



## COMUNICADO 13

23 y 24 de abril

El comunicado 13 contiene tres decisiones. Se presenta en el siguiente índice sus principales ejes temáticos:

**Sentencia C-138 de 2025:** Corte declaró la exequibilidad condicionada de las expresiones 'todas' y 'organismos autónomos' del parágrafo 5º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, relativas a la obligatoriedad de utilizar Acuerdos Marco de Precios en contratación pública.

**Sentencia C-142 de 2025:** Se declaró inexecutable algunos apartes de los artículos 5, 61, 289 y 297 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", por violación del principio de publicidad.

**Sentencia C-143 de 2025:** Se declaró la constitucionalidad del incremento en la contribución a cargo de empresas generadoras de energía ordenado por el artículo 233 de la Ley 2294 de 2023, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, por no vulnerar el principio de unidad de materia.

**Sentencia C-138/2025**  
**M.P. Diana Fajardo Rivera**  
**Expediente 15947**

**Corte declaró la exequibilidad condicionada de las expresiones 'todas' y 'organismos autónomos' del parágrafo 5º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, relativas a la obligatoriedad de utilizar Acuerdos Marco de Precios en contratación pública, en el entendido de que esta aplica únicamente a entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y que, en el caso de las entidades destinatarias incluidas en la norma, el reglamento que module dicha obligatoriedad deberá respetar los límites que impone su autonomía constitucional, en particular sus funciones esenciales y competencias propias**

### 1. Norma demandada

**"LEY 1955 DE 2019**  
 (mayo 25)  
 Diario Oficial No. 50.964 de 25 de  
 mayo 2019

Por el cual se expide el Plan  
 Nacional de Desarrollo 2018-2022.

"Pacto por Colombia, Pacto por la  
 Equidad"

**El Congreso de la República**

**DECRETA:**

(...)

TÍTULO II

(...)

CAPÍTULO II  
MECANISMOS DE EJECUCIÓN DEL  
PLAN

(...)

SECCIÓN I  
PACTO POR LA LEGALIDAD:  
SEGURIDAD EFECTIVA Y JUSTICIA  
TRANSPARENTE PARA QUE TODOS  
VIVAMOS CON LIBERTAD Y EN  
DEMOCRACIA

(...)

**SUBSECCIÓN 2**  
**LEGALIDAD PARA LA**  
**TRANSPARENCIA DE LAS FINANZAS**  
**PÚBLICAS**

(...)

**ARTÍCULO 41. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN.** Modifíquese el párrafo 5 del artículo 2o de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:

**PARÁGRAFO 5o.** Los acuerdos marco de precios a que se refiere el inciso 2 del literal a) del numeral 2 del presente artículo, permitirán fijar las condiciones de oferta para la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización a las entidades estatales durante un período de tiempo determinado, en la forma, plazo y

condiciones de entrega, calidad y garantía establecidas en el acuerdo.

La selección de proveedores como consecuencia de la realización de un acuerdo marco de precios, le dará a las entidades estatales que suscriban el acuerdo, la posibilidad que mediante órdenes de compra directa, adquieran los bienes y servicios ofrecidos.

En consecuencia, entre cada una de las entidades que formulen órdenes directas de compra y el respectivo proveedor, se constituirá un contrato en los términos y condiciones previstos en el respectivo acuerdo.

El Gobierno nacional señalará la entidad o entidades que tendrán a su cargo el diseño, organización y celebración de los acuerdos marco de precios. El reglamento establecerá las condiciones bajo las cuales el uso de acuerdos marco de precios, se hará obligatorio para **todas** las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

**Los Organismos Autónomos, las Ramas Legislativa y Judicial y las entidades territoriales en ausencia de un acuerdo marco de precios diseñado por la entidad que señale el Gobierno nacional, podrán diseñar, organizar y celebrar acuerdos marco de precios propios."**

## 2. Decisión

Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA, por los cargos analizados, de las expresiones 'todas', contenida en el penúltimo inciso, y 'organismos autónomos', contenida en el último inciso del párrafo 5º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, en el entendido de que: (i) la obligatoriedad de los acuerdos marco de precios únicamente se aplica a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y (ii) en el caso de las entidades destinatarias incluidas en la

norma, el reglamento que module dicha obligatoriedad deberá respetar los límites que impone su autonomía constitucional, en particular sus funciones esenciales y competencias propias.

### **3. Síntesis de los fundamentos**

La Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió una demanda de inconstitucionalidad presentada contra las expresiones “todas” y “organismos autónomos” del parágrafo 5º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, en las cuales se establece la obligatoriedad de aplicar Acuerdos Marco de Precios (AMP) en los procesos de contratación estatal.

