del medio ambiente (art. 65).

111. La norma acusada no modifica, deroga ni altera ninguna de estas competencias. Según se estableció al determinar la naturaleza jurídica de los Consejos, el artículo 34 emplea el verbo «fortalecer», no «ejercer» ni «decidir», para describir su función respecto de la gobernanza multinivel y el ordenamiento territorial, lo que sugiere un rol de apoyo o articulación, no de autoridad ambiental (ver *supra,* párrafo 57). Los Consejos Territoriales del Agua no sustituyen a los concejos municipales en la reglamentación de los usos del suelo, no reemplazan a las Corporaciones Autónomas Regionales en el otorgamiento de concesiones de agua ni en el ordenamiento de cuencas, no asumen las funciones del Ministerio de Ambiente en la formulación de la política pública alrededor del agua, ni desplazan a los departamentos o municipios en la ejecución de programas ambientales.

112. Además, la propia norma acusada ordena articular los Consejos «con otros espacios de participación y consulta previstos en los instrumentos de política nacional de gestión integral del recurso hídrico» y «en los instrumentos de ordenamiento del territorio». Esta articulación con los instrumentos existentes debe leerse sistemáticamente con el artículo 32 de la misma Ley 2294 de 2023, que establece una nueva jerarquía de determinantes de ordenamiento territorial, y posiciona el ciclo del agua como determinante de máxima prevalencia (ver *supra*, párrafo 59). En este marco, los Consejos serían espacios para la concertación de la implementación de dichos determinantes, no instancias que sustituyan a las autoridades competentes.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

113. La jurisprudencia ha precisado que la reserva de ley orgánica territorial protege la distribución de poder de decisión entre niveles de gobierno, no cualquier mención o referencia al ordenamiento territorial. En la Sentencia C-795 de 2000, la Corte declaró inexequible una norma que asignaba a los departamentos competencias para elaborar directrices de ordenamiento territorial respecto de los territorios indígenas, porque «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». En la Sentencia C-273 de 2016, la Corte declaró inexequible el artículo 37 del Código de Minas porque «afecta de manera directa y definitiva la competencia de las entidades territoriales para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios». En ambos casos, las normas declaradas inexequibles efectivamente modificaban el reparto de competencias territoriales, a diferencia del artículo 34 de la Ley 2294 de 2023 demandado, que crea instancias de coordinación sin alterar competencias existentes.

114. Por el contrario, la Sentencia C-979 de 2010 consideró que no desconocía el principio de reserva de ley orgánica la norma del Plan Nacional de Desarrollo que ordenaba a municipios y distritos hacer posible la prestación de servicios de telemedicina, porque «no dice (sic) relación con un verdadero reparto de competencias en salud entre la Nación y los municipios, sino que «regula y desarrolla las competencias generales en salud ya asignadas» por otras leyes. El presente caso es análogo. La creación de los Consejos Territoriales del Agua no implica un verdadero reparto de competencias, sino un instrumento de coordinación para la gestión ambiental dentro del marco competencial existente. Como se precisó en el análisis del contenido de la norma, estos Consejos tienen una naturaleza similar a los Consejos de Cuenca, definidos como «instancia consultiva y representativa de todos los actores que viven y desarrollan actividades dentro de la cuenca hidrográfica», cuyos pronunciamientos no son vinculantes para las autoridades ambientales competentes (ver *supra*, párrafo 58).

115. *Tercero: los mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial deben tramitarse mediante ley orgánica*. El demandante invoca jurisprudencia constitucional parar sostener que ciertos mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

deben hacer parte de la legislación orgánica. Sin embargo, esta afirmación debe leerse en su contexto jurisprudencial.

116. La Sentencia C-053 de 2019, citada por el actor, se apoya en la Sentencia C-600A de 1995 para desarrollar el acápite sobre reserva de ley orgánica en materia territorial. Es en esta última donde la Corte afirma que deben hacer parte de la legislación orgánica «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 (CP arts. 105, 297, 307, 319, 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 (CP arts. 151 y 288)».

117. Los mecanismos de participación a los que se refiere la jurisprudencia son aquellos que determinan la incorporación de un territorio a una entidad territorial o que definen la pertenencia a una división político-administrativa, tales como las consultas populares para la creación de departamentos (art. 297 superior), la conformación de áreas metropolitanas (art. 319 superior) o la conversión de regiones en entidades territoriales (art. 307 superior). Estos mecanismos tienen en común que su resultado incide directamente en la estructura territorial del Estado, razón por la cual están sujetos a reserva de ley orgánica.

118. Conviene precisar que no todo mecanismo de participación relacionado con el territorio está sujeto a reserva de ley orgánica. La Sentencia C-053 de 2019[65] recordó que el artículo 105 de la Constitución ordena que una ley orgánica de ordenamiento territorial regule los casos, requisitos y formalidades en que «gobernadores y alcaldes podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio». En esta decisión, la Corte declaró inexequible el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, que establecía la obligatoriedad de una consulta popular cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo amenazara con crear un cambio significativo en el uso del suelo, al concluir que la regulación de ese mecanismo participativo, por su incidencia directa en decisiones de

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

ordenamiento territorial, estaba reservada al Legislador orgánico. Los Consejos Territoriales del Agua, en contraste, no constituyen un mecanismo de consulta cuyo resultado condicione o determine decisiones de ordenamiento territorial. Son instancias de concertación y articulación cuyas conclusiones carecen de fuerza vinculante frente a las autoridades competentes. Esa diferencia funcional confirma que su creación no activa la reserva de ley orgánica prevista para los mecanismos participativos con incidencia decisoria en el ordenamiento territorial.

119. Los Consejos Territoriales del Agua no son mecanismos de participación que decidan la incorporación o pertenencia a entidades territoriales. Son instancias de concertación y consulta para la gestión del recurso hídrico cuyo ámbito territorial corresponde a las ecorregiones y territorios estratégicos priorizados en las Bases del Plan, tales como la Amazonía, La Mojana, Ciénaga Grande-Sierra Nevada, entre otros (ver *supra,* párrafos 52-54). Estas ecorregiones constituyen unidades de gestión ambiental que trascienden los límites político-administrativos tradicionales para organizarse en torno a dinámicas ecosistémicas, particularmente el ciclo del agua, conforme el concepto de «territorio funcional» desarrollado en las Bases del Plan (ver *supra*, párrafo 61). No obstante, su creación no tiene incidencia en la estructura territorial del Estado ni en la división político-administrativa del territorio. En tal sentido, no les resulta aplicable la reserva de ley orgánica que cobija a los mecanismos de participación previstos en los artículos 105, 297, 307 y 319 y 321 superiores.

120. *La interpretación restrictiva de la reserva de ley orgánica*. Finalmente, como consideración adicional, es preciso reiterar que la jurisprudencia constitucional ha señala que la reserva de ley orgánica debe interpretarse de manera restrictiva. Al respecto, la Sentencia C-273 de 2016 señaló que «solo forman parte de la reserva de ley orgánica aquellas materias específicamente señaladas por el Constituyente, ya que, como esta clase de leyes condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, una interpretación demasiado amplia de tal reserva terminaría por despojar de sus atribuciones al legislador ordinario». En el mismo sentido, la Sentencia C-579 de 2011 estableció como regla que «aquellas materias que no hayan sido objeto de un señalamiento expreso por parte del Constituyente en el sentido de que deban tramitarse como leyes orgánicas, deberán entenderse sujetas a la competencia del Legislador ordinario».

