

**incidencias en la conformidad constitucional por la aplicación del principio de reserva de ley en la creación de tributos a través de los planes nacionales de desarrollo en Colombia.**



UNIVERSIDAD DE  
MANIZALES

Luisa Fernanda Castaño Orozco y Jorge Luis Bedoya

Universidad de Manizales

Facultad de Ciencias Contables y Administrativas

Maestría en Tributación

2024

**incidencias en la conformidad constitucional por la aplicación del principio de reserva de ley en la creación de tributos a través de los planes nacionales de desarrollo en Colombia.**



UNIVERSIDAD DE  
MANIZALES

Luisa Fernanda Castaño Orozco y Jorge Luis Bedoya

Asesor

Héctor Darío Betancur

Trabajo para optar al título de

Magíster en Tributación

Universidad de Manizales

Facultad de ciencias contables y administrativas

Maestría en Tributación

2024

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	8
CAPITULO I ASPECTOS GENERALES .....	10
1.1. Planteamiento Del Problema .....	10
1.2. Formulación Del Problema .....	13
1.3. Objetivos .....	14
1.3.1. Objetivo General .....	14
1.3.2. Objetivos Específicos .....	14
1.4. Justificación.....	14
CAPITULO II MARCO TEÓRICO Y ANTECEDENTES .....	16
2.1. Marco Teórico .....	16
2.2. Antecedentes De La Investigación .....	36
CAPITULO III ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA IVESTIGACIÓN .....	39
3.1. Estrategia Metodológica.....	39
3.2. Diseño de la Investigación .....	39
3.2.1. Análisis histórico-jurídico: .....	39
3.2.2. Revisión jurisprudencial y doctrinal: .....	40
3.2.3. Análisis hermenéutico: .....	40
3.2.4. Análisis comparativo:.....	40
3.2.5. Estudio de caso:.....	41

3.2.6. Instrumentos de análisis .....	41
<b>CAPITULO IV RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>42</b>
4.1. Análisis Y Discusión De Los Resultados.....	42
4.1.1. Jurisprudencia y doctrina relevante con relación a la naturaleza de los planes nacionales de desarrollo .....	42
4.1.2. Aplicación del principio de reserva de ley en asuntos tributarios dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo en Colombia, y su pertinencia para la creación de tributos. ....	51
4.1.3. Cumplimiento con los mandatos constitucionales relativos al principio de reserva de ley en la creación y modificación de impuestos a través de las leyes de PND. ....	70
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>85</b>
<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>87</b>

**LISTA DE TABLAS**

Tabla 1. Cantidad de Artículos Relacionados con Impuestos en PND desde 1991 a 2024 .....	13
Tabla 2. Evolución de los Planes de Desarrollo.....	19
Tabla 3. Teorías con relación al principio que reserva la ley .....	30
Tabla 4. Relación entre los PND y el principio tributario de reserva de ley.....	34
Tabla 5. Sentencias de Relevancia .....	41
Tabla 6. Etapas de expedición de un PND .....	45
Tabla 7. Origen 1991-2024 .....	60
Tabla 8. Impuestos creados por los PND 1990-2024.....	65
Tabla 9. Elementos principales para el estudio de tributos .....	68
Tabla 10. Impuestos y/o modificaciones vigentes .....	72
Tabla 11. Tributos demandados .....	77

## RESUMEN

Esta investigación tiene como objetivo analizar si la inclusión de aspectos tributarios en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es constitucional, considerando el principio de reserva de ley. A través de un análisis cronológico de los planes de desarrollo desde la promulgación de la Constitución de 1991, se concluye que la incorporación de temas tributarios en el PND no es apropiada, ya que revela deficiencias legislativas y casos de exceso en las facultades del poder ejecutivo. El estudio subraya la importancia de proteger a los contribuyentes de arbitrariedades en la creación de impuestos y resalta que el PND no ofrece un marco procedimental adecuado para la discusión de normas tributarias, lo que socava el principio democrático de reserva de ley. A través del análisis normativo y jurisprudencial, se argumenta que el PND no es el espacio apropiado para tratar leyes de naturaleza distinta a las orgánicas, como las tributarias, y se observa una proliferación problemática de disposiciones tributarias en estos planes. Finalmente, se destacan tres perspectivas sobre la observancia de los principios mencionados: la inadecuación del PND para tratar leyes tributarias, la creciente inclusión de disposiciones tributarias en el PND, y la capacidad política y legal de los PND para abordar la creación de tributos o beneficios tributarios de manera coherente.

***Palabras clave:*** Plan nacional, tributos, principios, impuestos, legalidad, reserva de ley

## ABSTRACT

This research aims to analyze whether the inclusion of tax aspects in the National Development Plan (PND) is constitutional, considering the principle of legislative reserve. Through a chronological analysis of development plans since the promulgation of the 1991 Constitution, it is concluded that the incorporation of tax issues in the PND is not appropriate, as it reveals legislative deficiencies and instances of executive overreach. The study underscores the importance of protecting taxpayers from arbitrariness in tax creation and highlights that the PND does not offer an adequate procedural framework for discussing tax regulations, which undermines the democratic principle of legislative reserve. Through normative and jurisprudential analysis, it is argued that the PND is not the appropriate space to address laws of a nature different from organic ones, such as tax laws, and a problematic proliferation of tax provisions in these plans is observed. Finally, three perspectives on compliance with the mentioned principles are highlighted: the inadequacy of the PND for addressing tax laws, the growing inclusion of tax provisions in the PND, and the political and legal capacity of the PND to address the creation of taxes or tax benefits coherently.

***Keywords:*** National plan, taxes, principles, levies, legality, legislative reserve

## INTRODUCCIÓN

Desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) han constituido una herramienta clave para materializar las metas económicas, sociales y políticas del Estado colombiano. Estos instrumentos, diseñados para planificar el desarrollo a mediano plazo, han permitido articular los objetivos del gobierno con las necesidades ciudadanas, consolidándose como una guía estratégica para el progreso del país. Dentro de este marco, el PND puede incluir disposiciones normativas que inciden directamente en diversas áreas de la vida nacional, entre ellas, el ámbito tributario. Mediante el PND, el Gobierno Nacional busca crear, modificar o eliminar tributos con el objetivo de garantizar los recursos necesarios para financiar los programas y políticas públicas priorizadas, lo que lo convierte en un mecanismo dinámico y poderoso en el ejercicio fiscal.

Sin embargo, la inclusión de medidas tributarias en los PND ha suscitado múltiples debates en torno a su legitimidad y coherencia con los principios constitucionales. El PND, si bien es aprobado mediante una ley, no se equipará a una ley tributaria formal, lo que plantea interrogantes sobre su capacidad para incorporar impuestos o reformas fiscales. Estas inquietudes toman relevancia al considerar los principios de reserva de ley, pilares esenciales en el diseño del sistema tributario colombiano, que exigen precisión y especificidad en las normas que regulan la creación y modificación de tributos.

El problema surge cuando se advierte que el contenido del PND, al incluir disposiciones tributarias, puede vulnerar el principio de reserva de ley, que otorga al Congreso la facultad exclusiva de legislar en materia tributaria. Esto se agrava si las disposiciones fiscales incluidas en el PND carecen de relación directa con los objetivos de desarrollo planteados, atentando contra el

principio de reserva de ley. Así, se evidencia un posible desvío del propósito inicial de los PND, que compromete tanto la seguridad jurídica como la confianza de los contribuyentes. Este fenómeno ha sido objeto de críticas en la jurisprudencia constitucional, que en múltiples pronunciamientos ha señalado los límites para la incorporación de normas tributarias en este tipo de leyes marco.

La solución a esta problemática exige un análisis riguroso de los principios constitucionales de reserva de ley en el contexto de los PND. Es necesario que el legislador delimite claramente los alcances de estas disposiciones para evitar que la función legislativa se desnaturalice o desborde los fines del PND. Además, el desarrollo de una jurisprudencia robusta que refuerce estos principios es clave para garantizar que las normas tributarias incluidas en el PND se alineen con los objetivos de desarrollo y no vulneren el marco constitucional,

Por lo tanto, en primera instancia se realizará un estudio de la doctrina y jurisprudencia relevante que resulta fundamental para evaluar si los PND han perdido su esencia en el contexto de la creación y modificación de tributos en Colombia desde 1991 hasta la actualidad. Además, describir de manera detallada el principio de reserva de ley y su relación con los planes nacionales de desarrollo; Determinando finalmente si los impuestos creados o modificados a través de la ley del PND cumplen o no con los mandatos constitucionales en relación con el principio de reserva de ley.

Esta investigación permitirá identificar si las disposiciones tributarias contenidas en estos planes se ajustan a los principios constitucionales y contribuyen al interés general, reconociendo que los impuestos, al ser elementos esenciales de la vida social y económica, deben ser tratados con un rigor normativo que garantice su legitimidad y equidad.

## CAPITULO I ASPECTOS GENERALES

### 1.1. Planteamiento Del Problema

En uso de la facultad planificadora que la constitución de 1991 le entregó al ejecutivo, se volvió costumbre de los gobiernos usar esta herramienta gerencial para incorporar tributos en nuestro ordenamiento jurídico, saltándose la vía ordinaria legislativa que permite una mejor discusión y deliberación de dichas disposiciones, razón de ser de la existencia del principio constitucional de reserva de ley en materia impositiva.

Esta práctica que no se observaba en los primeros planes nacionales de desarrollo (PND), fue tomando más fuerza a partir de 1999 con la ley 508 que aprobó el PND del gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), en cuyo contenido se incluyeron 9 cánones de tipo tributario, hasta llegar a casos tan lamentables como el de la ley 1955 de 2019 que aprobó el PND del gobierno de Iván Duque (2018-2022), cuyo contenido incorporó más de 26 artículos que modificaron, crearon y extinguieron asuntos tributarios; es decir, toda una reforma tributaria soterrada en una ley de PND.

Esta situación no sería problemática de no ser por la especial forma procedimental que tienen las leyes mediante las cuales se aprueban los PND en Colombia, pues se trata de una ley que tiene un procedimiento especial, en el cual el órgano legislativo tiene reducido el tiempo para llevar a cabo el debate democrático, puesto que el tiempo que la misma Constitución establece para llevarlo a cabo es de sólo 3 meses.

Pero no solo el limitado tiempo es un problema, sino que el mayor riesgo para el principio tributario de reserva de ley viene con posterioridad a dicho periodo, en cuya eventualidad de no ser aprobado por el congreso el proyecto de ley presentado por el gobierno, éste último queda

constitucionalmente facultado para aprobarlo en su totalidad y sin discusión alguna, mediante un decreto con fuerza de ley. Es claro, entonces, que, ante tal eventualidad, que no es muy lejana a presentarse en un ambiente de polarización política como el nuestro; se rompería flagrantemente con los principios tributarios constitucionales, especialmente el de reserva de ley.

También refuerza nuestro planteamiento problemático, la naturaleza de los PND; pues parece muy claro que el querer del constituyente al crear esta figura normativa no era otro que adoptar para la gerencia del estado una de las actividades fundamentales de la ciencia administrativa como lo es la planeación, que permita una mejor organización de la estructura del estado y su funcionamiento, en especial como herramienta y guía para el qué hacer diario de toda la rama ejecutiva.

En tal sentido, no sólo la Constitución Política de Colombia en sus artículos 339 a 344 da las directrices sobre lo que deben ser los PND, cuyo propósito es que el Gobierno nacional fije los objetivos que pretende alcanzar, y así mismo planifica, y ordena las actividades y acciones públicas direccionadas a satisfacer las necesidades de la sociedad y del Estado. Sino que el mismo Departamento Nacional de Planeación reconoce que El PND es "el instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión" (DNP, 2018).

Siendo entonces una mera herramienta de planeación, es entendible que la estructura de su contenido y la forma de configurarlo esté dada de la manera especial que la ley y la constitución le han conferido; pues es un mero plan que, como todo plan o proyecto, puede o no alcanzar sus metas. Y es por esto por lo que la ley de PND no reviste en su aprobación, el procedimiento idóneo para discutir con suficiente ilustración, desarrollo de ideas y proposiciones;

las cuestiones de índole tributario como lo exige la misma constitución al establecer el principio de reserva de ley.

El problema parece incrementarse en la medida en que a ninguna institución del Estado, ni siquiera a los órganos de control, le ha producido interés cuestionar y emprender acciones en contra de esta práctica. En poca medida la academia se ha ocupado hasta ahora en analizar sobre la legitimidad, idoneidad y constitucionalidad de dicha práctica ya recurrente y permanente de los gobiernos en turno. Así las cosas, únicamente la Universidad Externado de Colombia se ha aproximado a cuestionar esta costumbre gubernamental, a través de un artículo publicado en su revista de derecho fiscal del año 2022, titulado “Tributación y Plan Nacional de Desarrollo, un análisis en sentido material del principio de legalidad tributaria” desarrollado por la doctora Kelly Yulieth Ayala Marín; en el cual hace una revisión histórica para establecer la naturaleza de los PND en Colombia y su razón de ser; cuestionando sí, la introducción de normas tributarias en ellos; pero no desde la constitucionalidad o legalidad de ellos, sino, por la desnaturalización de la herramienta planificadora.

Lo hasta ahora dicho, se sustenta en el hecho de que en los primeros 2 PND propuestos y aprobados en vigencia de la constitución de 1991 se hizo estricto respeto de la naturaleza planificadora de aquellos y no se introdujo ninguna norma que toque el sistema tributario, ni siquiera de manera tangencial; empero, desde el año 1999 cuando se hizo por primera vez sin que se hiciera reproche alguno por ello, hasta nuestros días, no ha existido ningún gobierno que no caiga en la tentación de manosear el sistema tributario por esta vía, esto se puede evidenciar en la siguiente tabla que muestra la cantidad de disposiciones que tratan directamente con impuestos en los PND desde 1991 a 2024:

*Tabla 1. Cantidad de Artículos Relacionados con Impuestos en PND desde 1991 a 2024*

Ley	Año	Cantidad	Gobierno
188	1995	0	Samper
508	1999	9	Pastrana
812	2003	4	Uribe
1151	2007	4	Uribe
1450	2011	10	Santos
1753	2015	4	Santos

*Nota.* Relación de artículos relacionados con impuestos en los distintos planes de desarrollo en las últimas décadas.

De modo tal, que el ejecutivo ha encontrado un camino más expedito y casi arbitrario para la imposición de gravámenes al conglomerado social, en el cual no encuentra mayores obstáculos y con la puerta abierta a que de llegar a encontrarlos, tiene el permiso constitucional de imponerlos por vía de un decreto que los apruebe como contenido de todo el PND presentado.

Es decir, que esta práctica permite a un gobierno que desee saltarse la amplia discusión de una reforma tributaria, introducirla en su proyecto de PND, sabiendo que no va a obtener la aprobación del congreso en los tres meses que fija la constitución; para al final de dicho tiempo, aprobarlos por vía de un decreto con fuerza de ley.

## **1.2. Formulación Del Problema**

¿Cuáles son las incidencias en la conformidad constitucional por la aplicación del principio de reserva de ley en la creación de tributos a través de los planes nacionales de desarrollo en Colombia?