En la demanda, el ciudadano alegó que las disposiciones acusadas vulneraban los principios de separación de poderes y de autonomía administrativa y presupuestal de diversas entidades estatales, entre ellas las ramas Legislativa y Judicial, los órganos de control, los órganos de la organización electoral y las entidades territoriales. También planteó reparos adicionales por presunta afectación de la libertad de empresa, la libre competencia y la reserva de ley orgánica.

La Corte evaluó la aptitud de los cargos formulados y concluyó que solo los relacionados con la posible afectación a la separación de poderes y a la autonomía institucional cumplían los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia exigidos por la jurisprudencia constitucional. En contraste, consideró que los reproches basados en la libertad de empresa, la libre competencia y la reserva de ley orgánica no satisfacían los requisitos para activar el control abstracto y, por tanto, no fueron objeto de decisión de fondo.

Al analizar el asunto, la Corte formuló el problema jurídico en torno a determinar si las expresiones demandadas, al imponer la obligatoriedad de acogerse a los Acuerdos Marco de Precios, vulneraban el principio de separación de poderes y el régimen constitucional de autonomía de entidades como las ramas legislativa y judicial, los órganos de control, los órganos electorales, los organismos autónomos y las entidades territoriales. Para resolver esta cuestión, la Sala aplicó un juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia, conforme a los lineamientos establecidos en la Sentencia C-345 de 2019.

La Corte identificó que la medida legislativa perseguía fines constitucionalmente importantes, como la eficiencia administrativa, la

moralidad en la contratación pública, la estandarización técnica de los procesos y la prevención de prácticas corruptas o anticompetitivas. Además, encontró que los Acuerdos Marco de Precios son herramientas válidas dentro del diseño legal para la contratación de bienes y servicios de características técnicas uniformes, y que permiten fortalecer los principios de transparencia y racionalidad en el uso de los recursos públicos.

No obstante, la Sala advirtió que la implementación de estos instrumentos debía realizarse con pleno respeto por la autonomía constitucional de las entidades destinatarias, en especial de aquellas que cumplen funciones esenciales dentro del esquema de organización del Estado. En particular, enfatizó que las ramas legislativa y judicial, los órganos de control, los órganos electorales y las entidades territoriales, aunque cumplen algunas funciones administrativas, ejercen principalmente competencias constitucionales sustantivas como la producción normativa, la administración de justicia, el control fiscal y disciplinario y la organización electoral. Estas funciones son expresión de su autonomía institucional y resultan indispensables para la vigencia efectiva de los principios de separación de poderes y de autonomía territorial.

Desde esta perspectiva, la Corte precisó que la obligatoriedad de acogerse a los Acuerdos Marco de Precios, así como su reglamentación, no puede afectar los fines misionales ni las competencias esenciales que la Constitución asigna a estas entidades. Aunque formalmente estén sometidas al Estatuto General de Contratación, su autonomía funcional y misional debe ser respetada para evitar cualquier afectación a su independencia constitucional.

En consecuencia, la Corte determinó que las expresiones demandadas debían ser declaradas exequibles, siempre que se entendiera que la obligatoriedad de los Acuerdos Marco de Precios únicamente se extiende a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y que en el caso de las ramas del poder público, los órganos de control, los órganos electorales, los organismos autónomos y las entidades territoriales, el reglamento que module dicha obligatoriedad deberá preservar su autonomía constitucional, en particular en lo que respecta a sus funciones esenciales y fines misionales.

Para asegurar esta interpretación y evitar ambigüedades, la Corte trasladó la interpretación conforme a la parte resolutive de la sentencia, mediante una fórmula de exequibilidad condicionada. De esta forma, preservó la validez del instrumento de contratación pública como

mecanismo legítimo de racionalización del gasto público, al tiempo que garantizó el respeto por el diseño constitucional de autonomía y separación de funciones del Estado.

#### 4. Salvamentos de voto

Frente a la anterior decisión, **salvaron integralmente su voto la magistrada Cristina Pardo Schlesinger y el magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najjar**. A su vez, la **magistrada Natalia Ángel Cabo salvó parcialmente el voto**.

El **magistrado Ibáñez Najjar se apartó de la decisión adoptada por la mayoría** por cuanto consideró que las disposiciones acusadas violan de manera flagrante las normas constitucionales que garantizan la autonomía administrativa y técnica de las Ramas Legislativa y Judicial, de la Organización Electoral, de los órganos de control, de las entidades territoriales y de los demás órganos autónomos del poder público con régimen constitucional y legal propios y, en consecuencia, han debido ser declaradas inexecutable.