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

121. De igual modo, la Sentencia C-979 de 2010 añadió que «no es posible suplantar la voluntad del Constituyente extendiendo la reserva de ley orgánica a asuntos operativos que este no consideró necesarios deferir a leyes especiales»[66]. Al mismo tiempo, estableció la regla conforme la cual la duda debe resolverse en favor del legislador ordinario: «en el evento en que el juez constitucional se enfrente al estudio de una ley ordinario que ha sido demandada por vulneración de la reserva de ley orgánica y siempre que los criterios existentes resulten insuficientes para definir si la materia regulada por ésta se encuentra reservada al legislador orgánico, la duda debe resolverse en favor de la opción adoptada por el legislador ordinario».

122. En el presente asunto, la creación de instancias de coordinación para la gestión ambiental no fue expresamente reservada por el constituyente a la ley orgánica de ordenamiento territorial. Esta conclusión no obedece únicamente a un criterio nominal, esto es, a que la disposición no regule directamente la estructura del territorio ni se denomine como norma de ordenamiento territorial, sino también a un criterio material. En efecto, el artículo 34, conforme la interpretación que la Corte ha adoptado, carece de efectos sustantivos que impliquen una redistribución del poder de decisión entre los distintos niveles de gobierno. Por tanto, ni por su contenido nominal ni por sus efectos materiales la norma acusada encuadra en las materias reservadas a la ley orgánica. Extender la reserva a este tipo de instrumentos de política pública equivaldría a suplantar la voluntad del constituyente y restringir indebidamente las competencias del legislador ordinario.

123. El análisis precedente demuestra que, bajo la interpretación que la Corte ha construido a partir del texto normativo, las Bases del Plan, la intervención del Gobierno Nacional y la analogía institucional con los Consejos de Cuenca, el artículo 34 de la Ley 2294 de 2023 no vulnera la reserva de ley orgánica. Conforme dicha lectura, los Consejos Territoriales del Agua tienen naturaleza de instancias de participación, concertación y coordinación, sin potestad decisoria, sin competencias normativas o administrativas y sin incidencia en el reparto competencial entre la Nación y las entidades territoriales.

124. No obstante, la Sala advierte que la amplitud e indeterminación del artículo 34, derivado de la reglamentación a cargo del Ministerio de

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Ambiente y Desarrollo Sostenible, admite una segunda lectura. En efecto, la norma no define expresamente la naturaleza jurídica de los Consejos, no precisa su integración ni su alcance funcional, y confiere a dicho Ministerio una habilitación reglamentaria abierta para definir su «conformación, funcionamiento y articulación».

125. Bajo una lectura amplia de estas disposiciones, los Consejos podrían configurarse, por vía reglamentaria, como instancias con incidencia en la distribución de competencias territoriales, con capacidad de condicionar o limitar el ejercicio de las competencias constitucionales y legales de las entidades territoriales en materia de ordenamiento territorial. Este escenario sí comprometería la reserva de ley orgánica.

126. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha establecido que cuando una disposición legal admite al menos una interpretación compatible con la Constitución y otra que la contraría, el juez constitucional debe preferir la interpretación conforme y preservar la norma dentro del ordenamiento jurídico, en lugar de expulsarla. Esta regla, derivada del principio de conservación del derecho, ha sido reiterada por esta Corte como fundamento de las sentencias de exequibilidad condicionada en las cuales el juez constitucional «no puede excluir una norma legal del ordenamiento jurídico, por vía de declaración de inexequibilidad, cuando existe, por lo menos, una interpretación de la misma que se aviene con el texto constitucional. De ser así, se encuentra en la obligación de declarar la exequibilidad de la norma legal condicionada a que esta sea entendida de acuerdo con la interpretación que se concilie con el estatuto superior»[67].

127. En el presente caso, como se ha expuesto, el artículo 34 admite al menos dos lecturas razonables. La restrictiva, conforme la cual los Consejos son exclusivamente instancias consultivas sin potestad decisoria, que resulta compatible con la Constitución; y la amplia, bajo la cual podrían configurarse como instancias con incidencia competencial territorial, que comprometería de la reserva de ley orgánica. Dado que existe una interpretación que se aviene con el texto constitucional, la Corte debe preservar la norma en el ordenamiento jurídico mediante una declaratoria de exequibilidad condicionada que fije la interpretación conforme y excluya aquella que la contraría.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

128. En consecuencia, la Sala declarará la exequibilidad condicionada del artículo 34 de la Ley 2294 de 2023, en el entendido de que (i) los Consejos Territoriales del Agua constituyen exclusivamente instancias de participación, concertación y coordinación, sin potestad decisoria ni facultad para modificar, reasignar o interferir en el reparto constitucional y legal de competencias territoriales, ni para condicionar o limitar las competencias constitucionales y legales de las entidades territoriales en materia de ordenamiento territorial. Y de que (ii) su reglamentación por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no podrá implicar la creación de nuevas competencias normativas o administrativas, la alteración de la estructura institucional territorial ni la imposición de obligaciones vinculantes a las entidades territoriales.

129. *Conclusión.* La creación de los Consejos Territoriales del Agua, tal como ha sido interpretada por la Corte y conforme su exequibilidad condicionada, no constituye una materia reservada a la ley orgánica de ordenamiento territorial porque (i) no encuadra en ninguna de las materias que el constituyente definió como parte de dicha reserva en los artículos 151, 288, 297, 307, 319 y 329 de la Constitución, conforme con la delimitación efectuada por las sentencias C-600A de 1995, C-579 de 2001, C-489 de 2012 y C-273 de 2016; (ii) los Consejos tienen naturaleza de instancias de participación, concertación y coordinación, sin competencias decisorias sobre ordenamiento territorial ni capacidad para alterar el reparto competencial existente entre la Nación y las entidades territoriales; (iii) no constituye un mecanismo de participación que decida la incorporación o pertenencia a entidades territoriales, que es el tipo de mecanismos participativo sujeto a reserva orgánica según la jurisprudencia constitucional; (iv) su objeto de fortalecer la gobernanza multinivel comprende la articulación entre actores y la participación ciudadana en la gestión del recurso hídrico, no la redistribución de competencias entre niveles de gobierno; y (v) la interpretación restrictiva de la reserva de ley orgánica, tanto en su dimensión nominal como material, impide extenderla a instrumentos de política pública ambiental que no fueron deferidos por el constituyente a leyes especiales. La exequibilidad condicionada cierra la posibilidad de que, por vía reglamentaria, se consolide la lectura amplia que comprometería el principio de reserva de ley orgánica.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

3.5. El principio de unidad de materia en las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo. Reiteración de jurisprudencia

130. *Generalidades sobre la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.* De conformidad con el artículo 339 superior, el Plan Nacional de Desarrollo está integrado por una parte general y por un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. La parte general comprende «los propósitos y objetivos generales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno». Por su parte, el plan de inversiones abarca «los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal»[68].

131. Esta corporación ha sostenido que la ley mediante la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo representa (i) una de las expresiones más relevantes de la conducción de la economía por parte del Estado, (ii) un mecanismo de buena gobernanza, (iii) un fundamento esencial de la función pública en lo concerniente a la planificación económica, social y ambiental; y (iv) una concreción del principio democrático en tanto en su elaboración intervienen diversos sectores de la sociedad colombiana y su aprobación corresponde al Congreso, donde las diferentes tendencias políticas del país se encuentran representadas[69].