### **1.3. Objetivos**

#### **1.3.1. Objetivo General**

Evaluar las incidencias en la conformidad constitucional por la aplicación del principio de reserva de ley en la creación de tributos a través de los planes nacionales de desarrollo en Colombia.

#### **1.3.2. Objetivos Específicos**

- Identificar la jurisprudencia y doctrina relevante con relación a la naturaleza de los planes nacionales de desarrollo y cómo ésta se altera con la creación o reforma de tributos a través de ellos entre 1991 y 30-06-2024.
- Describir la aplicación del principio de reserva de ley en asuntos tributarios dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo en Colombia, y su pertinencia para la creación de tributos
- Determinar si los impuestos creados o modificados a través de las leyes de PND cumplen o no con los mandatos constitucionales relativos al principio de reserva de ley, y la naturaleza estructural de los PND.

### **1.4. Justificación**

La justificación de este trabajo de investigación radica en la necesidad de analizar, desde una perspectiva constitucional y jurídica, los efectos de la creación de tributos a través de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) en Colombia y su incidencia sobre los principios de reserva de ley que a su vez deriva en legalidad tributaria. Estos principios, consagrados en el artículo 338 de la Constitución Política de 1991, son pilares fundamentales del Estado de Derecho, al garantizar que la imposición de tributos sea resultado exclusivo de una norma

legislativa aprobada por el Congreso de la República, como expresión de la voluntad popular y de los valores democráticos.

La Ley 152 de 1994, que regula la elaboración y aprobación de los PND, establece que estos instrumentos son esenciales para la planificación del desarrollo económico, social y ambiental del país. Sin embargo, la práctica de incluir disposiciones tributarias en los PND plantea interrogantes sobre la naturaleza y límites de la potestad legislativa y ejecutiva en materia fiscal. Particularmente, cuando un PND no es aprobado por el Congreso y el Gobierno procede a implementarlo mediante decreto, se genera una posible vulneración del principio de reserva de ley, debilitando la seguridad jurídica y el principio de representación que subyace en la relación entre ciudadanos y autoridades tributarias.

El propósito de este trabajo es evaluar, con base en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, si las disposiciones tributarias incorporadas en los PND cumplen con los estándares constitucionales exigidos. Pronunciamientos como las sentencias C-579 de 2013, C-016 de 2022 y otros fallos relevantes evidencian que la Corte ha delimitado criterios para garantizar la conformidad constitucional de los tributos, pero también han dejado abiertas interrogantes sobre el alcance de la legalidad tributaria cuando estas disposiciones emanan de un plan de desarrollo. Este análisis no solo aborda el conflicto normativo, sino que también busca identificar elementos prácticos que contribuyan a una interpretación armónica de las competencias del Ejecutivo y el Legislativo en materia tributaria.

El enfoque teórico-práctico de esta investigación es de gran relevancia en el contexto colombiano, pues permite reflexionar sobre el impacto de estas prácticas en los derechos de los ciudadanos y en la percepción de justicia tributaria. En un país donde la tributación desempeña

un rol crucial en el financiamiento del gasto público y en la promoción de la equidad social, cualquier desviación de los principios constitucionales puede comprometer la legitimidad del sistema fiscal y aumentar la desconfianza ciudadana hacia las instituciones del Estado.

Además, esta investigación busca sentar un precedente académico y doctrinal que facilite la comprensión de los límites y obligaciones en la creación de tributos dentro del marco de los PND. Al identificar posibles elementos de inconstitucionalidad, el estudio se convierte en una base sólida para futuras investigaciones, promoviendo una evolución del sistema tributario que garantice mayor transparencia, equidad y eficiencia. De este modo, se contribuye no solo al fortalecimiento del orden jurídico, sino también a la construcción de un sistema impositivo justo, en concordancia con los valores democráticos y los derechos fundamentales establecidos en la Constitución.

Este trabajo no solo aborda un problema técnico-jurídico, sino que también busca incidir en la protección de los derechos de los ciudadanos, en la legitimidad del sistema fiscal y en el respeto por el orden constitucional colombiano. Su importancia radica en ofrecer una guía crítica y argumentativa que promueva un desarrollo normativo acorde con los principios de justicia y representación democrática que rigen el sistema tributario del país.

## **CAPITULO II MARCO TEÓRICO Y ANTECEDENTES**

### **2.1. Marco Teórico**

Es importante iniciar este apartado analizando el nacimiento y evolución histórica que han tenido los planes nacionales de desarrollo en Colombia; Estos surgieron como respuesta a la necesidad de articular políticas públicas de forma estratégica y coordinada. La idea de un desarrollo planificado comenzó a tomar forma a lo largo del siglo XX, especialmente tras los

procesos de modernización impulsados en la posguerra. Un punto clave en esta evolución fue la creación del Frente Nacional en 1958, que estableció los cimientos para la planificación estatal, con el propósito de dar continuidad a las políticas de desarrollo y superar las tensiones políticas y sociales de la época.

Durante este período, se formuló el primer Plan Nacional de Desarrollo formal, cuyo objetivo principal era abordar problemáticas estructurales como la desigualdad y el subdesarrollo. Desde entonces, estos planes han experimentado transformaciones, adaptándose a los contextos socioeconómicos de cada momento histórico, hasta consolidarse como herramientas fundamentales para establecer objetivos de desarrollo económico y social tanto a mediano como a largo plazo.

La Constitución Política de 1991 reconoce la relevancia de la planificación dentro de la gestión pública, estableciendo un marco normativo que regula los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) como instrumentos obligatorios para los gobiernos nacionales. En su artículo 339, la Carta Magna dispone que cada presidente debe presentar al Congreso un plan que incluya objetivos, políticas y metas orientadas al desarrollo integral del país.

Este marco constitucional se complementa con la Ley 152 de 1994, conocida como la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la cual especifica los procedimientos para la formulación, aprobación y supervisión de estos planes, garantizando así su adecuada implementación y alineación con los propósitos estatales.

La planificación no se limita únicamente a optimizar la distribución de los recursos disponibles, sino que también incorpora principios fundamentales establecidos en la Constitución, como la participación ciudadana y la equidad. El Plan Nacional de Desarrollo

(PND) debe integrar enfoques que promuevan la sostenibilidad, la inclusión social y el respeto por los derechos fundamentales, subrayando su contribución esencial en la consolidación del Estado social de derecho.

La legitimidad constitucional de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) radica en su función no sólo como instrumentos orientadores de la política económica, sino también en su obligación de ajustarse a los límites y disposiciones establecidos por la Constitución. En este sentido, el control constitucional desempeña un papel crucial para evitar que las disposiciones contenidas en estos planes sobrepasen las competencias del Ejecutivo o vulneren derechos fundamentales.

Tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional han sido actores determinantes en el análisis de la adecuación de los PND al marco constitucional, asegurando que sus disposiciones respeten los principios de legalidad, igualdad y proporcionalidad. A través de diversas sentencias, se ha reiterado que estos planes deben actuar como herramientas equilibradas que armonicen los objetivos del desarrollo económico con la protección de los derechos sociales y el bienestar general.

Es importante mencionar que la planificación estatal tuvo sus primeros pasos en Colombia en los años 50 con la creación del Consejo Nacional de Planeación. Sin embargo, fue con la Constitución de 1991 cuando el PND adquirió su carácter obligatorio y vinculante, convirtiéndose en el mecanismo rector de las políticas públicas en cada periodo presidencial; el surgimiento de los PND se da con el objetivo de garantizar la coordinación entre los diferentes niveles del gobierno, la sociedad civil y el sector privado en la consecución de metas de

desarrollo. Este instrumento integra objetivos económicos, sociales y ambientales, estableciendo un marco estratégico para el uso eficiente de los recursos públicos

Cabe anotar que el surgimiento del PND se da como respuesta a la necesidad de estructurar y racionalizar las decisiones de inversión pública en un entorno caracterizado por la desigualdad social, el conflicto armado y las crisis fiscales recurrentes. La Constitución de 1991 redefine el papel del Estado, fortaleciendo la descentralización y la participación ciudadana, aspectos fundamentales en el diseño del PND.

*Tabla 2. Evolución de los Planes de Desarrollo*

Año	Hito	Descripción	Contexto
1991	Constitución de 1991	Introducción del PND como instrumento obligatorio.	Nuevo marco constitucional que establece el PND como una herramienta esencial de planeación.
1994	Ley 152 de 1994	Creación de la Ley Orgánica del PND, que regula su estructura y proceso de formulación.	Fortalecimiento del marco normativo para asegurar la coherencia y viabilidad de los planes.
2002-2006	PND 2002-2006	Enfoque en la seguridad democrática y la reactivación económica tras una crisis de seguridad y gobernabilidad.	Prioridades dirigidas a combatir el narcotráfico y fortalecer la inversión extranjera.

Año	Hito	Descripción	Contexto
2010-2014	PND 2010-2014	Priorización de la infraestructura y desarrollo rural para fomentar la competitividad y equidad.	Énfasis en la reconstrucción tras desastres naturales y la reducción de la brecha urbano-rural.
2018-2022	PND 2018-2022	Inclusión de metas de sostenibilidad ambiental y desarrollo económico con perspectiva regional.	Respuesta a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y fortalecimiento de la descentralización.
2022-2026	PND 2022-2026	Enfoque en transición energética, reducción de desigualdades y lucha contra el cambio climático.	Transición hacia una economía más verde y sostenible, con prioridades de justicia social.

*Nota.* Evolución de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) en Colombia desde 1991, destacando los hitos relevantes, y como han ido evolucionando con los periodos presidenciales cada cuatro años

Luego de analizar la tabla se puede inferir que desde la introducción de los PND como instrumento obligatorio en 1991 han evolucionado en busca de mejorar la estabilidad del país y el fortalecimiento en diferentes brechas sociales y económicas para finalmente tener en el último periodo presidencial un PND que busca una transición económica con enfoque en la sostenibilidad ambiental.

El sistema tributario en Colombia ha evolucionado desde estructuras rudimentarias hasta un marco normativo complejo, con base en principios fundamentales como la justicia, la equidad y la legalidad. La historia de los tributos demuestra cómo, desde sus orígenes, estos han estado

ligados al sostenimiento del poder político y económico, pasando de contribuciones voluntarias a cargas obligatorias bajo la autoridad estatal o eclesiástica. Sin embargo, más allá de su desarrollo histórico, los tributos actuales deben ser analizados desde un enfoque constitucional, en el que se resalten los principios de reserva de ley, especialmente cuando son creados o modificados mediante instrumentos de planificación como los PND.

En Colombia, el sistema fiscal se rige principalmente por la Constitución Política de 1991, específicamente en su artículo 338. Este artículo establece el principio de reserva de ley, otorgando exclusivamente al Congreso la autoridad para crear impuestos mediante disposiciones legales, lo que asegura una representación democrática en las decisiones relacionadas con la política tributaria. Asimismo, el principio de legalidad en materia tributaria exige que los impuestos sean detallados con claridad respecto a su hecho generador, base gravable y tarifa, con el fin de evitar posibles arbitrariedades en su implementación.

Por otra parte, el artículo 95 de la Constitución establece que es deber de los ciudadanos aportar al sostenimiento de los gastos e inversiones del Estado, siguiendo los principios de justicia y equidad. Estos valores son esenciales para garantizar que las obligaciones tributarias se distribuyan de manera proporcional y razonable, evitando así vulneraciones a los derechos de los contribuyentes.

Es entonces importante en este punto abordar los planes nacionales de desarrollo como parte de los instrumentos de planeación del País; así con la creación de la Ley 152 de 1994 se establece el marco normativo para los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), considerándolos instrumentos clave para orientar el desarrollo económico, social y ambiental del país. Estos planes tienen un enfoque estratégico y buscan definir las prioridades estatales durante cada

período presidencial. Sin embargo, la utilización de los PND como vehículos para establecer tributos plantea dudas respecto a su naturaleza jurídica y los límites de su competencia en materia fiscal.

Aunque los PND deben ser aprobados por el Congreso, no siempre satisfacen los requisitos constitucionales exigidos para la creación de obligaciones tributarias, lo que genera tensiones con los principios de reserva de ley y legalidad tributaria. Esta problemática se intensifica cuando, ante la falta de aprobación legislativa, el Ejecutivo recurre a decretos para su implementación, lo que difumina las fronteras entre las facultades propias del poder legislativo y las del poder ejecutivo.

En esta instancia donde la Corte Constitucional ha desempeñado un rol fundamental al interpretar los límites de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) en materia tributaria. A través de fallos como la sentencia C-579 de 2013 y la C-016 de 2022, se han definido los criterios que regulan la inclusión de disposiciones fiscales en estos planes, precisando que su aprobación no debe vulnerar los principios establecidos en la Constitución ni interferir con las facultades exclusivas del Congreso.

No obstante, la jurisprudencia ha revelado ciertos vacíos interpretativos y desafíos en la aplicación efectiva de estos principios. En particular, la utilización de los PND para crear tributos extraordinarios o modificar gravámenes existentes ha suscitado preocupaciones debido a sus posibles efectos en la seguridad jurídica, la equidad en el sistema tributario y la garantía de una representación democrática adecuada.

Gracias a los diferentes pronunciamientos de la corte donde la relevancia implícita del principio de reserva de ley no solo como requisito formal para la creación de tributos se

evidencia, sino también como una salvaguarda fundamental para proteger los derechos de los contribuyentes y garantizar el respeto al orden constitucional. De este modo, cualquier incumplimiento o desviación de este principio podría derivar en actos inconstitucionales y afectar la legitimidad del sistema tributario.

En el marco de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), este principio cobra una importancia particular, ya que, aunque estos planes son herramientas de planeación estratégica, no están exentos de cumplir con los mandatos constitucionales en materia tributaria. Por ello, resulta imprescindible examinar con detalle si los impuestos establecidos a través de los PND se ajustan a los estándares constitucionales y si respetan los derechos de los ciudadanos frente al poder tributario del Estado

A continuación se mencionan algunos autores, teorías y enfoques destacados que han realizado valiosos aportes con respecto a los PND; William Dunn, experto en políticas públicas, plantea que la planificación estratégica debe adaptarse a entornos dinámicos y complejos, como el colombiano; Argumenta que la planificación estratégica debe ser flexible y adaptarse a la evolución continua, compleja y cambiante de países como Colombia, para este autor los PND deben ser “documentos vivos”(William Dunn) que permitan modificaciones adaptadas a nuevos desafíos, un ejemplo claro de esto fue durante el PND 2018-2022 ( “pacto por Colombia, pacto por la equidad”) para este momento el gobierno electo tuvo que enfocar recursos económicos y esfuerzos para enfrentar la crisis sanitaria y los diferentes desafíos económicos causados por el covid-19.

Aunque Dunn en su teoría plantea también que quienes toman las diferentes decisiones pueden verse enfrentados a limitaciones en tiempo, recursos e incluso en información manifiesta la importancia de enfocar la creación de los PND en aspectos críticos como el desarrollo rural, la educación, la salud, y la reducción de la pobreza.

Teoría de los sistemas: Aplica al PND como un sistema interconectado que integra recursos, actores y objetivos.