Es válido el fin perseguido por la norma, consistente en el mejoramiento de la eficiencia, la eficacia y la economía en la contratación pública, pero es inconstitucional que por la vía del reglamento del gobierno y a través de decisiones administrativas de una unidad administrativa especial, como es la Agencia Colombia Compra eficiente, vinculada a la Rama Ejecutiva, se le exija obligatoriamente a las demás Ramas, a las otras organizaciones, a las entidades del orden territorial y a los demás órganos autónomos que integran la estructura del Estado, que deban someterse en su contratación a los acuerdos marcos de precios que diseñe e imponga esa entidad administrativa.

El magistrado Ibáñez Najjar indicó que la determinación de las condiciones en virtud de las cuales se contratará la adquisición de bienes o la prestación de servicios de condiciones uniformes hace parte de la autonomía administrativa y técnica que reconoce la Constitución Política a los órganos de las Ramas Legislativa y Judicial, a la organización electoral, a los órganos autónomos con régimen constitucional y legal propios y a las entidades territoriales. Es claro que la autonomía de este tipo de entidades no es absoluta y, por supuesto, puede ser limitada por la ley. Sin embargo, la disposición acusada prevé una limitación total de tal autonomía y entrega al Gobierno nacional la determinación por la vía del reglamento, de las condiciones en las cuales el uso de Acuerdos

Marcos de Precios (AMP) diseñados por una entidad ejecutiva del orden nacional será obligatorio para ellas.

Tal disposición no constituye una afectación *prima facie* de la autonomía como lo aceptó la mayoría de la Sala Plena, sino la vulneración directa del núcleo esencial de la autonomía administrativa y técnica de tales entidades. La jurisprudencia constitucional ha sido pacífica al señalar que la autonomía que la Constitución Política reconoce a ciertos órganos y a las ramas del poder público puede ser limitada por la ley siempre que no se afecte su núcleo esencial. En el plano presupuestal, la autonomía implica la posibilidad de decidir sobre la oportunidad de decisiones referentes a la contratación y el compromiso de recursos financieros para el logro de las funciones a cargo de las entidades.

Por efecto de la norma demandada, el Gobierno Nacional, y no la ley, ni la entidad a la que interesa, se convierte en el determinador de los eventos en los cuales las entidades a las que la Constitución Política asigna autonomía deben hacer uso de un Acuerdo Marco de Precios específico. Dicho de otro modo, por efecto de la disposición acusada, ya no serán las entidades con autonomía las que definan los términos de los contratos, las condiciones de los bienes y servicios a contratar, los tiempos de entregas y pagos, entre otros aspectos, de los bienes y servicios de características uniformes que deban contratar para el cumplimiento de sus funciones; es el Gobierno nacional quien ahora tiene tal competencia. De modo que las entidades, aunque autónomas, no tienen alternativa diferente a obedecer y ajustarse a las condiciones que fije el Gobierno para la adquisición de los bienes y servicios necesarios para adelantar sus funciones. Por efecto del inciso 5to, el único evento en el que estas entidades podrían definir sus AMP sería aquél en el que el Gobierno nacional determine que estos no son obligatorios, o en el que la entidad que este señale no haya elaborado uno para ser impuesto a las demás entidades públicas.

En opinión del magistrado Ibáñez, el asunto que en este caso ocupaba a la Sala no podía ser sometido a un juicio de razonabilidad y proporcionalidad. Por el contrario, debía ser excluido del ordenamiento en tanto afecta el núcleo esencial de la autonomía que la Constitución Política reconoce directamente a ciertas entidades, órganos y ramas del poder público.

De forma subsidiaria, el magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar señaló que, en todo caso, la disposición acusada tampoco superaría un test de proporcionalidad como el que la mayoría de la Sala decidió aplicar para

resolver el asunto. Aunque reconoció que el fin perseguido por la norma, consistente en el mejoramiento de la eficiencia y la transparencia en la contratación pública es constitucionalmente importante, estimó que la disposición resultaba irrazonable y desproporcionada para la autonomía de las entidades territoriales, los órganos autónomos y las ramas legislativa y judicial.

A su juicio, no se demostró que la medida consistente en que sea el reglamento expedido por una entidad del gobierno nacional el que defina en qué condiciones los Acuerdos Marcos de Precios (AMP) serán obligatorios para todas las entidades a las que aplica el Estatuto General de la Contratación Pública sea efectivamente conducente para el logro de la finalidad descrita. Prueba de ello es que el mismo argumento sería válido respecto de los AMP que determinara la Rama Ejecutiva, la Rama Judicial, las entidades territoriales o cada uno de los órganos autónomos. Todos los AMP se benefician de las economías de escala, homogenizan las condiciones de contratación y por esa vía mejoran la transparencia y la eficacia de la contratación pública o privada.