132. Con arreglo en lo dispuesto en los artículos 341 de la Constitución Política[70] y 142 de la Ley 5ª de 1992[71], la ley por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo es de iniciativa gubernamental y debe ser aprobada dentro de un plazo máximo de tres meses contados desde la presentación del proyecto. En particular, la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo prevé un procedimiento especial que debe observarse para la adopción de la ley aprobatoria del plan[72].

133. *El principio de unidad de materia en la aprobación de la ley del Plan Nacional de Desarrollo.* Este principio se deriva de dos normas de la Constitución Política. El artículo 158 dispone que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia, por tanto, son inadmisibles disposiciones o

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

modificaciones que no se relacionen con ella. Y el artículo 169, el cual exige que los títulos de las leyes correspondan a su contenido, toda vez que el título sirve como guía del contenido principal de la ley, para indicar que se refiere a un solo tema o a distintos relacionados entre sí.

134. El propósito de este mandato constitucional, que guía el proceso de formación de las leyes, consiste en asegurar la coherencia interna a través de la conexión temática entre las disposiciones que conforman una determinada ley, constituyendo además una garantía de transparencia y publicidad en el procedimiento legislativo. Sobre el particular, la jurisprudencia constitucional ha indicado que el principio de unidad de materia busca impedir que los legisladores «sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas»[73].

135. En este orden de ideas, «el principio de unidad de materia se satisface cuando las disposiciones o modificaciones incorporadas a un proyecto de ley guardan una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante del mismo»[74]. De manera que, en aquellos supuestos donde no existe relación alguna entre una disposición o modificación incluida en una ley y el contenido de esta, se configura una vulneración del principio de unidad de materia.

136. *La intensidad del control de constitucionalidad de la ley del Plan Nacional de Desarrollo frente al principio de unidad de materia.* La jurisprudencia constitucional ha señalado que la flexibilidad con que se examina el principio de unidad de materia en la generalidad de las leyes no resulta aplicable a aquella que aprueba el plan, siendo necesario un estándar más exigente pues, de lo contrario, se habilitaría la incorporación de cualquier contenido normativo[75]. Esto se debe a la ley del Plan constituye el instrumento a través del cual el Estado busca cumplir sus fines esenciales, por tanto, su contenido es, por naturaleza, multitemático y heterogéneo dado que aborda materias económicas, sociales y ambientales, entre otras[76]. Además, su iniciativa es gubernamental y el Congreso está limitado para plantear modificaciones.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

137. *Estructura del juicio de constitucionalidad estricto aplicable a las normas del Plan Nacional de Desarrollo*. Atendiendo a lo expuesto, la jurisprudencia constitucional ha elaborado un juicio de constitucionalidad estricto conforme al cual verifica el cumplimiento del principio de unidad de materia cuando se trata de la ley del Plan Nacional de Desarrollo. Su finalidad primordial es determinar la existencia de una conexidad directa e inmediata entre la disposición objeto de control y los contenidos de la ley del plan

138. La **Sentencia C-016 de 2016** recopiló los principales criterios jurisprudenciales para constatar el cumplimiento del principio de unidad de materia en las normas del Plan Nacional de Desarrollo. De igual modo, estructuró las etapas que componen el juicio de constitucionalidad estricto que requiere el juzgamiento de este tipo de normas por infracción del principio de unidad de materia.

139. Los criterios pueden sinterizarse así:

> a) Las normas instrumentales del Plan deben tener conexión directa con los objetivos y metas de la parte general. Si una disposición carece de aptitud para ejecutar las políticas del Plan o no establece mecanismos para ello, viola el artículo 158 constitucional.
>
> b) El vínculo entre medios y fines debe ser teleológico y estrecho, no meramente formal. Esta exigencia deriva del principio de coherencia[77]: los instrumentos deben relacionarse directa e inmediatamente con las metas propuestas.
>
> c) El control constitucional es más estricto por tres razones: el carácter multitemático de la ley, la limitación del principio democrático (iniciativa gubernamental, restricciones a modificaciones, plazos reducidos), y la especial posición de la ley del Plan en el sistema de fuentes.
>
> d) La conexión exigida debe ser directa, no eventual ni mediata. Es eventual si la efectividad es conjetural; es mediata si requiere condiciones adicionales. Las disposiciones que no sean

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

inequívocamente efectivas para materializar los objetivos vulneran la unidad de materia.

140. Tal como recientemente lo anotó la jurisprudencia de esta Corte[78], a los anteriores criterios la Sentencia C-453 de 2016 agregó los siguientes:

> «e) La ley del Plan no puede ser utilizada para llenar vacíos e inconsistencias de leyes precedentes; y
>
> f) Si un "mandato instrumental ha permanecido durante todo el debate legislativo del Plan, se puede presumir que está al servicio de los programas y proyectos de la parte general"»[79]. Sobre este último criterio, debe precisarse que la Sentencia C-537 de 2023 estableció que esta presunción, de tipo judicial, es solo un criterio orientador, no definitivo. Lo cual significa que la presunción no exime al juez de verificar la conexión inmediata entre la disposición y los objetivos del Plan. Por tanto, aunque se demuestre que la norma permaneció durante todo el debate legislativo, siempre debe adelantarse del juicio de constitucionalidad completo.

Conforme la misma Sentencia C-016 de 2016, el juicio de constitucionalidad está integrado por las siguientes etapas:

(i) **Primera etapa**: «determinar la ubicación y alcance de la norma impugnada y, a partir de ello, establecer si tiene o no naturaleza instrumental».

(ii) **Segunda etapa**: «establecer si existen objetivos, metas, planes o estrategias incorporados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo que puedan relacionarse con la disposición juzgada […]».

(iii) **Tercera etapa:** «determinar si entre la disposición instrumental acusada y los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del Plan existe una conexidad directa e inmediata»[80].

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

La **Sentencia C-063 de 2021** precisó la tercera etapa del juicio de unidad de materia para darle mayor certeza y objetividad. La Corte advirtió que verificar la conexidad únicamente con documentos abstractos de política pública permitía, por su extensión y generalidad, justificar cualquier norma instrumental. Por ello, estableció la siguiente regla de decisión: las disposiciones instrumentales deben guardar conexidad directa e inmediata con los programas y proyectos de inversión pública descritos de manera específica y detallada en el Plan Nacional de Inversiones, junto con sus presupuestos plurianuales y la especificación concreta de los recursos financieros autorizados para su ejecución.

Esta precisión reforzó la metodología del juicio de constitucionalidad. No obstante, en el marco de la autonomía judicial, decisiones posteriores no necesariamente aplicaron la contrastación con el Plan Nacional de Inversiones, y optaron por continuar adelantando el análisis de conexidad directa e inmediata mediante la confrontación con los objetivos, metas y estrategias de la parte general del Plan. Así ocurrió, por ejemplo, con las sentencias C-367 de 2021 y C-037 de 2024.

141. *Criterio de temporalidad*. Si bien la jurisprudencia anterior[81] a la **Sentencia C-415 de 2020** había advertido el fenómeno de la temporalidad en las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo, fue esta decisión la que precisó que el principio de unidad de materia proscribe, de manera general, la aprobación de reglas que modifiquen normas de carácter permanente o impliquen reformas estructurales. La Corte reiteró que las medidas del Plan deben tener vocación de temporalidad, siendo la regla general una vigencia de cuatro años correspondiente al periodo cuatrienal de gobierno.