Enfoque estructural-funcional: El PND se diseña como un mecanismo para estructurar las relaciones entre las instituciones gubernamentales y su entorno.

Enfoques contemporáneos: El enfoque de desarrollo sostenible ha ganado relevancia en los últimos PND, buscando integrar objetivos económicos con la sostenibilidad ambiental.

Es así entonces como se puede concluir luego del recorrido histórico que los PND en sus inicios los primeros Planes Nacionales de Desarrollo no contaban con la integralidad que caracteriza a los planes actuales, centrándose principalmente en proyectos de infraestructura, por el contrario en la actualidad han ampliado su perspectiva, incorporando metas relacionadas con la sostenibilidad, la equidad y la innovación y Se anticipa que los próximos Planes Nacionales de Desarrollo se fortalezcan con el uso de tecnologías avanzadas, como la inteligencia artificial, y promuevan enfoques de gobernanza más participativa.

Por otra parte, y en completa relación con la creación y evolución de los PND se encuentran los principios tributarios fundamentales y como su contexto jurídico es la base a partir de la cual se deben crear los tributos en el País y es en este punto donde cobra relevancia abordar el principio de reserva de ley tiene sus orígenes en la teoría de la separación de poderes y en la evolución del constitucionalismo moderno. Nació como un mecanismo para garantizar que únicamente el poder legislativo, como representante del pueblo, pudiera establecer cargas fiscales. En Colombia, este principio está consagrado en el artículo 338 de la Constitución de 1991, que establece que las disposiciones que crean impuestos deben tener carácter legislativo y que los elementos fundamentales del tributo (hecho generador, base gravable y tarifa) deben ser regulados por una ley o un acto de igual rango; La evolución de este principio ha sido reforzada

por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha subrayado su relevancia como protección frente al uso arbitrario del poder tributario. La Corte ha insistido en que los decretos y normativas emitidos por el Ejecutivo deben ceñirse a los límites establecidos por la ley, garantizando la reserva de ley como una salvaguarda de la legalidad y la protección de los derechos de los contribuyentes.

El principio de reserva de ley no solo tiene un carácter normativo, sino que también posee una dimensión constitucional que asegura el control democrático sobre el poder impositivo del Estado. La Corte Constitucional de Colombia ha abordado este principio en varias sentencias, destacando que la reserva de ley es fundamental para el estado social de derecho, además de ser un mecanismo esencial para salvaguardar la seguridad jurídica y promover la transparencia en la administración fiscal.

La jurisprudencia ha determinado que, si bien el principio de reserva de ley otorga al legislador la posibilidad de delegar ciertos aspectos de la administración tributaria al Ejecutivo, los elementos fundamentales del tributo deben estar debidamente establecidos en la ley para evitar vacíos que puedan comprometer la certeza y equidad del sistema fiscal. De este modo, la Corte ha delimitado las facultades normativas de las autoridades administrativas, reforzando el papel exclusivo del Congreso como legislador en materia tributaria.

Aunque el principio de reserva de ley está claramente fundamentado, enfrenta desafíos prácticos, especialmente en cuanto a la necesidad de responder de manera rápida a cambios económicos y sociales que requieren ajustes fiscales urgentes. La tensión entre la agilidad normativa necesaria y el respeto a la reserva de ley genera un debate continuo sobre los límites de la delegación legislativa y la autoridad reglamentaria del Ejecutivo.

El cumplimiento adecuado de este principio refuerza la legitimidad del sistema fiscal y aumenta la confianza de los contribuyentes en la transparencia y justicia del Estado. No obstante, es fundamental realizar una fiscalización y monitoreo constantes para garantizar que las reformas y regulaciones tributarias sigan respetando el principio de legalidad.

Cabe anotar que este principio tiene sus raíces en el constitucionalismo europeo del siglo XIX, influido por la Revolución Francesa, que estableció la representación parlamentaria como un requisito para la imposición de impuestos. Los principios tributarios surgen dentro de un contexto de consolidación del Estado de derecho y de protección de los derechos ciudadanos frente al poder fiscal del Estado. En Colombia, la Constitución de 1991 consolidó estas garantías como respuesta a una historia de abusos en materia tributaria.

No se puede olvidar que estos son los cimientos que guían el sistema fiscal y aseguran que las cargas impositivas se definan de manera justa y equitativa. Entre estos principios se destacan la legalidad, la equidad, la capacidad contributiva, la progresividad y la reserva de ley. Su propósito es lograr un equilibrio entre la necesidad del Estado de recaudar recursos públicos y la protección de los derechos de los contribuyentes, garantizando el respeto a la justicia tributaria.

El principio de reserva de ley es fundamental, ya que estipula que solo a través de una norma con rango de ley se pueden crear, modificar o eliminar impuestos. Este principio asegura la seguridad jurídica y protege al contribuyente de posibles abusos por parte de la administración tributaria. Su incorporación en la Constitución colombiana refuerza el control sobre el ejercicio del poder fiscal del Estado.

Los siguientes son algunos Autores, teorías y enfoques que han realizado aportes valiosos al nacimiento y desarrollo del principio de reserva de ley; Hans Kelsen y su teoría de la norma jurídica subrayan la importancia de la jerarquía normativa para garantizar la seguridad jurídica.

Robert Alexy, reconocido por su aporte al derecho constitucional, plantea que el principio de reserva de ley está estrechamente relacionado con la garantía de los derechos fundamentales. Desde su perspectiva, las normas que inciden en estos derechos deben emanar del poder legislativo, ya que permitir que el poder ejecutivo intervenga directamente, sin una ley previa que lo respalde, podría poner en riesgo los principios esenciales de la democracia y la justicia

Carlos Santiago Nino, destacado teórico del constitucionalismo democrático, argumentó que el principio de reserva de ley es esencial para asegurar la legitimidad democrática en las decisiones que impactan las libertades individuales. Desde su perspectiva, este principio funciona como un mecanismo que garantiza que las normas que inciden sobre derechos fundamentales sean debatidas y aprobadas por el poder legislativo, evitando así posibles actos arbitrarios.

Manuel Atienza, reconocido por su contribución a la teoría jurídica y la argumentación legal, sostiene que el principio de reserva de ley actúa como un instrumento para controlar el poder estatal. En su opinión, la participación del legislador en la elaboración de normas que impactan derechos y libertades garantiza que estas decisiones sean fruto de un proceso deliberativo y no el resultado de acciones de un órgano no sometido directamente al voto democrático, como el poder ejecutivo.

En su artículo Fundamento y ámbito de la reserva de la ley en materia tributaria (Perez Royo 1972), examina el principio de reserva de ley como un pilar esencial del sistema fiscal, este principio constitucional garantiza que únicamente el poder legislativo, a través de una ley formal,

puede crear tributos, limitando así la facultad del poder ejecutivo u otras autoridades para establecer obligaciones fiscales de manera autónoma.

Pérez Royo analiza el papel fundamental de la reserva de ley dentro del marco constitucional, subrayando que la facultad para crear tributos no puede ser transferida libremente a otros órganos estatales. Este principio actúa como un mecanismo de protección de los derechos ciudadanos y de prevención contra posibles abusos del poder público. De acuerdo con esta idea, cualquier acto relacionado con el establecimiento, modificación o eliminación de tributos debe estar sustentado en una norma legal aprobada por el Parlamento, lo que garantiza transparencia y un adecuado control democrático sobre las obligaciones fiscales.

En su análisis, el autor explora también los límites y posibles excepciones al principio de reserva de ley. Aunque la normativa tributaria debe ser establecida principalmente por ley, existen casos donde se permite delegar en otros órganos la facultad de definir aspectos más específicos relacionados con la aplicación de los tributos. No obstante, estas delegaciones deben ser cuidadosamente supervisadas para garantizar que no se infrinjan los principios esenciales del derecho tributario, como la equidad y la generalidad

En conclusión, Pérez Royo sostiene que el principio de reserva de ley es fundamental para garantizar un equilibrio adecuado entre los poderes estatales y la protección de los derechos de los contribuyentes. Este mecanismo contribuye a que el sistema tributario funcione de manera transparente, respete los valores democráticos y se mantenga alineado con los principios establecidos en la Constitución.

Desde la teoría del contrato social (Rousseau), el autor relaciona la tributación con la representación política, para el autor los impuestos solo guardarán legitimidad si son

determinados en procesos democráticos, en los cuales la participación ciudadana es imprescindible para su creación, o en el caso de que no se realicen procesos de decisión directas por los ciudadanos se garantizaran mecanismos que protejan y aseguren los derechos e intereses de la los contribuyentes y ciudadanos en los procesos legislativos , La tributación debe reflejar las decisiones de la voluntad general y contribuir al bienestar colectivo, en lugar de ser una herramienta de opresión o abuso por parte de una clase gobernante.

En términos generales, la teoría del contrato social propuesta por Rousseau ofrece un marco para comprender la conexión entra la tributación y la representación política. En este contexto, el pago de impuesto se interpreta como una manifestación de la soberanía popular, siendo además una responsabilidad moral basada en el acuerdo social. La legitimidad de los impuestos radica en su establecimiento de manera justa y democrática, asegurando que reflejen la voluntad colectiva de la población, en lugar de los intereses de los gobernantes. Así, la tributación no se limita a una obligación fiscal, sino que también representa una forma de participación activa y el consentimiento de los ciudadanos dentro de un sistema político democrático.

Enfoque garantista, el cual aparece como una respuesta al autoritarismo y a la arbitrariedad del poder estatal, su origen puede ser identificado en los escritos del filósofo Norberto Bobbio, quien profundizo en el mismo por medio del concepto de separación de poderes y protección de los derechos humanos; defiende la necesidad de proteger los derechos de los ciudadanos frente al poder del Estado, este enfoque constituye un modelo jurídico y filosófico que pone énfasis en la protección de los derechos fundamentales de las personas frente a los posibles abusos del poder estatal. Este paradigma se basa en la premisa de que, en una sociedad democrática, es esencial establecer mecanismos que impidan a las autoridades públicas exceder

su autoridad o infringir los derechos individuales. Así, se busca lograr un equilibrio entre el ejercicio del poder estatal y la salvaguarda de las libertades personales, garantizando que los ciudadanos disfruten de un conjunto de protecciones que resguarden su dignidad, libertad y derechos

*Tabla 3. Teorías con relación al principio que reserva la ley*

Autor/Entidad	Teoría/Enfoque	Contribución al Estudio del Principio de Reserva de Ley en Colombia	Publicación/Referencia Principal
Corte Constitucional de Colombia	Reserva de ley como garantía del principio democrático	Interpretación del alcance de la reserva de ley en materia tributaria, presupuestal y derechos fundamentales.	Sentencias C-400 de 1998, C-579 de 2013 y C-016 de 2022, que delimitan la aplicación del principio de reserva de ley en la creación de tributos.
Uprimny Yepes, Rodrigo	Reserva de ley y control constitucional	Enfoque crítico sobre cómo la reserva de ley fortalece la democracia	Artículos en DeJusticia y análisis en sentencias de la Corte Constitucional sobre el principio de legalidad y su

		representativa y limita el poder ejecutivo.	relación con los derechos ciudadanos.
Echeverry, Juan Camilo	Reserva de ley y política fiscal	Reflexiones sobre el papel de la reserva de ley en la legitimidad del sistema tributario.	La política fiscal en Colombia (2006), donde analiza cómo el principio de reserva de ley regula el poder impositivo del Estado.
Pérez Rincón, Julián Andrés	Reserva de ley tributaria en el contexto latinoamericano	Comparación del principio de reserva de ley en Colombia con otros países de la región.	Artículos en revistas como Derecho del Estado y Estudios Constitucionales, donde aborda la reserva de ley desde una perspectiva comparativa.
García Villegas, Mauricio	Reserva de ley y garantías constitucionales	Análisis del principio de reserva de ley como herramienta para proteger	El derecho como conjuro: Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales (2014).

---

derechos  
fundamentales.

Zapata López, Jaime	Reserva de ley en materia tributaria y su relación con el principio de legalidad	Estudio de cómo la reserva de ley limita el arbitraje fiscal y garantiza seguridad jurídica.	<i>Teoría general de los impuestos en Colombia</i> (2017).
Bernal Pulido, Carlos	Reserva de ley como límite al poder público	Discusión sobre el papel del principio de reserva de ley en la separación de poderes y la representación democrática.	<i>El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales</i> (2003).

---

Álvarez, Diana María	La reserva de ley en la creación de normas tributarias en Colombia	Análisis de las tensiones entre la reserva de ley y la potestad reglamentaria del Ejecutivo.	<i>Derecho tributario: Principios fundamentales y retos contemporáneos</i> (2015).
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Relación entre la reserva de ley y los Planes Nacionales de Desarrollo	Reconocimiento de los límites legales en la implementación de políticas fiscales dentro de los PND.	Documentos técnicos y de política pública, especialmente en las evaluaciones de impacto de los PND.
Banco Mundial	Enfoque internacional sobre legalidad y reserva de ley	Evaluación de cómo el principio de reserva de ley fortalece la gobernanza fiscal en países en desarrollo.	Informes como “ <i>Hacia un sistema tributario más equitativo y eficiente en Colombia</i> ” (varios años).

---

*Nota.* Resumen de algunos autores o entidades que realizaron aportes por medio de teorías o enfoques con relación al principio de reserva de ley su principal contribución al mismo y la publicación o referencia bibliográfica principal.

Al revisar cada uno de los enfoques y teorías relacionados en la anterior tabla se puede concluir como en cada una de las mismas se establece el principio de reserva de ley como un garante y protección de los derechos de los contribuyentes, y como es imprescindible para fortalecer conservar la estabilidad jurídica del país.

Antes de 1991, en Colombia, la falta de principios claros en la creación de tributos permitió que se establecieran impuestos sin un adecuado control legislativo. Sin embargo, en la actualidad, la Corte Constitucional ha reforzado estos principios a través de su jurisprudencia, que establece límites a la potestad tributaria mediante leyes marco, como los Planes Nacionales de Desarrollo (PND). En el futuro, se anticipa una mayor integración de tecnologías y normativas que optimicen el control de la potestad tributaria estatal, asegurando que se respeten los principios fundamentales establecidos.

*Tabla 4. Relación entre los PND y el principio tributario de reserva de ley*

	Instrumento de		Es el escenario donde se
PND (Plan Nacional de Desarrollo)	planeación que define objetivos, metas y estrategias para el desarrollo económico y social del país.	Proporciona el marco general donde se incluye la financiación mediante impuestos.	Es el escenario donde se crean tributos; su implementación debe respetar principios constitucionales.

	Principio que	El PND no puede	
	establece que solo el	sustituir al Congreso en	Garantiza que los tributos
Reserva de	Congreso puede crear,	la creación de impuestos,	creados sean legítimos al
Ley	modificar o eliminar	pero puede proponerlos	respetar la competencia
	tributos mediante	dentro de un marco	legislativa del Congreso.
	leyes formales.	legal.	
		El PND debe presentar	
	Relación que asegura	propuestas de	
Intersección	que el PND respete las	financiamiento que se	
PND -	facultades exclusivas	tramiten como leyes,	Fortalece el respeto por el
Reserva de	del Congreso para	pero nunca que	marco jurídico, evitando
Ley	definir aspectos	impliquen la creación de	conflictos de competencia.
	esenciales de los	tributos dentro de los	
	tributos.	PND	

*Nota.* Resumen de la relación entre el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el principio tributario de Reserva de Ley, destacando cómo interactúan para garantizar la constitucionalidad de los tributos.