Dicho de otro modo, no hay prueba en el expediente, ni se formuló argumento suficiente que permitiera acreditar que el diseño de los AMP por parte de una entidad descentralizada de la Rama Ejecutiva del orden nacional sea efectivamente conducente para el logro de la finalidad identificada. En particular, porque no hay evidencia indicativa de que si cierto AMP fuese diseñado por otra rama del poder público carecería del mismo efecto: promover la eficiencia y transparencia en la contratación pública, buscando garantizar el uso racional de los recursos del Estado y la protección del interés general.

La falta de demostración de idoneidad de la medida impacta de forma directa el análisis de proporcionalidad. Es claro que la regla de obligatoriedad del inciso cuarto impone una restricción directa a la autonomía administrativa por efecto de la obligatoriedad del uso de AMP diseñadas por una entidad de la rama ejecutiva del orden nacional. Sin embargo, no es claro que la determinación de tal obligatoriedad en el uso de estos acuerdos por parte de Colombia Compra Eficiente reporte beneficios claros que compensen la afectación a la autonomía o por lo menos la igualen. Lo único demostrado en el expediente es que los beneficios que generan los AMP devienen del mecanismo propiamente dicho, y no de la asignación de una competencia única para su diseño y determinación de obligatoriedad. Incluso, es posible considerar que un AMP diseñado por el órgano autónomo, la entidad territorial o la rama del poder público que requiera la contratación del servicio reportará

mayores beneficios para el ejercicio de la función asignada a cada uno, mayor eficiencia y mayor aprovechamiento de las economías de escala, que uno diseñado por una entidad ajena que desconoce la misionalidad y especialidad de las funciones de las anteriores.

De las consideraciones expresadas se sigue, también, la improcedencia del condicionamiento aprobado por la mayoría de la Sala Plena. La jurisprudencia constitucional ha señalado de forma pacífica que las sentencias integradoras mediante las cuales se declara la exequibilidad condicionada de una medida legislativa proceden cuando la Corte encuentra que la disposición analizada admite más de una interpretación plausible, y solo una de ellas se ajusta a la Constitución Política. En ese evento, procede excluir la interpretación contraria a la Constitución mediante la fijación del contenido válido de la norma. En el caso *sub judice* no se cumple la condición descrita por cuanto: *primero*, el inciso 4 del párrafo quinto analizado no admite una interpretación alternativa a la que se fija en el condicionamiento. Es claro, por aplicación literal de la ley que los AMP que diseñe y cuya obligatoriedad defina Colombia Compra Eficiente son aplicables únicamente a las entidades cobijadas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Estas son las definidas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993. De modo que el primer condicionamiento no añade nada a la norma acusada, ni excluye del ordenamiento una interpretación contraria a la Constitución.

*Segundo*, la limitación introducida en el condicionamiento no tiene la capacidad real de salvaguardar la autonomía de los órganos autónomos, las entidades territoriales y las ramas legislativa y judicial del poder público, pues la violación de la Constitución no se deriva de una interpretación posible de la norma, sino de su contenido mismo. Como se señaló en precedencia, la restricción a la autonomía de estas entidades para diseñar sus propios AMP no se deriva de la obligatoriedad del mecanismo de compra, sino de que sea una entidad de la rama ejecutiva del orden nacional quien defina las condiciones de los acuerdos y los eventos en los que estos son obligatorios para todas las entidades sujetas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública. Además, el condicionamiento introduce un nuevo factor de complejidad que, de hecho, puede añadir problemas de constitucionalidad a la norma pues no son claras las condiciones en las cuales podría entenderse que el reglamento que module la obligatoriedad de los AMP irrespete los límites de la autonomía constitucional, las funciones esenciales y las competencias propias de las

referidas entidades. Por las consideraciones expuestas el magistrado Ibáñez Najar se apartó de la decisión mayoritaria.

La **magistrada Pardo Schlesinger salvó su voto**. Consideró que las expresiones demandadas sí desconocen los principios de separación de poderes y de autonomía administrativa y presupuestal. En particular, de las entidades territoriales, las ramas legislativa y judicial, los organismos de control y de las entidades que forman parte de la organización electoral.