142. La temporalidad opera como un elemento adicional que refuerza o desvirtúa la conexidad de una norma con la ley del Plan, permitiendo maximizar el principio democrático. No obstante, la Corte aclaró que esta exigencia no impide modificar leyes ordinarias de carácter permanente, siempre que la modificación tenga un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, en cuyo caso su vigencia debe corresponder, en principio, a la del plan cuyo cumplimiento pretende impulsar. En contraste, resultan inexequibles las disposiciones permanentes que carecen de conexidad directa e inmediata con los objetivos generales del Plan, como

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

aquellas que buscan introducir regulaciones aisladas para llenar vacíos normativos o modificar estatutos y códigos de manera independiente a la función de planeación[82].

143. Sin embargo, hasta la **Sentencia C-430 de 2024** no eran claras las exigencias que debía cumplir una disposición de carácter permanente para superar el juicio de unidad de materia. Esta decisión sistematizó las exigencias que deben acreditarse en este sentido.

144. Mientras la Sentencia C-415 de 2020 consolidó la regla general de incompatibilidad y señaló que excepcionalmente podían admitirse modificaciones permanentes con fin planificador, la Sentencia C-430 de 2024 formuló de manera expresa y estructurada tres condiciones que permiten concluir la compatibilidad de una norma permanente con el principio de unidad de materia:

> «Por tal razón las disposiciones que introducen regulaciones o modificaciones permanentes o estructurales con una vigencia superior al respectivo periodo cuatrienal de gobierno son, en principio, incompatibles con la naturaleza planificadora y temporal del plan y de su ley aprobatoria. Sin embargo, tal tipo de disposiciones, podrían entenderse compatibles con el principio constitucional de unidad de materia solo si cumplen las siguientes exigencias: (i) tienen carácter instrumental, en el sentido de que se trata de procedimientos, mecanismos, medidas para impulsar el cumplimiento del plan, o de apropiación de los recursos necesarios para su ejecución; (ii) tienen por objeto planificar la acción gubernamental, y (iii) guardan conexidad estrecha, directa e inmediata con las estrategias y políticas que orientan la acción del gobierno para alcanzar en el respectivo cuatrienio los objetivos y metas de la acción estatal de mediano y largo plazo señalados en la parte general, o con los programas y proyectos señalados en el plan de inversiones».

145. *Cambio jurisprudencial.* Recientemente, la **Sentencia C-244 de 2025** introdujo un cambio jurisprudencial con el fin de establecer reglas claras sobre el principio de unidad de materia en las leyes del Plan Nacional de Desarrollo.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

146. Antes de establecer las nuevas reglas, la Corte realizó un recuento histórico de la evolución jurisprudencial en esta materia, en el que identificó cuatro épocas[83]. En particular, la Corte advirtió que las providencias posteriores a la C-063 de 2021 no siguieron uniformemente su metodología, pues en varias decisiones la comparación se continuó realizando respecto de las bases del Plan. De hecho, las sentencias C-430 de 2024 y C-489 de 2024 reconocieron expresamente que la conexidad puede darse con la parte general del Plan o con el Plan Plurianual de Inversiones. En consecuencia, la Corte concluyó que, en el estado actual de la jurisprudencia, el juicio de unidad de materia admite la comparación con cualquiera de estos dos referentes.

147. Con este diagnóstico, la Corte consideró necesario establecer **dos niveles de escrutinio diferenciados**. El propósito de este ajuste es que el control constitucional siga protegiendo el principio democrático y los mandatos de transparencia y publicidad del proceso legislativo, pero sin sacrificar excesivamente el margen de configuración normativa que la Constitución reconoce al Gobierno Nacional y al Congreso de la República en el proceso de planeación. La Corte recordó que las razones que históricamente han justificado un escrutinio estricto en esta materia son: (i) el carácter multitemático de la ley del Plan, que no habilita al Gobierno para incluir cualquier tipo de norma; (ii) la prohibición de usar el Plan para llenar vacíos e inconsistencias de leyes precedentes o para eludir el debate amplio que otras leyes garantizan; (iii) las limitaciones del debate en el Congreso, dado que la iniciativa es gubernamental, las posibilidades de modificación están restringidas y el término de aprobación es reducido; y (iv) la especial jerarquía de la ley del Plan en el sistema de fuentes.

148. La intensidad del escrutinio depende exclusivamente de **la naturaleza de la norma demandada**: su alcance, propósito y contenido. El **escrutinio de mayor intensidad** procede cuando la norma incluida en el PND sea de aquellas que el Congreso debía adoptar en el marco de sus competencias constitucionales ordinarias. Este es el caso, por ejemplo, de normas que modifican legislación permanente, introducen reformas estructurales o regulan materias como el sistema tributario, que requieren deliberación amplia y sopesada. En contraste, el **escrutinio de menor intensidad** aplica cuando la norma demandada cumple dos condiciones: (i) no aborda temáticas que el Congreso debía regular necesariamente en

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

ejercicio de sus competencias ordinarias, y (ii) tiene un estricto fin planificador. La Corte precisó que existe fin planificador cuando la incorporación de la norma se dirige a cumplir alguno de los objetivos, metas, estrategias o programas del PND cuya naturaleza es temporal, es decir, cuando la medida tiene vocación cuatrienal y no pretende instaurar regulaciones permanentes.

149. Respecto del contenido de cada escrutinio, la Corte indicó lo siguiente. **En el escrutinio de mayor intensidad**, el juez constitucional debe aplicar los criterios desarrollados por la jurisprudencia vigente: la norma instrumental debe tener conexidad **directa e inmediata** con las bases del Plan o con el Plan Plurianual de Inversiones. Esto implica que la norma debe ser efectiva y posibilitar inequívocamente el cumplimiento del propósito para el cual se incluyó. La conexidad será eventual, y por tanto insuficiente si del cumplimiento de la norma instrumental no puede obtenerse inequívocamente la efectividad de los objetivos del Plan, o si esta efectividad es solo conjetural o hipotética. Asimismo, la conexidad será mediata cuando la realización de los objetivos del Plan no se derive directamente de la ejecución de la norma instrumental, sino que requiera adicionalmente el cumplimiento de otra condición o circunstancia. **En el escrutinio de menor intensidad**, el estándar es diferente: el juez constitucional simplemente valora si la norma instrumental, de manera razonable y objetiva, **contribuye** a la consecución del fin al cual responde, sin exigir que la conexidad sea directa e inmediata.

150. El procedimiento que debe seguir el juez constitucional en cada nivel de escrutinio es el siguiente. En el **escrutinio de mayor intensidad**, el juez debe: (i) verificar que la norma tiene naturaleza instrumental; (ii) identificar los objetivos, metas, estrategias o programas específicos de las Bases del Plan o del Plan Plurianual de Inversiones con los que la norma se relaciona; (iii) examinar si entre la disposición instrumental y dichos referentes de las Bases existe conexidad directa e inmediata, lo que implica que la norma sea efectiva y posibilite inequívocamente el cumplimiento del propósito general para el cual fue incluida; y (iv) descartar que la conexidad sea meramente eventual (es decir, que la efectividad de la norma sea conjetural o hipotética) o mediata (esto es, que la realización de los objetivos del Plan requiera el cumplimiento de condiciones adicionales ajenas a la propia disposición.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

151. En el **escrutinio de menor intensidad**, el juez debe: (i) verificar que la norma no aborda temáticas que el Congreso debía regular necesariamente en ejercicio de sus competencias ordinarias; (ii) constatar que tiene un estricto fin planificador, es decir, que se dirige a cumplir objetivos, metas, estrategias o programas del Plan con vocación temporal; y (iii) valorar si la norma instrumental contribuye, de manera razonable y objetiva, a la consecución del fin al cual responde, sin que se exija que la conexidad sea directa e inmediata en sentido estricto.