Es de vital importancia resumir la anterior tabla mencionando como dentro del proceso de planeación estratégica que se establece por medio de los PND, el respeto por los principios tributarios en este caso refiriéndose al principio de reserva de ley y como la relación entre los PND y el principio de reserva de ley debe siempre respetar las facultades exclusivas del congreso para definir y crear tributos; y aunque dentro de la creación de PND se deben presentar propuestas de

financiamiento para el cumplimiento de los objetivos principales establecidos en los PND, nunca deben crearse al mismo tiempo las fuentes para financiar dichos propósitos .

## **2.2. Antecedentes De La Investigación**

Destacados académicos han desarrollado el concepto de reserva de ley, tales como Pérez Royo, F. (1972), quien fundamentó el ámbito de la reserva de la ley en materia tributaria, por su parte la Hacienda pública española, desarrolla muy claramente el fundamento histórico del principio de reserva de ley en la legislación española, el cual encuentra amplia similitud con el desarrollo que nuestras cortes han dado a dicho principio desde 1991 hasta hoy.

Moreno, A. B. (2009), fundamento y ámbito de la reserva de ley en materia tributaria. Algunas reflexiones críticas al hilo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, para esto *Crónica Tributaria Nueva Época*, hace un importante análisis del sentido material que debe dársele al principio de reserva de ley alejándolo de la mirada puramente del concepto de auto imposición, para edificarlo mejor sobre el procedimiento garantista del debate democrático; situación que resulta apropiada para nuestra investigación que apunta en igual sentido al revisar si el procedimiento que se da a los PND en Colombia es un procedimiento garantista del principio de reserva de ley en estricto sentido.

En este sentido, surge la pregunta sobre si las leyes del PND en Colombia pueden crear, modificar o extinguir tributos sin que ello sea contrario a la constitución y al principio de legalidad y reserva de ley en materia impositiva. Algunas aproximaciones a la respuesta de este interrogante pueden encontrarse en textos académicos como Ayala Marín, K. (2021). Plan nacional de desarrollo y tributación, un análisis en sentido material del principio de legalidad tributaria. Universidad Externado de Colombia. Que realiza un análisis sobre la inclusión de

disposiciones tributarias en los PND, principalmente enfocada en la ley 1955/2019, pero con miras a determinar la conveniencia social, sin cuestionar la constitucionalidad de dicha práctica. Su estudio desarrolla los principios tributarios de legalidad y aborda los aspectos procedimentales que permiten la mejor deliberación del tributo a través de leyes ordinarias, situación en la que confluye con nuestro interés investigativo en tanto es una de las bases de nuestra investigación, establecer si es suficiente el debate dado en las leyes del PND para cumplir con los principios de representación y auto imposición inherentes a los temas tributarios en Colombia.

En su estudio (Garzón, 2023), desarrolla una investigación que tiene intersección con nuestro interés en lo que tiene que ver con la estructura del PND y su naturaleza planificadora, sin embargo, su propuesta se centra en establecer el mejor procedimiento que debería dársele a la estructuración o diseño del PND, sugiriendo que la planificación que actualmente se tiene desde el nivel central con articulación hacia los niveles territoriales, debería invertirse y comenzar la configuración del PND desde los territorios hacia el nivel central. Empero constituye un gran antecedente en cuanto a lo que debería contener la ley del plan en razón a su objetivo y hacia lo que de ella se espera como herramienta de planeación y no como instrumento de legislación en materia tributaria.

Si bien, el estado del arte en materia del principio de reserva de ley es extenso, todos apuntan a la misma definición que sienta la jurisprudencia, pocos estudios como los aquí indicados, se han preocupado por analizar una concepción diferente que se aparte del mero origen basado en la pura representación (Autoimposición) y se centre más en la definición de dicho concepto desde el cristal de la garantía del debate democrático.

No ocurre igual con la categoría de la estructura y naturaleza del PND como medio idóneo para introducir normas tributarias al ordenamiento jurídico colombiano; puesto que no ha sido de mayor preocupación para los investigadores cuestionar la validez constitucional de dicha práctica gubernativa y legislativa; sin embargo, sí encontramos buenas investigaciones que nos ayudan a establecer la naturaleza real del PND como instrumento de planeación pura.

Es importante también en este apartado abordar las características encontradas en la creación y funcionamiento de los Planes Nacionales de Desarrollo en Países latinoamericanos, en el caso de Chile están regidos por el artículo 38 de la constitución de 1980, por medio de este se determinó que el presidente de la Republica tiene la obligación de crear y presentar el PND; con el objetivo de mantener el orden y coordinación de las diferentes políticas públicas, el proceso después de la formulación del presidente en este país esta seguido por la presentación del proyecto ante el congreso nacional allí serán evaluados y discutidos los diferentes planteamientos del PND propuesto, cabe anotar que esto no obedece a un proceso legislativo o una ley, pues la creación y la designación de recursos para su desarrollo estará alineado con las decisiones del gobierno y se podrá modificar por medio de reformas en los diferentes periodos presidenciales; a diferencia de Colombia los PND en chile no están estipulados con una vigencia fija , por el contrario esta vigencia puede ser de 8 años o más estos pueden extenderse por un tiempo superior a la del periodo presidencial dependiendo de los proyectos de largo plazo planteados y las diferentes políticas públicas.

En el caso de Argentina la creación de los PND está definido por diferentes procesos que relacionan al poder ejecutivo y al poder legislativo, es importante decir que la ley principal que regula la creación de los PND en Argentina es la Ley 24.629 de 1995, esta se conoce como la Ley de Planificación y Desarrollo Nacional por medio de esta se establecieron las bases para crear un

plan de desarrollo nacional habilitando al poder ejecutivo, plan que se denomina de largo plazo entre 10 y 20 años aunque podrán tener revisiones y ajustes cada ciertos años; cuando el PND es elaborado se envía al congreso nacional para su tratamiento, este debe ser presentado y aprobado por ambas cámaras: la cámara de diputados y la cámara de senadores; es así entonces como el proceso de creación de PND en Argentina reúne al Poder ejecutivo así como a una posible consulta social, aprobación del congreso y posteriormente ejecución del mismo.

## **CAPITULO III ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### **3.1. Estrategia Metodológica**

Para abordar la pregunta de investigación planteada, esta tesis emplea un enfoque metodológico cualitativo, estructurado en torno a una combinación de análisis teórico y práctico. Este enfoque busca explorar de manera integral los efectos de la creación de tributos a través de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) en Colombia, particularmente en relación con los principios de reserva de ley y legalidad tributaria, así como su incidencia en la conformidad constitucional durante el período 1991-2024.

### **3.2. Diseño de la Investigación**

El diseño se basa en un enfoque hermenéutico y analítico-comparativo, lo que permite interpretar y comparar elementos normativos, jurisprudenciales y doctrinales de manera sistemática y rigurosa. Esto se desarrollará en las siguientes fases:

#### **3.2.1. Análisis histórico-jurídico:**

- Se realizará una revisión exhaustiva de la evolución de los PND en Colombia desde la promulgación de la Constitución Política de 1991 hasta junio de 2024.

- Este análisis se complementará con el estudio de la evolución normativa de los tributos incluidos en los PND, identificando cómo se han fundamentado en relación con el principio constitucional de reserva de ley.

### **3.2.2. Revisión jurisprudencial y doctrinal:**

- Se llevará a cabo una exploración sistemática de fallos relevantes emitidos por la Corte Constitucional de Colombia que analicen la creación de tributos mediante los PND, considerando los principios tributarios fundamentales.
- El análisis doctrinal permitirá contextualizar las decisiones judiciales y evaluar su alineación con los enfoques académicos sobre la materia.

### **3.2.3. Análisis hermenéutico:**

- Las sentencias de la Corte Constitucional se interpretarán considerando los contextos normativos y doctrinales vigentes en cada período.
- Se buscará identificar las lógicas argumentativas empleadas en los fallos y cómo estas han contribuido a la definición de la constitucionalidad de los tributos creados por los PND.

### **3.2.4. Análisis comparativo:**

- Se contrastaron fallos de la Corte Constitucional con precedentes similares, identificando las similitudes, diferencias y evolución en los criterios aplicados.
- Este análisis permitirá determinar patrones y tendencias en la interpretación del principio de reserva de ley.

### 3.2.5. Estudio de caso:

- Se seleccionarán casos emblemáticos de tributos creados a través de los PND que hayan sido objeto de análisis constitucional.
- El estudio de caso permitirá evaluar el impacto práctico de las decisiones judiciales y su coherencia con los principios tributarios y la naturaleza de la ley del PND.

### 3.2.6. Instrumentos de análisis

La investigación se apoyará en los siguientes instrumentos

- Matrices de análisis jurisprudencial y doctrinal, diseñadas para sistematizar y comparar los argumentos normativos y constitucionales utilizados en los fallos judiciales y estudios doctrinales.
- Cronogramas históricos, que permitan visualizar la evolución de los PND y los tributos asociados en términos normativos y de interpretación judicial.
- Esquemas de interrelación conceptual, para ilustrar la conexión entre los principios tributarios y los instrumentos de planeación del desarrollo.

*Tabla 5. Sentencias de Relevancia*

# De sentencia	Magistrado	Año
Sentencia 511/13	C- Maria Victoria Calle	2013
Sentencia 008/18	C- José Fernando Reyes Cuartas	2018

Sentencia 1403/2000	C- Cristina Pardo	2000
Sentencia 219/19	C- Luis Guillermo Guerrero	2019
Sentencia 257/97	SU- Jorge Arango Mejía	1997
Sentencia 594/10	C- Luis Ernesto Vargas Silva	2010

---

*Nota.* Sentencias de relevancia

Conjunto de razonamientos y criterios que los juzgadores establecen en sus resoluciones, al interpretar las normas jurídicas respecto de la legalidad tributaria respecto a impuestos.

## **CAPITULO IV RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### **4.1. Análisis Y Discusión De Los Resultados**

#### **4.1.1. Jurisprudencia y doctrina relevante con relación a la naturaleza de los planes nacionales de desarrollo**

La planeación en Colombia tiene su origen en el artículo 69, numeral 4, del Acto Legislativo 1 de 1945, cuando el Congreso otorgó al Estado la responsabilidad de establecer los planes y programas necesarios para impulsar la economía nacional, así como aquellos relacionados con las obras públicas que deban iniciarse o continuarse. .

Un plan de desarrollo es una herramienta estratégica que facilita el progreso social en un territorio específico, proporcionando las bases para satisfacer las necesidades de la población y elevar la calidad de vida de los ciudadanos.

La planificación y ejecución de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) en Colombia constituyen pilares fundamentales para alcanzar los objetivos estratégicos de progreso nacional. Desde su instauración bajo la Constitución de 1991, los PND han servido como un mecanismo de articulación entre las políticas públicas y las prioridades de desarrollo económico, social y ambiental.

No solo la Constitución Política de Colombia en sus artículos 339 a 344 da las directrices sobre lo que deben ser los PND, cuyo propósito es que el Gobierno nacional fije los objetivos que pretende alcanzar, y así mismo planifica, y ordena las actividades y acciones públicas direccionadas a satisfacer las necesidades de la sociedad y del Estado. Sino que el mismo Departamento Nacional de Planeación reconoce que El PND es "el instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión" (DNP, 2018).

En la actualidad, es importante considerar que, con la promulgación de la Constitución Política de 1991, el artículo 150 establece que el Congreso es responsable de la creación de leyes. Entre sus funciones se encuentra la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, el cual debe ser emprendido o continuado, determinando los recursos y apropiaciones autorizadas para su ejecución, así como las medidas necesarias para fomentar su cumplimiento. Además, en el capítulo 2, artículos 339 a 344, se aborda lo relacionado con los Planes Nacionales de Desarrollo, donde el Gobierno nacional establece las acciones que pretende llevar a cabo, planificando actividades y fijando objetivos orientados a satisfacer las necesidades de la sociedad y del Estado.

Es relevante destacar que los Planes Nacionales de Desarrollo se elaboran para un periodo de cuatro años, coincidiendo con la duración del mandato del presidente, gobernador y alcalde en funciones. Estos planes actúan como un manual o cronograma programático de las actividades

que se proyectan desarrollar en cada administración, teniendo en cuenta la situación socioeconómica que enfrentan y las estrategias para abordar las circunstancias adversas.

El Art. 339 de la Constitución Política indica que un PND está conformado así: parte general., un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. La constitución dispone que el Plan Nacional de Desarrollo consta de dos secciones; la primera sección (parte general) establece los objetivos nacionales a largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, así como las estrategias y directrices generales de la política económica, social y ambiental que el Gobierno adoptará.

La segunda sección (el plan de inversiones públicas) incluye los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, detallando los recursos financieros necesarios para su implementación, dentro de un marco que asegure la sostenibilidad fiscal. En este sentido, establece que debe aprobarse con la determinación de los recursos y apropiaciones autorizadas para su ejecución, así como las medidas necesarias para promover el cumplimiento de estos objetivos.

Las disposiciones instrumentales de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo deben cumplir con dos criterios fundamentales para ser consideradas constitucionales; conexidad con los objetivos y propósitos de la norma: Es decir, las disposiciones deben estar alineadas con los objetivos y propósitos establecidos en la Ley del Plan, de manera que contribuyan directamente a la materialización de sus bases y la exposición de motivos. Por su parte, la temporalidad, cuando las disposiciones deben circunscribirse al período de gobierno establecido, garantizando que las medidas y regulaciones contenidas en el PND sean aplicables únicamente durante el tiempo en que esté en vigencia el gobierno actual.

Algunas interpretaciones de la normativa mencionada concluyen que el legislador dispone de un amplio margen de discrecionalidad para promulgar normas que faciliten el logro de las

metas del Plan Nacional de Desarrollo. De esta manera, se considera que las disposiciones tributarias tienen un carácter instrumental, ya que posibilitan la implementación del PND. No obstante, los límites para la inclusión de normas en el PND están definidos por el principio de reserva de ley, lo que impide la inclusión de disposiciones que no se relacionen con el objeto general de la ley.

El Congreso, como el órgano encargado del Poder Legislativo, tiene la responsabilidad de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de acuerdo con los lineamientos del artículo 150 de la Constitución Política. Asimismo, ejerce la función de aprobar los planes que deben ser emprendidos o continuados, determinando los recursos y apropiaciones necesarios para su ejecución, así como las medidas que permitan asegurar el cumplimiento de estos. En este contexto, se hace referencia a la Ley Orgánica 152 de 1994, cuyos artículos 1 y 2 establecen que los objetivos de esta normativa buscan garantizar la ejecución de los fines propuestos, basándose en los mandatos constitucionales y los objetivos gubernamentales

*Tabla 6. Etapas de expedición de un PND*

Etapa	momento	Órgano
Presentación	6 meses después de inicio del periodo presidencial	Gobierno presenta ante el congreso
Aprobación	3 meses después de presentado	Congreso
No aprobación	3 meses después de presentado	Gobierno (aprueba por decreto)

*Nota.* Procedimiento que en etapas se sigue para la aprobación del plan.