Al respecto, destacó que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 287 de la Constitución, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses. Además, tienen, entre otros, los derechos a ejercer las competencias que les correspondan y a administrar sus recursos. Así mismo, advirtió que, al tenor del artículo 113 superior, las ramas legislativa y judicial son autónomas e independientes. De acuerdo con la citada norma constitucional, los organismos de control y las entidades que forman parte de la organización electoral también son titulares de esa autonomía e independencia.

Por tanto, si bien las entidades territoriales, las ramas legislativa y judicial, los organismos de control y las entidades que forman parte de la organización electoral están sujetas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, la obligación de usar los acuerdos marco de precios que celebre la rama ejecutiva resulta inconstitucional. Esto así, en la medida en que desconoce el principio de separación de poderes y la autonomía administrativa y presupuestal de esas entidades. Dicha autonomía permite que las entidades ejecuten el presupuesto en forma independiente, mediante la celebración de contratos estatales y de la ordenación del gasto. De ahí que deba interpretarse que la Constitución proscribe la posibilidad de que el legislador las obligue a usar los acuerdos marco de precios que celebre la rama ejecutiva.

La magistrada **Natalia Ángel Cabo salvó parcialmente su voto**. Si bien reconoce que los acuerdos marco de precios cumplen unas finalidades importantes en términos de transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos, se distancia de la sentencia por dos razones: primero porque parte de una lectura de la norma que no corresponde a su sentido literal. Segundo porque, a partir de esta lectura, crea un condicionamiento que es vago y no soluciona los problemas que puede tener la norma en términos de autonomía de órganos cuya independencia se reconoce constitucionalmente.

Para la magistrada Ángel Cabo, la disposición objeto de condicionamiento<sup>1</sup> se refiere a distintos tipos de instituciones del Estado cuya autonomía difiere en cuanto a sus fundamentos y alcances: las entidades territoriales, las ramas del poder público, los organismos de control y la organización electoral. Por lo tanto, el análisis del cargo por desconocimiento de su autonomía debió tener en cuenta tales diferencias.

Si bien dicha magistrada compartió con la mayoría que la norma demandada no viola el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales<sup>2</sup>, sí consideró que, tal y como está redactada, la norma acusada afecta la autonomía de la rama judicial y legislativa, de los organismos de control y de la organización electoral. Esta autonomía se funda en el principio de separación de poderes y en el sistema de pesos y contrapesos, que son pilares fundamentales de la Democracia.

Para la magistrada Ángel Cabo, el condicionamiento propuesto no corrige dicha afectación. A su juicio, la expresión “deberá respetar los límites que impone su autonomía constitucional, en particular sus funciones esenciales y competencias propias” es abstracta, debilita la figura de los acuerdos marco de precios pese a que son una herramienta importante para la gestión transparente y eficiente de los recursos públicos, y deja al arbitrio del redactor del reglamento la definición acerca de cuáles acuerdos marco de precios respetan la autonomía y cuáles no.

Por estas razones, la magistrada Ángel Cabo consideró que habría sido preferible formular el literal (ii) del condicionamiento en el sentido de que las ramas legislativa y judicial, los organismos de control y la organización electoral, en virtud de su autonomía, pueden apartarse de los acuerdos marco de precios celebrados por el Gobierno nacional, siempre y cuando justifiquen, mediante acto motivado y para cada contratación específica, que tales acuerdos no garantizan el adecuado cumplimiento de sus funciones misionales.

**Sentencia C-142/25**  
**M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar**  
**Expediente D-15345**

---

<sup>1</sup> Ley 1150 de 2007, artículo 2º, parágrafo 5º, inciso quinto, modificado por el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019.

<sup>2</sup> Constitución Política, artículo 287.

**Corte Constitucional declaró inexecutable algunos apartes de los artículos 5, 61, 289 y 297 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, por violación del principio de publicidad**

## 1. Normas demandadas

### “LEY 2294 DE 2023<sup>3</sup>

por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026  
“Colombia Potencia Mundial de la Vida”

#### EL CONGRESO DE COLOMBIA

**DECRETA:**  
(...)

#### TÍTULO II PLAN DE INVERSIONES Y PRESUPUESTOS PLURIANUALES

**Artículo 5°. Plan Nacional de Inversiones Públicas 2023-2026.** El Plan Nacional de Inversiones Públicas 2023-2026, se estima en un valor de 1.154,8 billones, a pesos constantes de 2022, el cual incluye el componente Plan Plurianual de Inversiones para la Paz de forma transversal y que se estima en un valor de 50,4 billones, a pesos constantes de 2022, cuyos anexos hacen parte integral de la presente ley.

La inversión pública permitirá que el sector privado apalanque inversión adicional en un monto indicativo de 949,7 billones a precios constantes de 2022. (...)