152. La Corte adoptó estas reglas como **jurisprudencia anunciada**. Esto significa que no se aplicaron al caso concreto que dio origen a la sentencia[84], pero son exigibles en todos los procesos que se fallen con posterioridad a la Sentencia C-244 de 2025, como sucede en el presente asunto.

3.4.1. Solución al cargo contra el artículo 34 de la Ley 2294 de 2023 por presuntamente haber desconocido el principio de unidad de materia

3.4.1.1. Determinación del nivel de escrutinio aplicable según la naturaleza de la norma demandada

153. El artículo 34 de la Ley 2294 de 2023 crea los Consejos Territoriales del Agua como órganos de concertación, coordinación y consulta para fortalecer la gobernanza multinivel del agua y el ordenamiento del territorio, conforme se estableció en el análisis de su contenido y alcance. Esta disposición no modifica la legislación ordinaria, no introduce reformas estructurales al ordenamiento jurídico y no regula materias que requieran deliberación amplia y sopesada en el trámite legislativo ordinario.

154. La norma no reforma la Ley 99 de 1993 sobre el Sistema Nacional Ambiental, la Ley 388 de 1997 sobre ordenamiento territorial ni la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial). Los Consejos no alteran las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales y tampoco modifican las competencias municipales en materia de ordenamiento. La norma ordena articular los Consejos con los instrumentos de ordenamiento territorial existentes sin modificarlos, lo que evidencia una intención complementaria y no sustitutiva.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

155. La norma tampoco introduce reformas estructurales. Como se precisó al interpretar la naturaleza jurídica de los Consejos, el artículo 34 no la define expresamente, pero de su contexto puede inferirse que tienen naturaleza de órganos de concertación y coordinación, mas no de autoridad ambiental. La disposición emplea el verbo «fortalecer», que es distinto de ejercer o decidir, propios de instancias con competencia decisoria. A diferencia del Instituto de Donación y Trasplante, declarado inexequible en la Sentencia C-489 de 2024, los Consejos no modifican la estructura de la administración pública ni generan nuevas personas jurídicas de derecho público. Son instancias consultivas que operan bajo la coordinación del Ministerio de Ambiente, sin constituir organismos independientes ni asumir competencias de otras autoridades.

156. Finalmente, la materia regulada no exige un trámite legislativo especial. Conforme lo concluido en el análisis del cargo de inconstitucionalidad anterior, la creación de instancias de participación multinivel no está sujeta a reserva de ley orgánica, pues los Consejos no asignan competencias normativas a las entidades territoriales ni alteran la distribución constitucional de funciones. Tampoco requiere, *prima facie*, ley estatutaria, porque los Consejos no regulan los mecanismos de participación ciudadana previstos en el artículo 103 de la Constitución. La disposición no involucra materias tributarias, presupuestales ni financieras que exijan debates reforzados.

157. Adicionalmente, el condicionamiento adoptado al resolver el cargo por reserva de ley orgánica (ver *supra*, párrafo 129) excluye la interpretación amplia del artículo 34, conforme la cual los Consejos podrían configurarse como instancias de incidencia estructural en el reparto competencial territorial. Al quedar circunscrita la norma a la creación de instancias exclusivamente consultivas, sin potestad decisoria ni competencias normativas o administrativas, desaparece el supuesto que habría activado el escrutinio de mayor intensidad, esto es, que se trata de una norma que el Congreso debía adoptar en el marco de sus competencias constitucionales ordinarias. En consecuencia, la norma condicionada satisface plenamente las dos condiciones del escrutinio de menor intensidad: no aborda temáticas reservadas al trámite legislativo ordinario y tiene un estricto fin planificador.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

158. En cuanto al estricto fin planificador, debe anotarse, además, que las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 prevén expresamente la creación de Consejos Territoriales del Agua como parte del determinante ambiental referido al «ciclo del agua como base del ordenamiento territorial» (ver *supra*, párrafos 48-51). Este determinante busca actualizar la política de gestión integral del recurso hídrico alrededor de cuatro dimensiones que son: oferta, demanda, disponibilidad y gobernanza. Esta última es la que justifica la creación de los Consejos para fortalecer el «poder para la gente». Por tanto, la norma busca materializar la primera transformación del Plan mediante instancias de gobernanza participativa en los territorios priorizados. Estos últimos son una categoría creada por el propio Plan Nacional de Desarrollo, cuyas disposiciones tienen carácter transitorio. En consecuencia, al estar los Consejos Territoriales del Agua vinculados funcionalmente a dichos territorios priorizados, comparten su naturaleza transitoria, lo cual refuerza el estricto fin planificador de la disposición acusada. Sobre este punto, la Sala profundizará más adelante.

159. Por estas razones, corresponde aplicar el escrutinio de menor intensidad al artículo 34 de la Ley 2294 de 2023. Bajo este estándar, el juez constitucional no está llamado a exigir una conexidad directa e inmediata en sentido estricto. Basta con que valore si la norma instrumental tiene una conexidad, razonable, objetiva y coherente con las bases del Plan o con el Plan Plurianual de Inversiones. En este sentido, siguiendo los parámetros unificados en la Sentencia C-244 de 2025, «la norma debería declararse exequible solo si contribuye, en algún grado razonable, a la consecución del fin que se propone».

3.4.1.2. Aplicación del escrutinio de menor intensidad

160. La primera transformación del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 es el «Ordenamiento del territorio alrededor del agua». Esta transformación, conforme se expuso en el análisis del contenido y alcance de la norma, cuenta con seis catalizadores, entre los cuales se encuentra «el agua, la biodiversidad y las personas, en el centro del ordenamiento territorial» (ver *supra,* párrafo 48). Este catalizador está integrado por cuatro determinantes ambientales con una doble función: orientar los modelos de ocupación del territorio permitiendo la gestión del recurso hídrico alrededor de las cuencas, y proteger el suelo rural para el derecho a la alimentación, a la vivienda y al hábitat.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

161. El artículo 34 contribuye de manera razonable y objetiva a este fin. Los Consejos Territoriales del Agua son instancias diseñadas para fortalecer la gobernanza multinivel del agua y el ordenamiento del territorio. Como se estableció previamente, la expresión «gobernanza multinivel» comprende tanto la articulación vertical entre diferentes niveles de gobierno como la participación de actores no estatales en el proceso de toma de decisiones sobre el recurso hídrico. Esta formulación coincide con los propósitos de la primera transformación: canalizar la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el ciclo del agua. La contribución es razonable porque las Bases del Plan mencionan expresamente estos consejos como parte de la estrategia de gobernanza territorial.

162. Las Bases del Plan establecen el desarrollo de 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» en trece territorios priorizados: Amazonía, Insular, La Mojana, Ciénaga Grande-Sierra Nevada, Cartagena, Ciénagas de Zapatosa-Perijá, Catatumbo, Altillanura, Páramos, Macizo Colombiano, Valle de Atriz, Pacífico y Sabana de Bogotá (ver *supra*, párrafo 51). Los Consejos Territoriales del Agua operarán precisamente en estas ecorregiones y territorios estratégicos priorizados, conforme lo establece el artículo 34 al señalar que se crean en las ecorregiones y territorios «priorizados en el Plan Nacional de Desarrollo» (ver *supra*, párrafos 52-53).