Así las cosas, para que un Plan Nacional de Desarrollo (PND) quede en firme, se requiere un plazo de aproximadamente nueve meses. Al comparar las etapas y el tiempo de aprobación del

PND con el de otras leyes ordinarias, es evidente que el proceso es mucho más ágil y no atraviesa el mismo nivel de debate legislativo que otras normativas. En consecuencia, las pocas etapas por las que pasa el PND cuentan con un control limitado, lo que genera inquietudes sobre la legitimidad y la aplicación de los principios constitucionales, especialmente el principio de legalidad. De acuerdo con lo estipulado en el artículo 339 de la Constitución Política, el PND debe constar de una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

Como ha señalado la jurisprudencia, el Congreso encuentra limitaciones en su libertad de configuración legislativa en el trámite de la ley del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Esto se debe a la decisión tomada por la Constitución de 1991 al cambiar la expresión “Fijar” que se tenía en la constitución de 1886 por la de simple “Aprobar”, pues no resulta aceptable que por vía de este tipo de leyes se regulan aspectos de carácter temporal o materias reservadas a otras leyes de especial procedimiento, en la medida que el Congreso estaría obligado a simplemente modificarlos o aprobarlos sin una discusión amplia y especial como la que requieren los tributos y otros asuntos relevantes en aplicación plena de los principios democrático, pluralista y participativo. Estos principios son concordantes con el gran principio de autoimposición-representación que rige de manera especial y superior al derecho tributario.

A lo largo de los años, diversos autores y teóricos han analizado y planteado enfoques respecto a estos planes Nacionales de desarrollo, destacando su impacto en el crecimiento económico, la reducción de la desigualdad y el fortalecimiento institucional. A continuación, se presentan algunas teorías y enfoques representativos, sustentados por autores relevantes.

Teoría del gran impulso y el crecimiento balanceado y desbalanceado, entre las teorías y autores más importantes que contribuyen a los planes nacionales de desarrollo en Colombia y

América Latina se encuentra Paul Rosenstein-Rodan, quien propuso la teoría del “gran impulso” para acelerar el crecimiento de los países en desarrollo, y Albert Hirschman, quien criticó el debate entre el crecimiento equilibrado y desequilibrado. Además, las ideas de Ragnar Nurke sobre la formación del capital y el círculo vicioso de la pobreza han sido influyentes. Estas contribuciones dieron forma al plan de desarrollo de 1970- 1974 haciendo hincapié en la necesidad de realizar esfuerzos masivos para escapar del subdesarrollo

La Teoría del desarrollo como proceso Planificado por Celso Furtado; Economista brasileño, es uno de los autores más influyentes en el campo de la planificación del desarrollo en América Latina. Su teoría sostiene que el desarrollo no es un proceso espontáneo, sino que requiere una intervención deliberada y planificada por parte del Estado. En el contexto colombiano, los Planes Nacionales de Desarrollo reflejan esta perspectiva al intentar articular políticas macroeconómicas con objetivos sociales. Según Furtado, *"la planificación debe ser entendida como un proceso de intervención sistemática en la economía, con el fin de superar los obstáculos estructurales que impiden el desarrollo sostenible"* (Furtado, 1967, p. 112). Esta visión ha sido aplicada en varios planes en Colombia, especialmente en aquellos que buscan reducir la dependencia económica y fomentar sectores estratégicos.

Teoría de la separación de funciones y el principio de legalidad tributaria por Juan Camilo Restrepo Salazar, exministro de Hacienda y reconocido jurista colombiano, ha señalado que la creación de tributos debe someterse estrictamente al principio de legalidad tributaria, consagrado en el artículo 338 de la Constitución Política de Colombia. Según este principio, los tributos sólo pueden ser creados, modificados o suprimidos mediante ley formal aprobada por el Congreso de la República.

Restrepo argumenta que los Planes Nacionales de Desarrollo, al ser leyes marco, no poseen la facultad de imponer tributos directamente. En sus palabras: *"La potestad tributaria es indelegable y debe ser ejercida en el marco del proceso legislativo ordinario, lo que excluye la posibilidad de que los PND se conviertan en vehículos para la creación de impuestos"* (Restrepo, 2010, p. 45).

La Perspectiva del control institucional por Rodrigo Uprimny, jurista y experto en derecho constitucional, ha analizado el rol de la Corte Constitucional en el control de los tributos creados mediante los PND. Uprimny señala que, aunque existen precedentes en los que la Corte ha avalado ciertos tributos incluidos en los planes, la tendencia general ha sido declarar su inconstitucionalidad.

En sus análisis, Uprimny enfatiza que: *"La Corte Constitucional ha establecido que el PND no puede sustituir al Congreso en su función legislativa en materia tributaria, pues esto vulneraría el principio democrático y el sistema de frenos y contrapesos"* (Uprimny, 2012, p. 88)

Análisis Económico - Tributario por Jorge Iván González, economista y académico colombiano, aborda la cuestión de los PND y la incorporación de tributos en los mismos desde una perspectiva económica. González argumenta que el uso de los PND para crear tributos puede responder a una necesidad fiscal urgente, pero advierte que esta práctica puede generar incertidumbre y afectar la estabilidad del sistema tributario.

En su obra, González plantea: *"El sistema tributario colombiano requiere estabilidad y predictibilidad. El uso de mecanismos extraordinarios, como los PND, para crear impuestos, rompe con estos principios fundamentales"* (González, 2018, p. 54).

El enfoque estructuralista del desarrollo por Raúl Prebisch, otro referente esencial, plantea que el desarrollo económico en América Latina debe enfrentar las desigualdades estructurales entre el centro (países desarrollados) y la periferia (países en desarrollo). En este sentido, los PND en Colombia han tratado de abordar esta problemática mediante políticas orientadas al fortalecimiento del mercado interno y la industrialización. Prebisch argumenta que *"la planificación es una herramienta esencial para corregir las fallas estructurales y cerrar la brecha entre países periféricos y centrales"* (Prebisch, 1950, p. 85). Esta teoría ha influido en planes como el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, donde se buscaba equilibrar las disparidades regionales.

El estudio "El sistema tributario colombiano: impacto sobre la eficiencia y la competitividad, DIAN" analiza cómo las reformas tributarias, algunas de las cuales han sido impulsadas en el marco de los PND, afectan la eficiencia económica y la competitividad del país. Se argumenta que, aunque los PND buscan promover el desarrollo, la creación de tributos debe ser cuidadosamente evaluada para no generar distorsiones en la economía

En el documento "Aspectos constitucionales y procedimentales del Plan Nacional de Desarrollo, DNP", se analizan las implicaciones constitucionales de los PND en Colombia, incluyendo la discusión sobre si es adecuado que estos planes incluyan disposiciones tributarias. Se argumenta que, aunque los PND son herramientas fundamentales para la planificación económica, la creación de tributos debe respetar el principio de reserva de ley y ser objeto de leyes específicas.

En síntesis, la naturaleza de la ley de PND es esencialmente de planeación presupuestación para la correcta dirección del estado; se trata entonces de una norma de

contenido especial y específico con una estructura bien definida por el constituyente del 91 en cuyo contenido no caben disposiciones que deban tramitarse por el procedimiento ordinario.

Si bien es cierto que la misma corte constitucional ha señalado que el hecho de que la constitución y la ley hablen de la parte de “Plan de Inversiones”, ello no significa que su contenido sea eminentemente económico; lo anterior no obsta para que se puedan incluir en dicha parte, disposiciones que el mismo constituyente ha reservado a trámite o ley especial u ordinaria, puesto que con ello se estaría no solo desnaturalizando la ley del PND, sino que se quebrantan los principios de Legalidad y de libertad de configuración legislativa del mismo congreso.

Ahora bien, la ley 152 de 1994 en su artículo 6 relaciona taxativamente el contenido de la parte del plan de inversiones y en su literal c indica que se han de incluir los presupuestos plurianuales. Posteriormente, en el artículo 7 describe con toda claridad y sencillez lo que se entiende como presupuesto plurianual y lo define básicamente como una proyección de los costos y fuentes de financiación.

Es precisamente esa final definición la que consideramos clave para establecer la naturaleza planificadora de la ley del PND, puesto que no hay lugar a duda sobre la diferencia palmaria entre proyectar las fuentes y crear las fuentes; son dos momentos muy distintos de la actividad administrativo-legislativa; es decir, lo que el constituyente y el legislador orgánico quisieron es que el ejecutivo haga una proyección de las fuentes de los recursos que ha de necesitar para ejecutar el plan; pero crear las fuentes significa un proceso y actividad distinta que no puede entenderse autorizada por el constituyente en el marco de la ley el PND; pues la creación de cada fuente ha de ceñirse al procedimiento que la constitución y la ley tenga definido para ello, ya sea que se trate de fuentes tributarias o no tributarias.

#### **4.1.2. Aplicación del principio de reserva de ley en asuntos tributarios dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo en Colombia, y su pertinencia para la creación de tributos.**

Continuando con el análisis y discusión de los resultados del Segundo Objetivo específico el cual está planteado como: Describir la aplicación del principio de reserva de ley en asuntos tributarios dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo en Colombia, y su pertinencia para la creación de tributos. iniciaremos este apartado definiendo si hay o no y de que manera relación entre la naturaleza de los PND y el principio de reserva de ley partiendo de la naturaleza misma del Plan y la normativa vigente y desarrollo doctrinal del principio de reserva de ley

Es importante empezar diciendo que el principio de reserva de ley constituye uno de los pilares fundamentales del derecho tributario, garantizando que solo el poder legislativo, a través de una ley formal, está facultado para crear, modificar o suprimir tributos. Este principio, consagrado en el artículo 338 de la Constitución Política de Colombia, busca asegurar que los elementos esenciales de los tributos, como el hecho generador, la base gravable, las tarifas y los sujetos pasivos, sean determinados de manera clara y precisa por una norma con fuerza de ley. De esta manera, se limita el poder discrecional de las autoridades administrativas y se otorgan garantías a los contribuyentes en materia de seguridad jurídica y transparencia fiscal.

El principio de reserva de ley no solo es un mandato constitucional, sino también un mecanismo de control que evita arbitrariedades en la imposición de cargas fiscales. Este principio se complementa con otros, como el de legalidad, igualdad y capacidad contributiva, que en conjunto conforman la base de un sistema tributario justo y equitativo.

En el contexto colombiano, el principio de reserva de ley adquiere una relevancia especial debido a la constante necesidad de financiar proyectos de desarrollo económico y social. Es aquí donde el Plan Nacional de Desarrollo (PND) juega un papel crucial, ya que este instrumento

define las políticas públicas y las estrategias para alcanzar los objetivos del gobierno en materia económica, social y ambiental.

Definir el ámbito de aplicación del principio de reserva de ley es particularmente complejo en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo, ya que se trata de una ley que, por su naturaleza, abarca una amplia variedad de temas. Es crucial señalar que, a través de los objetivos y las estrategias a largo plazo, el Gobierno debe ejecutar acciones alineadas con las necesidades de la sociedad; por lo tanto, los PND son la base de las políticas gubernamentales. Un ejemplo de esto son los planes que, a lo largo del tiempo, han orientado la inversión y los recursos de la nación, desde los planes programáticos iniciados bajo la presidencia de Misael Pastrana (1970-1974), titulados "Las cuatro estrategias", hasta el actual Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, establecido en la Ley 2294 de 2023 bajo el lema "Colombia Potencia Mundial de la Vida"

El principio de reserva de ley en el tratamiento de normas tributarias dentro de los PND también se ve menoscabado, dado que, la Constitución consagró la reserva de ley en materia impositiva, y al desnaturalizarse esta reserva, así como la estructura especializada de las leyes del plan, resulta evidente que la legalidad plena queda en entredicho. Por ello, es necesario abordar el escenario en el cual, a partir del análisis histórico y normativo se ha evidenciado la existencia de la aplicación de impuestos en los últimos PND, y, en especial, en el presentado por el presidente Iván Duque.

Por otra parte, dentro del marco jurídico del Plan Nacional de Desarrollo se encuentra que es una herramienta de planificación que está regulada por la Constitución Política de Colombia en su artículo 339. Esta norma establece que el PND debe ser aprobado mediante una ley expedida por el Congreso de la República, lo que le otorga fuerza jurídica y lo convierte en un referente obligatorio para la acción gubernamental.

El PND se compone de dos partes: una primera parte que establece los objetivos, metas y estrategias del desarrollo económico, social y ambiental del país, y una segunda parte que contiene un plan de inversiones públicas. Esta estructura permite articular las políticas públicas con los recursos necesarios para su ejecución, estableciendo de forma clara las prioridades del gobierno en un horizonte temporal definido.

En materia tributaria, el PND puede incluir disposiciones que busquen ajustar la estructura impositiva para garantizar los recursos necesarios para financiar los objetivos propuestos. Sin embargo, estas disposiciones deben respetar estrictamente el principio de reserva de ley, evitando que se vulneren las garantías constitucionales de los contribuyentes.

Finalmente, cuando se busca establecer la aplicación del principio de reserva de ley en el marco del PND se evidencian retos importantes, especialmente cuando se pretende establecer nuevos tributos o modificar los existentes. Aunque el PND es una ley formal, su función principal no es la de crear tributos, sino la de establecer lineamientos para el desarrollo económico y social del país.

En este sentido, cualquier disposición tributaria incluida en el PND debe cumplir con los requisitos esenciales establecidos por el principio de reserva de ley. Esto significa que no basta con que una norma tributaria sea introducida en el texto del PND, sino que debe cumplir con los principios de claridad, legalidad y especificidad exigidos por la Constitución.

Asimismo, la Corte Constitucional de Colombia ha establecido en diversas sentencias que, si bien el PND puede contener disposiciones tributarias, estas deben estar debidamente justificadas en relación con los objetivos propuestos en el plan. De esta forma, se evita que el PND se convierta en un medio para eludir los controles y garantías propias del proceso legislativo ordinario.

Por otra parte, al analizar la pertinencia y relevancia del principio de reserva de ley en la política colombiana, el respeto por el principio de reserva de ley en el contexto del PND no solo tiene una importancia jurídica, sino también económica y social. Garantizar que los tributos sean creados y regulados mediante leyes formales contribuye a fortalecer la seguridad jurídica, la transparencia y la confianza de los contribuyentes en el sistema fiscal.

Desde una perspectiva económica, el cumplimiento de este principio permite una mejor planificación financiera, ya que los ingresos tributarios se fundamentan en normas claras y previsibles. Socialmente, el principio de reserva de ley refuerza la legitimidad del sistema tributario, al asegurar que las cargas fiscales sean impuestas de manera equitativa y con base en criterios objetivos.