**Tabla I. Fuentes que Financian el Plan de Inversiones Públicas**  
Cifras en billones de pesos de 2022

FUENTES	2023-2026	PARTICIPACIÓN
PGN	577,4	50,0

SGP	268,8	23,3
Territoriales	145,8	12,6
Empresas públicas	106,4	9,2
SGR	47,4	4,1
Cooperación	9,1	0,8
<b>TOTAL</b>	<b>1.154,8</b>	<b>100,0</b>

\*Esta inversión pública apalancará inversiones adicionales por parte del sector privado en un monto de 949,7 billones.

**Tabla II. Distribución fuentes públicas por transformación**  
Cifras en billones de pesos de 2022

TRANSFORMACIÓN	2023-2026
----------------	-----------

<sup>3</sup> Publicada en el Diario Oficial No. 52.400 del 19 de mayo de 2023.

Seguridad Humana y Justicia Social	743,7
Convergencia regional	138,4
Transformación productiva, internacionalización y acción climática	114,4
Derecho humano a la alimentación	46,1
Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental	28,8
Estabilidad macroeconómica	83,4
<b>TOTAL</b>	<b>1.154,8</b>

En cumplimiento del artículo 3° del Acto Legislativo 01 del 7 de julio de 2016 “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, apruébese como parte integral de la presente ley e incorpórese como anexo en el documento “Plan Plurianual de Inversiones” un componente específico para la paz por un valor de 50,4 billones como un componente del Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo.

**Tabla III. Componente de Paz en el Plan Nacional de Inversiones 2023-2026**

**Cifras en billones de pesos de 2022**

<b>TRANSFORMACIÓN</b>	<b>2023-2026</b>
Seguridad Humana y Justicia Social	32,1

Convergencia regional	7,1
Derecho Humano a la alimentación	4,6
Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental	1,9
Transformación productiva, internacionalización y acción climática	1,4
Transversal a las Transformaciones	3,3
<b>TOTAL</b>	<b>50,4</b>

**PARÁGRAFO 1°.** Los recursos identificados como fuentes de entidades territoriales para financiamiento del Plan Nacional de Inversiones Públicas 2023-2026, corresponde a las estimaciones de gastos efectuadas en los niveles departamental, distrital y municipal en el marco de su autonomía, para la articulación de políticas, estrategias y programas nacionales con los territoriales, según los mecanismos de ejecución definidos en el presente Plan Nacional de Inversiones.

**PARÁGRAFO 2°.** Como parte integral del Plan Plurianual de Inversiones se incluye una proyección indicativa para los pueblos y comunidades indígenas por un monto de veinte (20) billones de pesos, que incluye todos los recursos del Presupuesto General de la Nación, Sistema General de Participaciones y Sistema General de Regalías, de los cuales dos (2) billones corresponden a la proyección indicativa de los recursos del Presupuesto General de la Nación para el cumplimiento de los acuerdos de la consulta previa con estas comunidades étnicas. Estos recursos se proyectan respetando el Marco de

Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

**PARÁGRAFO 3º.** Como parte integral del Plan Plurianual de Inversiones se incluye una proyección indicativa para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras por un monto de **veintinueve (29,265) billones de pesos, que incluye todos los recursos del Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías, de los cuales cinco, nueve** (5,9) billones corresponden a la proyección indicativa de los recursos del Presupuesto General de la Nación para el cumplimiento de los acuerdos de la consulta previa con estas comunidades étnicas. Estos recursos se proyectan respetando el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

**PARÁGRAFO 4º.** Los proyectos que se desarrollen en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, contribuirán a la implementación de programas estratégicos, que se financiarán bajo el principio de concurrencia de fuentes y requerirán de la articulación intersectorial y de los diferentes niveles de gobierno. Para ello, las entidades del orden nacional y territorial aunarán esfuerzos para formular y ejecutar proyectos que permitan la implementación de intervenciones públicas integrales de mediano y largo plazo.

(...)

### **TÍTULO III MECANISMOS DE EJECUCIÓN DEL PLAN**

(...)

### **CAPITULO II ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO ALREDEDOR DEL AGUA Y JUSTICIA AMBIENTAL**

(...)