163. La ubicación normativa del artículo 34 refuerza su contribución al Plan. La disposición se encuentra en el Título III «Mecanismos de ejecución del Plan», Capítulo II «Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental», Sección II «El agua y las personas, en el centro del ordenamiento territorial».

164. A su turno, el documento Plan Plurianual de Inversiones Plan asigna 1.862.671 millones de pesos para la transformación «Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental»[85]. Esta previsión confirma que la disposición es un componente de una estrategia integral del Plan con respaldo financiero concreto. El mismo documento señala los proyectos estratégicos de impacto regional asociados a esa transformación,

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

así: (i) gobernanzas territoriales alrededor del agua y los bosques, restauración ecológica y economía de la biodiversidad; (ii) compra de tierras en las regiones Caribe, Magdalena Medio; (iii) revitalización de centros históricos y bienes de interés cultural; (iv) intervención integral en la región de La Mojana; (v) recuperación, protección y revitalización de mares y costas, entre otros.

165. Lo expuesto permite concluir que existe una relación de conexidad objetiva y razonable entre la norma demandada, las bases del plan y al Plan Plurianual de Inversiones. Lo cual significa que permite contribuir razonablemente a la consecución del fin que se propone. Los Consejos tienen por finalidad servir de vehículo institucional para canalizar la participación ciudadana en decisiones alrededor del recurso hídrico en las distintas ecorregiones. Asimismo, constituyen una instancia participativa que responden al enfoque de «territorio funcional» en términos del Plan Nacional de Desarrollo. Permiten la gobernanza multinivel alrededor del recurso hídrico. En suma, contribuye a garantizar el ordenamiento territorial alrededor del agua.

3.4.1.3 Sobre el argumento de conexidad contenido en la demanda

166. El demandante sostiene que la conexidad entre el artículo 34 y los objetivos del Plan es mediata porque la ejecución de la norma requiere la reglamentación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Bajo el escrutinio de menor intensidad, este argumento no desvirtúa la contribución de la norma al Plan. El estándar aplicable no exige que la conexidad sea directa e inmediata, sino que la norma contribuya de manera razonable y objetiva a la consecución del fin al cual responde.

167. La necesidad de reglamentación posterior no impide que el artículo 34 contribuya razonablemente a la primera transformación del Plan. La norma establece el marco legal para la creación de los Consejos y define su objeto. La reglamentación desarrollará aspectos operativos de conformación, funcionamiento y articulación, pero el propósito de la disposición y su contribución a los objetivos del Plan son evidentes desde su texto.

3.4.1.4 Sobre el criterio de temporalidad

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

168. La Sentencia C-244 de 2025 precisó que existe fin planificador cuando la incorporación de la norma se dirige a cumplir objetivos, metas, estrategias o programas del Plan cuya naturaleza es temporal. Varios elementos del artículo 34 evidencian su vinculación temporal con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

169. La norma establece expresamente que los Consejos se crean en las ecorregiones y territorios «priorizados en el Plan Nacional de Desarrollo "Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022-2026». Esta redacción ancla su existencia a la priorización territorial efectuada por este Plan específico. Al respecto, conviene precisar que lo que el artículo 34 vincula temporalmente al Plan no es la existencia de las ecorregiones como categoría geográfica, las cuales, como se expuso, tienen arraigo constitucional desde el Acto Legislativo 01 de 2009, sino la creación y operación de los Consejos en los territorios priorizados por el Plan.

170. Los Consejos están concebidos como instancias de gobernanza para los programas territoriales previstos en las Bases del Plan, cuya vigencia corresponde al periodo 2022-2026. Su naturaleza consultiva, sin personalidad jurídica ni competencias propias, los diferencia de organismos estatales permanentes. La reglamentación que debe expedir el Ministerio de Ambiente está orientada a ejecutar los programas del Plan vigente.

171. En línea con lo anterior, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Nacional de Planeación explicaron que los Consejos se enmarcan dentro de la estrategia de gobernanza territorial del Plan vigente y que su operación está diseñada para fortalecer la implementación de los programas territoriales de ordenamiento y gobernanza alrededor del ciclo del agua previstos en las Bases del Plan. Según esta intervención, los Consejos constituyen un instrumento al servicio de los objetivos cuatrienales del Plan, lo que confirma que su existencia está funcionalmente anclada a los programas y metas del periodo 2022-2026.

172. Ahora bien, la Sala advierte que la vinculación temporal de los Consejos con el Plan, aunque se desprende de los elementos normativos y contextuales expuestos, no está expresamente consagrada en el texto del artículo 34. La norma no fija un término de vigencia ni condiciona la existencia de los Consejos al periodo cuatrienal. Esta circunstancia, sumada

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

a la amplitud de la habilitación reglamentaria conferida al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, podría permitir que, por vía reglamentaria, los Consejos se extiendan más allá del marco temporal del Plan 2022-2026, desnaturalizando su carácter instrumental y planificador.

173. En consecuencia, en virtud del principio de interpretación conforme, y a efectos de que garantizar la compatibilidad de la norma con el principio de unidad de materia, en especial con su regla de temporalidad, la Sala condicionará la exequibilidad del artículo 34 en el entendido de que la vigencia de los Consejos Territoriales del Agua se circunscribe a los programas territoriales y objetivos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Este condicionamiento, coherente con la interpretación restrictiva que la Corte ha adoptado, precisa la vocación temporal de los Consejos y refuerza la procedencia del escrutinio de menor intensidad, al cerrar la posibilidad de que, por vía reglamentaria, pueda consolidarse una interpretación que los caracterice como una instancia con vocación de permanencia.

174. En conclusión, una vez aplicado el escrutinio de menor intensidad establecido en la Sentencia C-244 de 2025, la Corte concluye que el artículo 34 de la Ley 2294 de 2023 no desconoce el principio de unidad de materia. La disposición contribuye de manera razonable y objetiva a la primera transformación del Plan Nacional de Desarrollo, tiene un estricto fin planificador, y no regula materias que el Congreso debía adoptar necesariamente mediante el trámite legislativo ordinario. La vinculación de los Consejos a los territorios priorizados por el Plan 2022-2026, su dependencia funcional de los programas de gobernanza del agua y su naturaleza consultiva refuerzan su vocación temporal. El condicionamiento sobre su vigencia garantiza que esta vocación sea precisa y vinculante, y cierra la posibilidad de que la operación de los Consejos se extienda más allá del marco del Plan por vía reglamentaria.

175. En estos términos, la Sala declarará la exequibilidad condicionada del artículo 34 de la Ley 2294 de 2023 respecto del cargo por vulneración del principio de unidad de materia.

IV. DECISIÓN

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

ÚNICO. Declarar **EXEQUIBLE** 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"», frente a los cargos por presunto desconocimiento de los principios de reserva de ley orgánica y de unidad de materia, en el entendido de que (i) los Consejos Territoriales del Agua constituyen exclusivamente instancias de participación, concertación y coordinación, sin potestad decisoria ni facultad para modificar, reasignar o interferir en el reparto constitucional y legal de competencias territoriales, ni para condicionar o limitar las competencias constitucionales y legales de las entidades territoriales en materia de ordenamiento territorial; (ii) su reglamentación por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no podrá implicar la creación de nuevas competencias normativas o administrativas, la alteración de la estructura institucional territorial ni la imposición de obligaciones vinculantes a las entidades territoriales; y (iii) su vigencia se circunscribe a los programas territoriales y objetivos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026».