Es importante también mencionar que la doctrina ha establecido una postura clara sobre este tema tan relevante, determinando que el cumplimiento del principio de reserva de ley dentro de los planes de desarrollo, cuando se incluyen aspectos tributarios, debe ser evaluado desde tres perspectivas; inicialmente evidenciar que el Plan Nacional de Desarrollo, por su naturaleza temporal, no es la normativa adecuada para el tratamiento de leyes que tienen una naturaleza distinta a la orgánica, como es el caso de las normas tributarias que regulan la creación, modificación o extinción de impuestos, luego el incremento excesivo de disposiciones tributarias dentro del PND durante los últimos treinta años, por último, evaluar la idoneidad político-legal de los Planes Nacionales de Desarrollo al considerar el principio de reserva de ley en relación con la creación de tributos o la concesión de beneficios tributarios

En conclusión, el principio de reserva de ley desempeña un papel fundamental en la regulación de los tributos dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo en Colombia. Su aplicación adecuada no solo respalda la constitucionalidad de las disposiciones tributarias, sino

que también fortalece la confianza pública en el sistema fiscal y contribuye al cumplimiento efectivo de los objetivos del desarrollo nacional.

En relación con la creación de normas tributarias dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND), los asuntos tributarios deben estar constituidos por mandatos que buscan la creación de normas jurídicas ordinarias, lo cual implica que esta creación debe estar dentro del marco constitucional, respetando los principios y reglas que rigen la acción del Estado. En cuanto a la jurisprudencia, se ha señalado que existen ciertos límites o criterios a la hora de regular determinada materia dentro de los PND. La Corte Constitucional establece que estos criterios son tres: la conexidad de la temática con las bases, que es cuando la normativa debe estar alineada con las bases y los objetivos del plan, asegurando que las medidas adoptadas contribuyan al cumplimiento de los fines propuestos, la temporalidad del PND en cuanto a las disposiciones que deben estar limitadas al periodo de gobierno correspondiente, es decir, deben ser aplicables solo durante la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo y la administración actual.

Al regular temas diversos en una ley de naturaleza volátil como el Plan Nacional de Desarrollo (PND), es crucial ejercer una especial cautela en materia fiscal. Las disposiciones tributarias deben ser examinadas con rigor para asegurar que estén alineadas con los principios constitucionales. Esto requiere un control constitucional más exhaustivo para verificar que las normas incluidas en el PND cumplan con los criterios establecidos, tales como, la conexidad directa e inmediata entre los objetivos generales del Plan y las normas tributarias o de ejecución que se proponen. Es decir, las normas tributarias deben tener una relación clara y efectiva con los fines y estrategias que se persiguen en el PND, sin desbordar su propósito específico.

Este control es fundamental para garantizar que el PND se mantenga coherente con la Constitución y que las medidas fiscales adoptadas sean legítimas, apropiadas y no alteren el principio de legalidad tributaria. El Ejecutivo, en determinadas circunstancias excepcionales,

tiene la facultad de expedir decretos con fuerza de ley, lo cual es un poder excepcional otorgado por los artículos 341 y 150 de la Constitución Política. Estos artículos permiten que el presidente expida medidas legislativas, pero dentro de un marco restringido y bajo condiciones específicas.

Es fundamental destacar los límites imperantes en este poder, en el marco de las circunstancias excepcionales; el uso de esta facultad está restringido a situaciones extraordinarias y excepcionales, como en casos de emergencia económica, social o ecológica, donde la urgencia justifica la intervención del Ejecutivo para legislar de manera temporal. La aprobación legislativa, según el Decreto con Fuerza de Ley debe ser aprobado por el Congreso dentro de un plazo determinado. Esto asegura que el poder legislativo mantenga un control sobre las decisiones adoptadas de manera excepcional por el Ejecutivo. La temporalidad, este poder es transitorio y se ejerce solo durante el periodo de crisis o emergencia, lo que limita su alcance y asegura que no se convierta en una forma permanente de ejercicio legislativo. Estos límites garantizan que el ejercicio de este poder no sea absoluto ni ilimitado, preservando el principio de separación de poderes y la constitucionalidad en la creación y ejecución de normas

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), cuando es aprobado por el Congreso de la República, tiene un estatus especial dentro del marco legal, ya que la ley que lo regula prevalece sobre otras leyes, lo que significa que sus disposiciones tienen un carácter superior para garantizar la ejecución de los objetivos y metas que establece el Gobierno. Esta ley constituye una base normativa que se autoejecuta, es decir, no requiere de nuevas leyes adicionales para que sus mandatos sean efectivos.

Sin embargo, en caso de que el Congreso no apruebe el Plan Nacional de Inversiones Públicas dentro de los tres meses posteriores a su presentación, el Gobierno nacional tiene la facultad de ponerlo en vigor mediante un Decreto con Fuerza de Ley. Este mecanismo excepcional permite al Ejecutivo tomar medidas para asegurar que el PND sea implementado de

manera oportuna, garantizando la continuidad de las políticas públicas y el cumplimiento de las metas fijadas. Este proceso también resalta la importancia del control y balance entre los poderes, ya que, aunque el Ejecutivo tiene esta facultad, sigue estando sujeto a la eventual revisión y control del Congreso.

Esto implica que el presidente de la República tiene la facultad de incluir en el Plan Nacional de Inversiones disposiciones de carácter especial que, a pesar de ser excepcionales, buscan garantizar la implementación de las políticas y proyectos planteados en el plan. Sin embargo, esta capacidad no es ilimitada, ya que existen limitaciones claras en cuanto al tipo de normas que se pueden incorporar y su relación con los objetivos y propósitos del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Si el Plan Nacional de Inversiones incumple los límites constitucionales o criterios jurídicos establecidos, tales como la reserva de ley conexas con los objetivos generales del plan o la temporalidad del mismo, el plan podría ser considerado inconstitucional. Este incumplimiento pondría en duda la legalidad de las disposiciones contenidas en el plan, pues estaría en contraposición con principios fundamentales de la Constitución Política y el marco normativo que rige la creación de leyes en Colombia.

Por lo tanto, el control constitucional es esencial para asegurar que las normas contenidas en el PND y su implementación no vulneren la legalidad tributaria ni otros principios constitucionales, protegiendo así la coherencia del sistema legal del país

Es crucial entender que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) tiene una naturaleza orgánica prevalente, lo que significa que tiene un rango superior en relación con otras leyes, pero su aprobación y ejecución deben adherirse a ciertos procedimientos establecidos por la Constitución Política de Colombia.

Si el Congreso de la República no aprueba el PND dentro del plazo estipulado, el Gobierno Nacional tiene la facultad de expedirlo mediante un decreto con fuerza de ley, de acuerdo con el artículo 341 de la Constitución. Sin embargo, esta facultad subsidiaria está sujeta a restricciones claras y criterios constitucionales, ya que el Ejecutivo no puede legislar sobre temas ordinarios o cuestiones que deban ser discutidas y aprobadas a través del proceso legislativo regular. Es decir, el Ejecutivo solo puede intervenir en la legislación de materias extraordinarias o en situaciones urgentes relacionadas con la implementación del PND, pero no sobre temas ordinarios, como la creación, modificación o eliminación de tributos.

Este mecanismo refuerza la separación de poderes y garantiza que, en casos normales, las leyes sean aprobadas y modificadas a través de un proceso legislativo riguroso realizado por el Congreso, respetando los principios constitucionales como el de legalidad. Esto asegura que las decisiones tributarias y normativas que afectan a la ciudadanía sean debatidas de manera abierta y controlada, evitando que se tomen decisiones unilaterales o fuera de lugar por parte del Ejecutivo

En los últimos años, se ha vuelto cada vez más frecuente observar la inclusión de temas tributarios dentro de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), lo cual ha dado lugar a una creciente incorporación de cuestiones fiscales que no reciben el debido análisis o discusión por parte del Congreso. Un claro ejemplo de esto es la Ley 1955 de 2019, que forma parte del PND 2018-2022 y que consta de 336 artículos, lo que refleja la tendencia creciente de los gobiernos de abordar cuestiones tributarias a través de este tipo de legislación. En un esfuerzo por incrementar los recursos del Estado, el Congreso ha autorizado la creación de nuevos impuestos y beneficios fiscales, un proceso que, en algunos casos, ha estado muy cerca de vulnerar el principio de legalidad debido a la falta de un adecuado control legislativo

El gobierno tiene la responsabilidad de implementar estrategias que promuevan la equidad, la igualdad y la dignidad, pero siempre respetando la naturaleza normativa del sistema.

La transparencia en el proceso de planificación es fundamental, ya que garantiza el acceso tanto a derechos legales como a condiciones socioeconómicas justas. En cambio, la sobrecarga fiscal junto con niveles elevados de corrupción puede generar efectos adversos, resultando en una sociedad aún más desiguales y carente de equidad

Es evidente que en los últimos años se ha incrementado la inclusión de normas tributarias dentro de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), lo que ha llevado a una mayor agresividad en la creación de nuevas fuentes de ingreso. Esta tendencia, que ha sido ratificada por las administraciones recientes, parece ser justificada de diversas maneras, aunque sus efectos finalmente terminan siendo asumidos por los ciudadanos, sin importar cómo se hayan generado estas nuevas cargas fiscales.

En otras palabras, no queda completamente claro cuáles son los motivos y justificaciones que respaldan la inclusión de beneficios y tributos dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND), especialmente en lo que respecta a la Ley 1955 de 2019. La exposición de motivos del Congreso y su vínculo con las bases del plan tampoco parecen ofrecer una justificación sólida. La falta de coherencia temática plantea dudas sobre el respeto al principio de legalidad, lo que ha sido el punto de partida para realizar este análisis

Esto implica que todo el contenido del PND debe estar estructurado de manera coherente, de modo que las problemáticas clave puedan ser abordadas mediante la formulación de objetivos alineados con las necesidades del Plan, y siempre en conformidad con la legislación vigente y los principios que guían una Ley orgánica. Este principio se ha entendido de manera que las medidas instrumentales contempladas en el PND deben estar estrechamente vinculadas a los planes y metas establecidos en la sección general del documento, de manera directa y con un propósito claro. Así, el análisis para determinar si se ha infringido este principio, no solo en lo que respecta a la legalidad tributaria, sino también en cuanto a la unidad temática, se basa en la congruencia de

los objetivos, metas, estrategias y políticas presentados en la parte general del Plan, y en la adecuación del proceso para justificar la inclusión de tributos en su articulado.

Finalmente, si las medidas instrumentales no guardan relación con los programas y subprogramas centrales de desarrollo, se estaría vulnerando lo establecido en el artículo 158 de la Constitución Política, lo que implicaría una violación de la legalidad. En este contexto, es importante considerar aspectos como la creación de nuevos tributos debe ser abordada dentro de una norma estructural adecuada, asimismo, para garantizar la sostenibilidad económica del país, no es suficiente establecer fuentes de ingresos temporales; los impuestos resultan más eficaces cuando tienen una naturaleza permanente. Dado que los tributos son fundamentales para la estabilidad económica nacional, su tratamiento debe ser considerado con la debida importancia, y no ser una respuesta inmediata a un déficit presupuestario del gobierno

*Tabla 7. Origen 1991-2024*

#	Periodo	Administración	Título	Fecha	Ley	Enfoque principal
	PND			publicación		
1	1990-1994	César Gaviria Trujillo	La revolución pacífica	16 de octubre de 1991	NO	Apertura comercial del país; Profundización del proceso de descentralización; Mayor participación del sector privado.
2	1994-1998	Ernesto Samper Pizano	El salto social	2 de junio de 1995	Ley 1883	Conciliación entre crecimiento y equidad. <i>Pilares:</i>

---

*educación, empleo y competitividad.*

---

3	1998-2002	Andrés Pastrana Arango	Cambio para construir la paz	29 de julio de 1999	Ley 508	Cambio institucional orientado a la consecución de la paz y la reactivación de la producción; soporte de la descentralización y el fortalecimiento del tejido social.
4	2002-2006	Álvaro Uribe Vélez	Hacia un Estado Comunitario	26 de junio de 2003	Ley 812	Construcción Estado Comunitario mediante los cuatro objetivos: brindar seguridad democrática, impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, construir equidad social, e incrementar la transparencia y eficiencia del Estado.
5	2006-2010	Álvaro Uribe Vélez	Estado comunitario:	24 de julio de 2007	Ley 1151	El Estado Comunitario como el instrumento para lograr un desarrollo

---

---

		desarrollo para todos			sostenible que beneficie a todos y a generaciones futuras. Principios fundamentales: seguridad democrática, respeto a las libertades públicas, construcción de cohesión social, transparencia y respeto la independencia de las instituciones del Estado. Profundiza en los objetivos del PND 2002-2006.
--	--	--------------------------	--	--	--

---

6	2010- 2014	Juan Manuel Santos Calderón	Prosperidad para todos	16 de junio de 2011	Ley 1450	País con prosperidad para todos: con más empleo, menor pobreza y más seguridad. <i>Pilares: crecimiento sostenido, estrategia de igualdad de oportunidades, estrategia para consolidar la paz.</i>
---	---------------	--------------------------------	---------------------------	------------------------	-------------	--

---

7	2014- 2018	Juan Manuel Santos Calderón	Todos por un nuevo país	9 de junio de 2015	Ley 1753	La paz, la equidad y la educación conforman un
---	---------------	--------------------------------	----------------------------	-----------------------	-------------	--

---

---

círculo virtuoso. La paz favorece la equidad y la educación, la equidad propicia la paz y la educación, y la educación genera condiciones de paz y equidad.<sup>4</sup>

---

Seis estrategias transversales: competitividad e infraestructura; movilidad social; transformación del campo; seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz; buen gobierno y crecimiento verde.<sup>5</sup>

---

8	2018-2022	Iván Duque Márquez	El futuro es de todos	25 de mayo de 2019	Ley 1955	El Plan Nacional de Desarrollo es un pacto por la equidad. Este PND planteaba alcanzar la inclusión social y
---	-----------	--------------------	-----------------------	--------------------	----------	--

---

---

productiva, a través del emprendimiento y la legalidad. Legalidad como semilla, el emprendimiento como tronco de crecimiento y la equidad como fruto, para construir el futuro de Colombia.

---

9	2022-2026	Gustavo Petro Urrego	Colombia, potencia de la vida	5 de mayo de 2023	Ley 2294	El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 busca: sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una
---	-----------	----------------------	-------------------------------	-------------------	----------	---

---

---

transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza. El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia, "Potencia mundial de la vida" fue aprobado el 5 de mayo de 2023 por el Congreso de la República y fue sancionado por el presidente de Colombia, Gustavo Petro Urrego el 19 de mayo de 2023, en el resguardo indígena Remanso de Chorrobocón, en el departamento de Guainía.

---

*Nota.* Resumen de los PND desde 1990 hasta 2024 analizando el enfoque principal que cada administración en su momento.