## **SECCIÓN VI TENENCIA EN LAS ZONAS RURAL, URBANA Y SUBURBANA FORMALIZADA, ADJUDICADA Y REGULARIZADA**

**Artículo 61. Mecanismos para facilitar y dinamizar los procesos de compra de tierras por oferta voluntaria.** En el marco del procedimiento de compra por oferta voluntaria de tierras, que se destinarán al fondo de tierras a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), podrán adelantarse las siguientes medidas:

1. Saneamiento para la compra de tierras. En los eventos en que la ANT, en el marco de sus funciones, adquiera inmuebles por negociación directa, operará a su favor el saneamiento sobre la existencia de limitaciones, gravámenes, afectaciones o medidas cautelares que impidan el uso, goce y disposición plena del predio, incluso, las que surjan con posterioridad al proceso de adquisición. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que procedan según la ley. En caso de ser necesario, con cargo al precio de compra del inmueble, se asumirán las obligaciones causadas, tales como servicios públicos, obligaciones tributarias del orden nacional y territorial, valorización y otras que recaigan sobre los inmuebles objeto de compra.

El saneamiento previsto en el inciso anterior no operará en perjuicio de la presunción de bien baldío prevista en la Ley 160 de 1994. Así mismo, no operará cuando: i) se presente despojo por el conflicto armado, en términos de la ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011; ii) existan medidas o limitaciones asociadas a procesos de restitución de tierras, conforme lo prescrito por la Ley 1448 de 2011; iii) existan medidas de protección de conformidad con lo previsto en la Ley 387 de 1997; y iv) se

estén adelantando procesos de clarificación de la propiedad, extinción del dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994.

Sobre las tierras que pretenda adquirir la ANT se debe acreditar propiedad privada de conformidad con lo previsto en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, se debe cumplir con las normas ambientales y agrarias, y deben estar en posesión de sus propietarios o del administrador del Frisco.

2. *Compra directa de tierras al Frisco.* La ANT podrá adquirir de manera directa:

a) Inmuebles rurales no sociales con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio, **bajo la figura de enajenación temprana, o cualquier otro mecanismo que establezca la ley. En los eventos en los que se hubiera constituido reserva técnica, o se hubiere pagado el valor de venta y siempre que sea declarada la extinción de dominio, estos serán reintegrados en su totalidad al Fondo de Tierras.**

b) Inmuebles rurales propiedad de personas jurídicas incursas en procesos de liquidación y con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio, bajo el mecanismo de enajenación temprana, de conformidad con lo establecido en el artículo 93 de la Ley 1708 de 2014.

Los predios deberán ser adquiridos por el precio base de venta definido en el avalúo comercial vigente al momento de la venta. El producto de la venta de estos bienes estará destinado a cancelar las deudas a cargo de la sociedad, respetando el proceso de

liquidación, sus etapas y las prelacións legales.

c) Inmuebles rurales propiedad de personas jurídicas incursas en procesos de liquidación y sobre las que se declare la extinción de dominio, conforme lo establecido en el inciso segundo del artículo 105 de la Ley 1708 de 2014.

Los predios deberán ser adquiridos por el precio base de venta definido en el avalúo comercial vigente al momento de la venta. El producto de la venta de estos bienes estará destinado a cancelar las deudas a cargo de la sociedad, respetando el proceso de liquidación, sus etapas y las prelacións legales.

**3. Compra directa de tierras al Fondo de Reparación de Víctimas. La ANT podrá adquirir de manera directa los inmuebles rurales del Fondo para la Reparación de las Víctimas susceptibles de comercialización, de que trata el artículo 54 de la Ley 975 de 2005, los cuales serán adquiridos por el monto fijado mediante avalúo comercial vigente.**

**Cuando se trate de inmuebles rurales vinculados a acciones de extinción del derecho de dominio en curso, la ANT los podrá adquirir tempranamente por el precio base de venta definido en el avalúo comercial vigente al momento de la venta. Para ello se aplicará el mecanismo de adquisición temprana establecido a continuación:**

**a) La Unidad Administrativa para la Reparación Integral de las Víctimas, en su condición de administradora del Fondo para la reparación de las Víctimas, podrá aplicar su reglamento interno para la enajenación de inmuebles rurales vinculados a acciones de extinción de dominio, siempre y cuando el comprador sea la ANT.**

**b) Una vez el inmueble sea vendido a la ANT, el administrador del Fondo para la Reparación de las Víctimas deberá informar a la autoridad judicial que conoce del proceso de extinción de dominio.**

**c) Con los dineros producto de la venta, el administrador del Fondo para la Reparación de las Víctimas constituirá una reserva técnica del treinta por ciento (30%), destinada a cumplir las órdenes judiciales de devolución que recaigan sobre los inmuebles objeto de venta.**

4. Transferencia directa por parte de otras entidades públicas. La ANT podrá adquirir, de manera directa, bienes inmuebles rurales de propiedad de las entidades públicas que cumplan con las condiciones para la implementación de programas de dotación de tierras.