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

CARLOS CAMARGO ASSIS
Magistrado
Con aclaración de voto

n2abogados.com

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO
Magistrado

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado
Con impedimento aceptado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Con salvamento de voto

MIGUEL POLO ROSERO
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

n2abogados.com

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

CARLOS CAMARGO ASSIS
A LA SENTENCIA C-039/26

1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, presento las razones de mi aclaración de voto a la Sentencia C-039 de 2026. Dicha providencia decidió sobre la constitucionalidad del artículo 34 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 -PND-) que creó los Consejos Territoriales del Agua en las ecorregiones y territorios estratégicos priorizados por el Plan. La Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la mencionada norma al encontrar que no desconoce la reserva de ley orgánica en materia territorial ni el principio de unidad de materia en relación con las leyes del PND.

2. La Sala Plena declaró exequible el artículo 34 de la Ley 2294 de 2023, en el entendido de que: (i) los Consejos Territoriales del Agua constituyen exclusivamente instancias de participación, concertación y coordinación, sin potestad decisoria ni facultad para modificar, reasignar o interferir en el reparto constitucional y legal de competencias territoriales, ni para condicionar o limitar las competencias constitucionales y legales de las entidades territoriales en materia de ordenamiento territorial; (ii) su reglamentación por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no podrá implicar la creación de nuevas competencias normativas o administrativas, la alteración de la estructura institucional territorial ni la imposición de obligaciones vinculantes a las entidades territoriales; y (iii) su vigencia se circunscribe a los programas territoriales y objetivos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

3. Aunque comparto el sentido de la decisión, presento mi aclaración de voto con el propósito de resaltar tres aspectos medulares en los que la Sala Plena pudo haber profundizado y desarrollado mayores elementos de juicio para determinar la validez de la norma acusada.

4. *En primer lugar*, dada la amplitud e indeterminación de la norma, lo que podría admitir una lectura amplia bajo la cual los Consejos podrían configurarse como instancias con incidencia en el reparto competencial territorial, la Sala Plena optó por condicionarla en el sentido de: i) que los Consejos constituyen exclusivamente instancias de participación, concertación y coordinación, sin potestad decisoria ni facultad para interferir en el reparto constitucional y legal de competencias territoriales y que, ii) su reglamentación no podrá alterar la estructura institucional territorial ni imponer obligaciones vinculantes a las entidades territoriales. Precisamente

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

los problemas de validez constitucional que se advirtieron debieron implicar mayores reflexiones para rescatar la importancia de las competencias territoriales y la estructura institucional territorial.

5. Por lo tanto, aunque la Corte refirió una indeterminación y, con ello, condicionó la norma, pudo avanzar en el análisis de otros elementos de juicio para salvaguardar la importancia que dio la Constitución a las competencias normativas de las entidades territoriales que terminaban comprometiendo con mayor intensidad la reserva de ley orgánica y, con ello, las competencias territoriales que como lo he sostenido en anteriores oportunidades, deben ser rescatadas con mayor fortaleza por el Tribunal Constitucional, para hacer realidad las promesas de la Constitución.

6. En *segundo lugar*, la postura planteada podría conducir al estudio de la norma bajo un *test de mayor intensidad*. En la Sentencia C-244 de 2025 se estableció que la intensidad del escrutinio depende exclusivamente de la naturaleza de la norma demandada: su alcance, propósito y contenido. El *escrutinio de mayor intensidad* procede cuando la norma incluida en el PND sea de aquellas que el Congreso debía adoptar en el marco de sus competencias constitucionales ordinarias. En contraste, el *escrutinio de menor intensidad* aplica cuando la norma demandada cumple dos condiciones: (i) no aborda temáticas que el Congreso debía regular necesariamente en ejercicio de sus competencias ordinarias, y (ii) tiene un estricto fin planificador.

7. Considero que la Sala Plena pudo acudir al escrutinio de mayor intensidad pues existía una sospecha de inconstitucionalidad, lo que llevó a que la Corte Constitucional condicionara la exequibilidad de la norma para garantizar su compatibilidad con la regla de temporalidad adscrita al principio de unidad de materia, de manera que se entendiera que la vigencia de los Consejos se circunscribe a los programas territoriales y objetivos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Lo anterior demuestra la necesidad de que la Corte estudiara con mayor detenimiento su incidencia en el principio de unidad de materia.

8. En *tercer lugar*, aunque no se discutió un cargo por inconstitucionalidad respecto de la participación y consulta de pueblos étnicos, es claro que al ser probable que estén de por medio intereses de los territorios indígenas, la Corte debió ser más cuidadosa y detenerse a analizar si los "espacios de participación y consulta" a los que se refiere el artículo 34 de la Ley 2294 de 2023 comprometen territorios étnicos. Lo anterior

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

porque las Bases del Plan establecen el desarrollo de 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" en trece territorios priorizados: Amazonía, Insular, La Mojana, Ciénaga Grande-Sierra Nevada, Cartagena, Ciénagas de Zapatosa-Perijá, Catatumbo, Altillanura, Páramos, Macizo Colombiano, Valle de Atriz, Pacífico y Sabana de Bogotá. Por lo tanto, los Consejos Territoriales del Agua operarán precisamente en estas ecorregiones y territorios estratégicos priorizados.

9. En algunas de dichas zonas se cuenta con presencia de territorios étnicos, tal es el caso, por ejemplo, de la Sierra Nevada o de la Amazonía. En consecuencia, al existir probabilidad de que estén de por medio directrices de ordenamiento territorial frente a territorios indígenas, la Sala Plena lo pudo tener en cuenta para el condicionamiento de la norma.

10. En razón de lo anterior, considero que previo a declarar la exequibilidad condicionada de la norma, la Sala Plena debió analizar a profundidad las inquietudes que dejo aquí plasmadas.

11. Finalmente, me gustaría dejar sentada una reflexión adicional. Mi postura no pretende criticar la sentencia. Desde un fin constructivo, mi único objetivo consiste en dar elementos de juicio para impulsar desarrollos futuros en la materia y buscar abrir caminos para la evolución jurisprudencial que debe darse en materia de competencias constitucionales y legales de las entidades territoriales.

12. Dejo así expuestas las razones que me condujeron a aclarar el voto.

Fecha *ut supra*.

CARLOS CAMARGO ASSIS

Magistrado

n2abogados.com

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

[1] Concretamente, en el referido auto se invitó a participar a la Federación Nacional de Departamentos; la Federación Colombiana de Municipios; la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible; la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico; el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales; y a las facultades de Derecho de las universidades del Rosario, Externado de Colombia, Nacional de Colombia, de los Andes, Javeriana, del Cauca, Industrial de Santander, del Norte, de Antioquia y de Caldas.

[2] https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=108834

[3] 11 de junio.

[4] 12 de junio.

[5] Id.

[6] Id.

[7] Id. Intervención conjunta.

[8] Id.

[9] Id.

[10] Id.

[11] Id.

[12] El señor procurador general de la Nación manifestó estar inmerso en una de las causales previstas en los artículos 25 y 26 del Decreto 2067 de 1991, particularmente, aquella consistente en haber intervenido en la expedición de la disposición demandada. Para sustentar su impedimento, expuso que, cuando ejerció como secretario general del Senado, participó de forma verbal y escrita durante el trámite de la Ley 2294 de 2023.