*Tabla 8. Impuestos creados por los PND 1990-2024*

PND	Nombre	Propuesta de Modificación o creación de Impuestos
1990-1994	La revolución Pacífica- Cesar Gaviria	IVA:Se buscó ampliar la base imponible del IVA e incrementar su tasa para aumentar la recaudación. También se propuso ajustar las exenciones y los tratamientos especiales para hacer el sistema más equitativo y eficiente.  Reforma de Impuesto sobre la Renta: Se introdujeron cambios en las tarifas del impuesto sobre la renta, así como en la deducción y exención de ciertos ingresos, con

---

---

el objetivo de mejorar  
la progresividad del  
impuesto y reducir la  
evasión.

Impuesto de Timbre:

Se revisaron las tasas y  
la base imponible del  
impuesto de timbre,  
que grava documentos  
y ciertos actos  
jurídicos.

Impuestos sobre el

Patrimonio y el

Capital: Se

implementaron

reformas para mejorar

la tributación sobre el

patrimonio y el capital,

con el fin de ampliar la

base imponible y

aumentar la equidad en

la distribución de la

carga tributaria.

---

---

Nota. Descripción de los impuestos creados a través de los PND.

Más de diez años atrás, comenzó la formulación de planes de desarrollo más organizados, cuyo enfoque principal se centró en fomentar el crecimiento económico del país, con especial atención al proceso de planificación.

*Tabla 9. Elementos principales para el estudio de tributos*

Categoría	Elementos
Derivada que es dada a los entes territoriales.	Potestad tributaria
Sujeto activo: el estado, en tributos territoriales es el municipio. Sujeto pasivo: el contribuyente	Sujetos de la obligación tributaria
Artículo 338 de CP: No puede haber tributo sin ley que lo determine.	Principio de legalidad y reserva de ley
Impuestos, tasas y contribuciones	Clasificación de los tributos

---

Nota. Descripción de la categoría y elementos propios para el análisis de los tributos.

Analiza el principio de legalidad y reserva de ley en Colombia desde los tributos territoriales; este principio exige que los tributos puedan darse sólo con la existencia de una ley que lo determine.

Con el fin de evaluar si se cumple con el principio de legalidad tributaria en la creación de beneficios fiscales, así como en la inclusión, modificación o eliminación de tributos dentro del proceso de formulación y consolidación de un Plan Nacional de Desarrollo, se ha constatado que las normativas tributarias incluidas en los recientes Planes Nacionales de Desarrollo, particularmente en el presentado por el presidente Iván Duque, que es objeto de análisis en este

estudio, han superado ciertos cuestionamientos de constitucionalidad planteados por la Corte; En efecto, el Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno establece varios nuevos tributos, principalmente tasas y contribuciones, entre los cuales se incluye:

- Una contribución territorial destinada al servicio de parqueo o estacionamiento en vía pública, cuyo objetivo es financiar la sostenibilidad y mejorar la calidad de los sistemas de transporte. La normativa establece el hecho generador de la contribución, así como los sujetos pasivos y activos involucrados, pero omite especificar detalles clave sobre los elementos determinantes de la obligación tributaria, como la tarifa y la base gravable.
- Se establece una tasa destinada a la protección y conservación de bienes arquitectónicos, la cual será gestionada por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, y aplicable a ciertos servicios que la entidad brinda, conforme a lo definido legalmente (hecho generador). Además, se determinan los sujetos activos y pasivos, pero se delega al Gobierno Nacional la responsabilidad de fijar la base gravable y el sistema tarifario, basándose en un método y un sistema específicos
- Se establece una tasa destinada a la protección y conservación de bienes arquitectónicos, la cual será gestionada por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, y aplicable a ciertos servicios que la entidad brinda, conforme a lo definido legalmente (hecho generador). Además, se determinan los sujetos activos y pasivos, pero se delega al Gobierno Nacional la responsabilidad de fijar la base gravable y el sistema tarifario, basándose en un método y un sistema específicos (art. 135).
- Se establece una tasa para cubrir los costos de los servicios ofrecidos por la Dirección Nacional de Derechos de Autor, en la que se definen los sujetos activos y pasivos, así

como el hecho generador, pero sin una precisión técnica ni constitucional clara sobre la base gravable ni la tarifa aplicable.

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo introduce modificaciones a varios tributos ya existentes. Un ejemplo de esto es la figura de las obras por impuestos, donde se especifica el propósito de los convenios de inversión y se detallan los efectos tributarios en caso de que ocurran circunstancias de fuerza mayor que impidan el cumplimiento de los contratos, lo que llevaría a la extinción de la obligación tributaria.

#### **4.1.3. Cumplimiento con los mandatos constitucionales relativos al principio de reserva de ley en la creación y modificación de impuestos a través de las leyes de PND.**

Las leyes en las que el presidente define sus políticas y estrategias suelen ser poco revisadas en detalle por los ciudadanos; comúnmente, la atención se centra en las normas ordinarias. Esto puede generar una distracción que compromete la rigurosidad del cumplimiento del principio de legalidad en las leyes del plan, ya que se incluyen disposiciones que no guardan relación con la estructura de un Plan Nacional de Desarrollo, tal como lo establece la Constitución, como es el caso de aquellas que se refieren a la creación de tributos. Esta situación afecta la planeación económica en Colombia, volviéndose impráctica al incrementar el número de artículos del plan, lo que a su vez reduce la eficiencia del proceso de discusión y aprobación en el Congreso.

Esto se evidencia claramente al revisar los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) desde el año 1994 hasta la fecha. El primero de ellos, conocido como la revolución pacífica, contenía aproximadamente 60 artículos, mientras que los actuales planes de desarrollo superan los 350 artículos. Esto no solo dificulta su comprensión y revisión, sino que dificulta su seguimiento e implementación, al igual que genera complicación en lo legislativo para su discusión amplia, teniendo en cuenta la limitación de tiempo con que se cuenta para ello (90 días).

Es fundamental aclarar las características que definen a un Plan Nacional de Desarrollo (PND), con el fin de entender el propósito de este tipo de norma orgánica y qué la distingue de otras. En términos generales, las etapas para la expedición de un PND comprenden un proceso de elaboración, presentación y trámite legislativo, en el cual el Gobierno nacional tiene la responsabilidad de presentar el proyecto de PND, conforme a lo dispuesto en el artículo 200 de la Constitución Política y en línea con lo establecido en el artículo 150 del mismo texto superior.

Al analizar el Plan Nacional de Desarrollo (PND), es crucial destacar, en primer lugar, los conceptos clave relacionados con la estructura de planificación y la estructura tributaria. En este sentido, se observa que no se proporciona una claridad suficiente en la conceptualización de la tributación, lo cual es esencial para comprender su alcance y composición dentro del contexto colombiano.

En el contexto de la tributación, es fundamental preguntarse si el Estado colombiano cubre las necesidades de su población a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND). La respuesta se encuentra en que el Estado puede satisfacer dichas necesidades utilizando los recursos obtenidos a través de la explotación de su propio patrimonio, las actividades que desarrolla o los servicios que ofrece. Asimismo, puede recurrir a los recursos de los particulares mediante operaciones de crédito, la imposición de sanciones, como las multas, o a través de la recaudación de tributos. Todas estas fuentes existentes de recursos del Estado son independientes de la actividad de planeación; sin embargo, El PND configura el plan estratégico para desarrollar el cumplimiento o la satisfacción de las necesidades del Estado, pero no debe ser el escenario a través del cual se crean esas fuentes de financiamiento, mucho menos los impuestos. El diseño de tributos debe estar regulado por las leyes, siguiendo los principios de legalidad, y no debe ser el objetivo de los planes de desarrollo, que deben centrarse en la planeación y ejecución de políticas públicas a mediano y largo plazo.

Parece estar claro que, las leyes del PND no son el escenario normativo idóneo para la creación, modificación o extinción de tributos, sin embargo, al revisar los pronunciamientos de la máxima autoridad en lo constitucional de Colombia frente a dicha incorporación normativa, encontramos que, en algunos casos la corte ha avalado la inclusión de mandatos con carácter tributario en dichas leyes, y en otras lo ha rechazado, situación que se resume en las siguientes tablas de análisis:

*Tabla 10. Impuestos y/o modificaciones vigentes*

<b>Ley</b>	<b>Art</b>	<b>Nombre impuesto/beneficio</b>	<b>Tipo</b>	<b>Acto sobre el tributo</b>	<b>Demanda do</b>
188	NA	Esta Ley no toca ningún aspecto tributario estructural en sus 47 artículos			NO
508	58	Tasas por uso del agua	Tasa	Modificación	No
508	66	Exención impuestos a los peajes	Impuesto	Modificación	No
508	111	Exención impuesta de renta	Impuesto	Modificación	No
508	114	Exención de beneficios socios o accionistas	Impuesto	Modificación	No
508	116	Impuesto a las transacciones financieras	Impuesto	Creación	No

508	124	Extensión 2x1000 BANREP	Impuesto	Modificación	No
508	141	IVA en los contratos de concesión	Impuesto	Modificación	No
508	144	Adiciónese el departamento de Arauca al fondo de subsidio de sobretasa a la gasolina	Tasa	Modificación	No
508	146	Bienes excluidos de IVA	Impuesto	Modificación	No
812	31	Incentivo Forestal	Impuesto	Modificación	No
812	33	Tarifa financiamiento proyectos de riesgo	Tasa	Creación	No
812	112	Tasas por Congestión y parqueo en vía Pública	Tasa	Creación	No
1151	67	Tarifa generación de energía eléctrica sistema interconectado nacional	Tarifa	Creación	No
1151	63	Tarifa fondo especial cuota del fomento gas natural	Tasa	Modificación	No
1450	23	Incremento tarifa mínima impuesto predial unificado	Impuesto	Modificación	No

1450	71	Tasa prestacion de servicios ganado bovino	Tasa	Modificación	No
1450	102	Contribución gas industria domiciliario	Contribución	Modificación	No
1450	90	Tasa por uso de áreas de alta congestión	Tasa	Creación	No
1450	211	Tasas retributivas y compensatorias por vertimientos	Tasa	Modificación	No
1450	216	Tasa por utilización del agua	Tasa	Modificación	No
1753	187	Autoavalúo para Impuesto Predial	Impuesto	Modificación	No
1753	36	Contribución Supertransporte	Contribución	Creación	No
1955	18	Cont Especial Superservicios y CREG	Contribución	Modificación	No
1955	65	Impuesto de Renta-Tarifa	Impuesto	Modificación	No
1955	20	Tarifa por servicios UPME	Tasa	Creación	No

1955	64	Limitación Rentas Exentas	Impuesto	Modificación	No
1955	65	Impuesto de Renta-Tarifa	Impuesto	Modificación	No
1955	74	Impuesto a las ventas-Tarifa especial	Impuesto	Modificación	No
1955	76	Cont. Supersalud	Contribución	Modificación	No
1955	97	Tasas Municipales Art. 33 L.1753	Tasa	Modificación	No
1955	108	Cont. Supertransporte L.1753	Contribución	Modificación	No
1955	123	Impuesto Vehículos - Sujeto Pasivo	Impuesto	Modificación	No
1955	145	Tarifas Cámaras de Comercio	Tasa	Modificación	No
1955	158	Tasa Servicios ICA	Tasa	Creación	No
1955	170	Impuesto Renta - Deducciones Don Inves innov (Base Gravable)	Impuesto	Modificación	No

1955	171	Impuesto Renta - Descuentos Inv e Innov (Tarifa)	Impuesto	Modificación	No
1955	174	Impuesto Renta - Deduc Invers Energías Limpias (Base Gravable)	Impuesto	Modificación	No
1955	179	Impuesto Renta - Obras por impuestos ADN (Tarifa)	Impuesto	Modificación	No
1955	257	Tasa por servicio adecuación tierras L.41/93	Tasa	Creación	No
1955	272	Impuesto a las ventas-Exclusión de bienes (Hecho Generador)	Impuesto	Modificación	No
1955	273	Impuestos a las ventas-Exención de bienes (Hecho Generador)	Impuesto	Modificación	No
2294	49	IPU - Base Gravable - Actualización Catastral - Límite	Impuesto	Modificación	No
2294	273	Sobretasa alumbrado público rural	Impuesto	Modificación	No
2294	304	Contribución para el turismo - Tarifa	Contribución	Modificación	No
2294	25	tasas retributivas y compensatorias por vertimientos - Tarifa	Tasa	Modificación	No

*Nota.* Impuestos y/o modificaciones introducidas a través de las leyes de PND que se encuentran vigentes en el ordenamiento jurídico, porque no han sido demandadas, es decir, sometidas a examen constitucional ante la corte.

En resumen, son muchas las disposiciones que han permeado al ordenamiento jurídico tributario sin reproche alguno y conservan su validez normativa dado que no han sido demandadas por ningún ciudadano y en tal sentido la corte no puede pronunciarse sobre ellas, ya que las leyes de PND no tienen control automático de constitucionalidad por parte del tribunal guardián de la carta política.

*Tabla 11. Tributos demandados*

Le y	A rt	Nombre impuesto/beneficio	Tipo	Acto sobre el tributo	Cargos	Declara do	Sentenc ia	Ratio decidendi
19 55	31 3	Sobretasa Energía Eléctrica	Tasa	Creació n	Destinación específica	Inexequ ible	C- 504/202 0	Tributo de destinación específica no autorizado CPC
17 53	19 1	Alumbrado Público - Sujetos pasivos y bases	Impuesto	Modific ación	Interés general	Inexequ ible	C- 272/201 6	Prevalencia del interés general

1450	101	Contribución de estabilización de precios de combustibles	Contribución	Creación	Legalidad tributaria	Inexequible	C-222/2012	No definir todos los elementos del tributo
812	42	Tarifa mínima para la prestación de servicios de salud	Tasa	Creación	Reserva de ley material	Inexequible	C-137/2007	Facultar al gobierno para definir tarifas sin fijar límites ni criterios
1955	161	Tasa Para Consultas Previas	Tasa	Creación	Unidad de materia	Inexequible	C-492/2020	No conexidad
1955	244	Contribución Parafiscal Seg.social - IBC Independientes (B.G.)	Contribución	Modificación	Unidad de materia	Inexequible	C-068/2020	No conexidad
2294	135	Tasa de Protección y manejo de Bienes Arqueológicos	Tasa	Creación	Unidad de materia	Inexequible	C-117/2024	No conexidad

22 94	16 9	Tasa de los servicios de la dirección de derechos de autor	Tasa	Modificación	Unidad de materia	Inexequible	C-117/2024	No conexidad
19 55	27 4	Arancel Importaciones	Impuesto	Creación	Unidad de materia, generalidad ley marco	Inexequible	C-026/2020	Por regular con precisión aspectos cambiantes que son de competencia del ejecutivo en la reglamentación, rompiendo así la naturaleza de la ley marco. No conexidad
19 55	27 5	Arancel de aduanas	Impuesto	Creación	Unidad de materia, generalidad ley marco	Inexequible	C-026/2020	Igual que arriba

19 55	31 4	Contribución Especial Adicional para Superservicios Públicos	Contribución	Creación	Unidad de materia, igualdad, certeza	Inexequible	C-464/2020	No determinación clara de los sujetos pasivos
19 55	13 0	Cont. Especial Laudos Arb Económicos	Contribución	Creación	Unidad de materia, no confiscatoria, regresividad	Inexequible	C-161/2022	No conexidad unidad de materia y gastos de funcionamiento
14 50	48 1	Exención impuestos importación de activos por instituciones de educación	Impuesto	Modificación	Igualdad y equidad	Inexequible	C-218/2015	Creaba un trato desigual entre los vigilados de igual condición
17 53	13 5	IBC Independientes - Seguridad Social	Contribución	Modificación	Unidad de materia	Inexequible	C-219/2019	No conexidad

11 51	76	Contribución superintendencia de vigilancia y seguridad privada	Contribuc ión	Creació n	Equidad, justicia y reserva de ley material	Exequib le parcial	C- 278/201 9	Se fijaron los elementos esenciales, salvo el paragrafo 3 que es inexequible
14 50	89	Tasa superintendencia de puerto y transporte	Tasa	Modific ación	Igualdad y equidad	Exequib le parcial	C- 218/201 5	Sólo la parte de gastos de inversión transgrede la igualdad y equidad
11 51	62	Tarifa servicio domiciliario de gas licuado	Tasa	Modific ación	Unidad de materia	Exequib le	C- 1062/20 08	Hay razonabilidad y proporcionalid ad y conexidad pnd
14 50	42	Fondo de promoción turística	Contribuc ión	Creació n	Unidad de materia - prohibición de	Exequib le	C- 747/201 2	Hay relación entre las

					inmiscuirse en otras materias			normas y las metas del pnd
--	--	--	--	--	----------------------------------	--	--	-------------------------------

*Nota.* Tributos que sí han sido demandados y objeto de revisión y pronunciamiento de la corte:

De la anterior revisión podemos notar cómo han sido 15 decisiones la corte en las que ha tenido oportunidad para pronunciarse sobre tributos en leyes de PND; sin embargo, los motivos de los demandantes han sido el rompimiento de la regla general de unidad de materia de todas las leyes, otros principios tributarios como la equidad y justicia, y por desbordar el contenido de la ley marco. Solo en el caso de la sentencia C-137/2007 la decisión estuvo basada en el principio de reserva de ley; empero no desde perspectiva de estar el tributo contenido en una ley de naturaleza no apropiada como el PND, sino por incumplir con el deber del legislador de fijar la totalidad de los elementos del tributo y dejar esa tarea al ejecutivo sin criterios ni limitación alguna.