[13] Universidad del Norte, Universidad Libre, Universidad Externado, Federación Colombiana de Municipios, ASOCARS y Federación Nacional de Departamentos.

[14] Universidad Externado. Cita las sentencias C-795 de 2000, C-053 de 2019, C-494 de 2015, C-979 de 2010, C-273 de 2016 y C-600A de 1995.

[15] Universidad Libre.

[16] Universidad Externado y Federación Colombiana de Municipios.

[17] DARPE. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, DNP, CRA y Defensoría del Pueblo.

[18] CRA y Defensoría del Pueblo, quien cita la Sentencia C-421 de 2012.

[19] Defensoría del Pueblo, quien cita la Sentencia C-795 de 2000.

[20] Id.

[21] Universidad del Norte y Federación Nacional de Departamentos.

[22] Federación Nacional de Departamentos.

[23] DAPRE, Ministerio de Ambiente, DNP, CRA, Defensoría del Pueblo y Universidad Libre.

[24] DAPRE, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y DNP.

[25] Universidad Libre.

[26] CRA y Defensoría del Pueblo.

[27] Defensoría del Pueblo, al citar la Sentencia C-489 de 2024.

[28] Id. Cita como ejemplo las sentencias C-219 de 2019 y C-068 de 2020.

[29] Corte Constitucional, Sentencia C-600A de 1995.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

[30] Ley 2294 de 2023, PND 2022-2026. Páginas 45 a 49.
[31] Id. Página 46.
[32] Id. Página 47.
[33] Decreto 1076 de 2015, Parte, 2, Título 3, Capítulo 1: «Instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos». El artículo 2.2.3.1.1.7, referido a las instancias de participación, consagra como una de ellas los Consejos de Cuenca. Más adelante, el artículo 2.2.3.1.9.1 define estos Consejos como «la instancia consultiva y representativa de los actores que viven y desarrollan actividades dentro de la cuenca hidrográfica».
[34] Ley 2294 de 2023, PND 2022-2026. Página 46
[35] Id. Página 47.
[36] Id. Página 53.
[37] «Por el cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de la cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones».
[38] Id. artículos 2.2.3.1.9.1 y siguientes.
[39] Decreto 1076 de 2015, artículos 2.2.3.1.5.1 y siguientes.
[40] Id. Artículos 2.2.3.3.4.1 y siguientes.
[41] Id.
[42] Id.
[43] Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático.
[44] Adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres.
[45] Leyes estatutarias (art. 152 superior); marco o cuadro (art. 150 numeral 19 superior); de facultades extraordinarias o habilitantes (art. 150 numeral 10 superior); aprobatorias de tratados; del Plan Nacional de Desarrollo; de presupuesto y de convocatoria a referendo y Asamblea Constituyente.
[46] Sentencia C-600A de 1995, citada por la Sentencia C-421 de 2012.
[47] Id.
[48] Id.
[49] Id.
[50] Sentencia C-337 de 1993, citada por la Sentencia C-600A de 1995.
[51] Id.
[52] Sentencia C-894 de 1999.
[53] Sentencia C-600A de 1995.
[54] Id.
[55] Sentencia C-979 de 2010.
[56] Id.
[57] Id.
[58] Sentencia C-795 de 2000.
[59] Id.
[60] Sentencia C-494 de 2015.
[61] M.P. Diana Fajardo Rivera.

n2abogados.com

[62] M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.
[63] Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.
[64] Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.
[65] M.P. Cristina Pardo Schlesinger.
[66] Sentencia C-797 de 2010, citando a la Sentencia C-579 de 2001.
[67] Sentencia C-499 de 1998, reiterada en la Sentencia C-038 de 2006.
[68] Constitución Política, artículo 339.
[69] Sentencia C-415 de 2020.
[70] Constitución Política de Colombia, artículo 341. «El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y el Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del periodo presidencial respectivo».
[71] Ley 5 de 1992. «Artículo 142. Iniciativa privativa del Gobierno. Sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias: // 1. Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas que hayan de emprenderse o continuarse». En concordancia, ver artículos 20 a 25 de la Ley 152 de 1994 «Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo».
[72] Dicho procedimiento contempla las siguientes etapas: (i) presentación del proyecto por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; (ii) primer debate en las comisiones económicas de ambas Cámaras en sesión conjunta, en un término improrrogable de cuarenta y cinco (45) días; (iii) segundo debate en la plenaria de cada Cámara por el mismo lapso de cuarenta y cinco (45) días; (iv) el Congreso puede presentar modificaciones solo respecto del Plan de Inversiones, previa autorización escrita del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y siempre que se conserve el equilibrio financiero; (v) el Gobierno nacional puede introducir modificaciones a cualquiera de las partes del Plan Nacional de Desarrollo; (vi) si el Congreso no aprueba el Plan de Inversiones Públicas en un término de tres meses, el Gobierno puede ponerlo en vigencia a través de un decreto con fuerza de ley; y (v) la falta de aprobación de la parte general no requiere su adopción mediante decreto con fuerza de ley
[73] Sentencia C-714 de 2008.
[74] Sentencia C-095 de 2020.
[75] Id.
[76] Id.
[77] Ley Orgánica 152 de 1994, artículo 3, literal m: «los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste».
[78] Sentencia C-489 de 2024.
[79] Id.
[80] Respecto de la tercera etapa, la Sentencia C-415 de 2020 señaló que «[e]n el desarrollo de dicho control, debe establecerse la existencia de una 'conexión directa e inmediata (estrecha y verificable)' entre la parte general del Plan y las disposiciones destinadas a impulsar su cumplimiento; por tanto, las normas instrumentales objeto de análisis deberán llevar inequívocamente al logro de lo planteado en los componentes de la parte general».
[81] Por ejemplo, en la Sentencia C-092 de 2018, la Sala Plena señaló que «una medida de naturaleza permanente […], en principio no debería ser incluida en una ley cuya vocación es transitoria, como lo es la ley del plan de desarrollo […]». En igual sentido, la Sentencia C-008 de 2018.
[82] Id.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

[83] (i) Una de flexibilización (1996-2004), en la que bastaba una relación razonable y objetiva con la materia de la ley; (ii) una de restricción (2004-2014), iniciada con la sentencia C-305 de 2004, que exigió conexidad directa e inmediata entre las normas instrumentales y la parte general del Plan; (iii) una de consolidación de la restricción (2014-2020), en la que la sentencia C-016 de 2016 sistematizó los pasos del escrutinio; y (iv) una de endurecimiento de la restricción (2020 en adelante), marcada por las sentencias C-415 de 2020 y C-063 de 2021.

[84] La demanda era contra el artículo 280 de la Ley 2294 de 2023, que modificaba la temporalidad de la contribución nacional de valorización. La Corte aplicó el esquema tradicional de valoración contenido en la jurisprudencia vigente. Tras verificar que, si bien la norma podía considerarse instrumental y tener alguna relación con las bases del Plan y con el Plan Plurianual de Inversiones, dicha relación no era directa ni inmediata, la Corte declaró su inexequibilidad. Resaltó que la conexión no resultaba evidente y que el Gobierno no la explicó con suficiencia durante el trámite legislativo.

[85] https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-plan-plurianual-de-inversiones-2023-2026.pdf. Página 11.

n2abogados.com