También es muy notable que las 18 normas demandadas hasta ahora, únicamente 2 han superado el examen de constitucionalidad plenamente y otras dos de manera parcial; aunque haya sido, como ya se dijo, por razones diferentes a estar introducidas por vía de una ley de PND; lo cual muestra una fuerte y marcada tendencia de estas disposiciones a ser declaradas inexecutable. Esto sólo puede ser posible porque adolecen de notable debilidad constitucional y que en general, pareciera ser que la práctica de introducirlas por vía de una ley de PND, no solo desnaturaliza la ley del PND, sino al tributo mismo en diferentes exigencias de tipo constitucional.

Permite este análisis establecer con claridad que las normas tributarias requieren un procedimiento de diseño, elaboración y aprobación tan riguroso y técnico, que desborda en trámite y tiempo al reducido y sumario proceso de las leyes del PND, por lo cual, dichas disposiciones quedan generalmente mal configuradas y llegan a requerir, incluso, una reforma

por vía de la siguiente ley de PND o de otras normas ordinarias dentro del mismo periodo de gobierno. Esto puede deberse, como ya hemos insistido, por el corto tiempo que se tienen en el legislativo para su discusión y aprobación y por la limitación del congreso ante el proyecto presentado por el gobierno, situación que se agrava con el creciente volumen que han tenido los proyectos de PND en su articulado, situación que también hemos revisado en este estudio.

El siguiente análisis de Pérez Royo resulta pertinente para evaluar la constitucionalidad de los tributos incluidos en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo en Colombia entre 1992 y 2024. En particular, permite examinar si su implementación respeta el principio de reserva de ley y si el PND, como instrumento de planeación, ha sido utilizado adecuadamente para la regulación tributaria dentro del marco constitucional vigente.

En su obra "Fundamento y ámbito de la reserva de la ley en materia tributaria" (Pérez Royo, 1972), el autor examina el principio de reserva de ley como un elemento clave dentro del sistema fiscal. Este principio constitucional establece que la creación de tributos es una competencia exclusiva del poder legislativo, garantizando que el poder ejecutivo y otras autoridades no puedan imponer obligaciones fiscales de manera unilateral.

El autor también explora los límites y excepciones al principio de reserva de ley. Aunque la normatividad tributaria debe emanar principalmente del legislador, en algunas circunstancias se permite que ciertos aspectos específicos de los tributos sean definidos por otros órganos del Estado. Sin embargo, estas delegaciones deben estar sujetas a estrictos controles que aseguren el respeto a los principios fundamentales del derecho tributario, tales como la equidad y la progresividad.

En síntesis, Pérez Royo sostiene que el principio de reserva de ley es esencial para garantizar un balance entre el poder estatal y los derechos de los ciudadanos. Este principio

contribuye a la transparencia del sistema fiscal, refuerza los valores democráticos y mantiene la coherencia con los principios constitucionales.

Ahora bien, desde el enfoque garantista tenemos una respuesta ante el autoritarismo y la arbitrariedad en el ejercicio del poder estatal. Sus fundamentos pueden rastrearse en los escritos del filósofo Norberto Bobbio, quien lo desarrolló a partir de la teoría de la separación de poderes y la protección de los derechos humanos.

Este enfoque sostiene la importancia de resguardar los derechos ciudadanos frente a eventuales excesos del Estado, constituyéndose en un modelo jurídico y filosófico que enfatiza la tutela de las garantías fundamentales frente a posibles abusos de autoridad. Se basa en la premisa de que, en una sociedad democrática, es imprescindible la implementación de mecanismos que limiten el poder de las instituciones y eviten la vulneración de los derechos individuales.

De este modo, el garantismo busca un balance entre el ejercicio del poder estatal y la protección de las libertades personales, asegurando que los ciudadanos cuenten con salvaguardas efectivas para la defensa de su dignidad, libertad y derechos fundamentales.

Son serios entonces los cuestionamientos desde la óptica constitucional que tienen los tributos creados o modificados por vía de las leyes del PND; pero quizás los más relevantes tienen que ver con la desnaturalización del PND como ley especial de finalidad distinta a la creación de tributos y con el superior principio constitucional de reserva de ley en materia tributaria que también encarna a otros esenciales principios como la auto imposición y representación.

Dicho de otra manera, estas disposiciones se alejan de los requerimientos constitucionales y por ello no resulta aceptable que la ley del PND sea el escenario adecuado para la legislación en aspectos tributarios.

## CONCLUSIONES

Los Planes Nacionales de Desarrollo no se discuten con el tiempo y antelación necesaria, especialmente en lo que tiene que ver con temas tributarios que puedan derivarse de ellos. El Congreso ve limitada su libertad de configuración legislativa en el trámite de la ley de PND por la naturaleza misma que el constituyente le asignó a dicha ley.

No resulta constitucional que este tipo de leyes se utilicen para crear o modificar tributos, ya que el Congreso estaría obligado a modificarlos o aprobarlos sin una discusión amplia y especial como la que requieren los tributos, en cumplimiento de principios democrático, pluralista y participativo; todos ellos concordantes con el gran principio de autoimposición-representación que rige de manera especial y superior al derecho tributario.

El artículo 339 superior y la creación del Plan Nacional de Desarrollo no mencionan la creación o modificación de tributos, por lo que se evidencia clara vulneración al principio de reserva de ley. Esto restringe y limita la posibilidad de deliberación, representación y auto imposición como lo indica la norma, que es lo que ocurre cuando se crean los proyectos de reforma tributaria. Por el contrario, los Planes Nacionales de Desarrollo son iniciativa del poder ejecutivo, lo que significa que, al pasar al Congreso dado el breve tiempo que la ley dispone para su aprobación, el poder legislativo no tendrá mayor injerencia en su contenido, presentándose la posibilidad de que el PND se implemente a través de un decreto, lo que abre una peligrosa puerta para que tributos sean introducidos al ordenamiento jurídico a través de decretos.

La estructura del PND dada por la Constitución y la ley, se centra en la enunciación de las fuentes de los recursos para ejecutar el plan a manera de presupuesto (Planificación-Proyección), pero no permite la creación de las fuentes, las cuales deben establecerse conforme a lo que la Constitución y la ley establezca para cada una de ellas.

Al permitirse la inclusión de asuntos tributarios en las leyes del PND y considerar la potestad subsidiaria que tiene el ejecutivo para aprobar su PND por vía de decreto, incluso con fuerza de ley, plantea un alto riesgo de que aspectos tributarios se introduzcan al ordenamiento jurídico a través de un decreto ejecutivo en cabeza del presidente de la República, lo cual rompe contundentemente con el principio de reserva de ley de auto-imposición y de representación, al no provenir de un cuerpo colegiado.

## REFERENCIAS

- Alonso, G. (2018). Dirección Nacional de Planeación. La República.  
<https://www.larepublica.co/analisis/gloria-alonso-2793634/sesenta-anos-del-dnp-y-la-planeacion-en-colombia-2793633>
- Ámbito Jurídico. (2019). Ya van 10 demandas admitidas en contra del plan de desarrollo de Duque. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo/constitucional-y-derechos-humanos/ya-van-10-demandas-admitidas-en-contra>
- Augusto, C., Grass, Y. y García, X. (2013). Principios constitucionales que rigen el sistema tributario. *Dixi*, 67.
- Clavijo, S. (2007). Evolución de la tributación en Colombia y sus desafíos (1990-2006). CEPAL.  
<http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/27472/clavijo0107.pdf>
- Cubides, E. (2019). Plan Nacional de Desarrollo. Universidad Externado de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). Bases del Plan Nacional de Planeación 2014-2018. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). Bases del Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022). DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018a). Dirección General del DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018b). Aspectos constitucionales y procedimentales del Plan Nacional de Desarrollo. Una aproximación metodológica para la construcción de los Planes Nacionales de Desarrollo. Oficina Asesora Jurídica. Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018c). Bases del Plan Nacional de Planeación 2018-2022. DNP.

- Fuentes Bernal, J. J. (2008). Doctrina tributaria oficial y problemas de la hermenéutica jurídica. *Revista de derecho Fiscal*, 4, 119-127.
- Función Pública. (2019). Ley de crecimiento económico. Ley 2010 de 2019.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=159687>
- La República. (30 de abril de 2019). Andi alerta sobre inclusión de 30 normas tributarias irregulares en el PND. <https://www.larepublica.co/economia/andi-alerta-sobre-inclusion-de-30-normas-tributarias-irregulares-en-el-pnd-2857060>
- Maya, M. (2011). El Plan Nacional de Desarrollo, todo un retroceso democrático. *Semanario Virtual Caja de Herramientas*, 2.
- Piza, J., Plazas, V. y Restrepo, J. (2015). La obligación tributaria y sus fundamentos constitucionales. Universidad Externado de Colombia, Departamento de Derecho Fiscal.
- Plazas Vega, M. (2005). Derecho de la hacienda pública y derecho tributario (Sección II). Temis.
- República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Legis.
- Riaño, C. N. (2019). La "reforma tributaria" que trae el Plan Nacional de Desarrollo de Iván Duque. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/la-reforma-tributaria-que-trae-el-plan-nacional-de-desarrollo-de-ivan-duque-2829283>.
- Rusínque, F. (2018). Universidad Externado de Colombia. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 19(11), 259-290. <https://doi.org/10.18601/21452946>.
- Sandilands, R. (2015). La misión del Banco Mundial a Colombia de 1949, y las visiones opuestas de Lauchlin Currie y Albert Hirschman. *Revista de Economía Institucional*, 17 (32), 213-232.
- Schenone, O. (2003). Las tres G: gobernar es gravar para gastar. Gobernar eficientemente es gravar y gastar eficientemente. Cuadernos académicos.  
[www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0717-68212003011900004&script=sci](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0717-68212003011900004&script=sci)

Upegui Mejía, J. C. (2009). Principios constitucionales del derecho tributario en Colombia y México. *Revista de derecho Fiscal*, 5, 131-161.

### **Normas y jurisprudencia**

Acto legislativo 1 (11 de diciembre de 1968).

Acto Legislativo 1 (Congreso 1945).

Barrios, P. (2016). La Reserva de Ley en el Sistema Tributario: Implicaciones y Desafíos Contemporáneos. *Revista de Derecho Público*.

Cámara de Representantes. (2019). Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley 227 de 2019 Senado, 311 de 2019. Cámara por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". *Gaceta* 130.

Cámara de Representantes (2019). Informe de ponencia para segundo debate en la plenaria de la honorable cámara de representantes al Proyecto de Ley 311 de 2019. Cámara, 227 de 2019 Senado por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la equidad". *Gaceta* 273

Corte Constitucional Acción de Inconstitucionalidad, 19 de junio de 2019, León Fredy Muñoz Lopera.

Corte Constitucional, Sentencia C-016 de 2016, M. P. Alejandro Linares Cantillo.

Corte Constitucional, Sentencia C-008 de 2018, M. P. José Fernando Reyes Cuartas.

Corte Constitucional, Sentencia C-082, 26 de febrero de 2020, M. P. Carlos Bernal Pulido.

Corte Constitucional, Sentencia C-1062 de 2008, Humberto Sierra, Salvamento de Voto, Plan Nacional De Desarrollo-Trámite de aprobación.

Corte Constitucional, Sentencia C-1067 de 12 de mayo de 2002, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

Corte Constitucional, Sentencia C-109 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional, Sentencia C-134 de 25 de febrero de 2009, M. P. Mauricio González

Cuervo.

Corte Constitucional, Sentencia C-1383 de 16 de abril de 2003, M. P. Clara Inés Vargas H.

Corte Constitucional, Sentencia C-1403 de 2000, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional, Sentencia C-219 de 22 de mayo de 2019, M. P. Luis Guillermo Guerrero

Pérez.

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

Corte Constitucional, Sentencia C-269 de 2019, M. P. Carlos Bernal Pulido.

Corte Constitucional, Sentencia C-305 de 2004, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional, Sentencia C-335 de 1994, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional, Sentencia C-455 de 1994, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional, Sentencia C-537 de 1995, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional, Sentencia C-891 de 2012, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencias sobre la constitucionalidad de los PND.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). Informes y documentos de planes de desarrollo.

Gómez, L. (2020). Fundamentos del Derecho Fiscal en Colombia: Teoría y Práctica. Universidad

Externado de Colombia.

Ley 152 de 1994 - Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Ley 1607 de 2012 y otras normativas fiscales de referencia.

Martínez, A. (2018). Derecho Tributario y Constitucionalidad: Principios y Límites del Poder

Tributario. Editorial Jurídica Colombiana.

Ramírez, J. (2017). Política y Planificación: Análisis de los Planes de Desarrollo en Colombia.

Siglo del Hombre Editores.

Senado de la República. (2019). Proyecto de Ley 311 de 2019. Cámara por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

Gaceta 033.

Vargas, F. (2015). Historia de la Planeación en Colombia: Del Frente Nacional a la Actualidad.

Editorial Universidad de los Andes.