Las entidades de derecho público podrán realizar la transferencia a título gratuito. En estos casos, la transferencia puede condicionar que la ANT comprometa la inversión de recursos. Estos recursos se destinarán a la compra de inmuebles para nuevas adjudicaciones, la adecuación de los bienes transferidos o su saneamiento.

**5. Identificación, priorización y compra de predios para la Reforma Rural Integral. Con el propósito de identificar predios idóneos para la reforma rural integral, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), con el apoyo de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), adelantará análisis prediales a través de la consulta de información pública, plataformas institucionales, capas geográficas, uso de las tecnologías de la información y demás métodos indirectos. El análisis identificará los predios con áreas superiores a dos (2) Unidades Agrícolas Familiares (UAF), calculadas por la metodología de Zonas Relativamente Homogéneas.**

**Los predios que cumplan con las condiciones anteriormente referidas constituirán la base para definir núcleos territoriales para su intervención prioritaria.**

**El MADR remitirá la información de los núcleos territoriales priorizados a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), con el propósito de que esta entidad proceda a la identificación de predios idóneos para la Reforma Rural Integral, y posterior aplicación del procedimiento de compra por oferta voluntaria.**

**En aquellos casos en los que los propietarios no procedan a la venta, la ANT adelantará el análisis de la explotación económica del predio, requiriendo a su propietario por una única vez, para que proceda a la enajenación de aquellas áreas que no se encuentren bajo aprovechamiento económico y que excedan la extensión de la UAF.**

**Cuando el propietario no acceda a la enajenación, la ANT aplicará los procedimientos agrarios a los que haya lugar.**

**De manera simultánea, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) priorizará la actualización catastral en las zonas definidas por el MADR, a partir de la metodología que el Instituto defina para tal fin. En las áreas restantes de los municipios, el IGAC adelantará la actualización catastral de manera progresiva. Los gestores catastrales deberán aplicar e incorporar dicha modificación en sus respectivas bases catastrales.**

**6. Procedimientos de la autoridad de tierras que deberán ser resueltos en fase administrativa. Para los asuntos de que trata los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, la Agencia Nacional de Tierras (ANT), mediante acto administrativo fundamentado en el informe técnico-**

jurídico definitivo y demás pruebas recaudadas, tomará la decisión de fondo que corresponda.

En firme dicho acto administrativo, la ANT procederá a su radicación en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del círculo donde se encuentra el predio, con el fin de que se realice el respectivo registro en el folio de matrícula inmobiliaria.

Los particulares que aduzcan tener derechos reales sobre los predios sometidos a los asuntos indicados, podrán ejercer únicamente la acción de nulidad agraria de que trata el artículo 39 de dicho decreto.

Dicha acción operará como control judicial frente al acto administrativo en el que se toma la decisión de fondo. Para su interposición, el accionante contará con un término de tres (3) años, contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo en el folio de matrícula inmobiliaria. Esta acción podrá interponerse directamente, sin necesidad de haber agotado los recursos contra el acto administrativo.

En los eventos en los que el juez disponga la suspensión provisional del acto administrativo en el marco de la acción de nulidad agraria, la ANT podrá disponer del inmueble conforme a sus competencias legales, siempre y cuando constituya una reserva destinada a cumplir las órdenes judiciales que se puedan dar en favor de los accionantes. Dicha reserva podrá ser constituida con recursos de su presupuesto, vehículos financieros públicos y/o cuentas especiales de la Nación.

Los procedimientos especiales agrarios que hubiesen pasado a etapa judicial, empero no hayan surtido la fase probatoria en dicha instancia, podrán ser reasumidos, mediante acto administrativo, por la Agencia

Nacional de Tierras y tramitarse atendiendo las disposiciones acá contenidas.

Parágrafo 1o. En los mecanismos de compra previstos en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo, la ANT tendrá la primera opción de compra.

Parágrafo 2o. Los literales a y b del numeral 2 del presente artículo constituyen supuestos adicionales a las reglas aplicables para la enajenación temprana, previstos en la legislación vigente.

Parágrafo 3o. El numeral 6 del presente artículo deroga el inciso segundo del artículo 39, el numeral 2 del artículo 60, el inciso segundo del artículo 61, el artículo 75 y el inciso tercero del artículo 76, solo en lo que respecta a los asuntos de que trata los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017; y las demás normas procedimentales que contradigan su contenido.

Parágrafo 4o. El cumplimiento de lo dispuesto en este artículo estará sujeto al Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo del correspondiente sector y a las disponibilidades presupuestales.

(...)

## CAPITULO VI CONVERGENCIA REGIONAL

(...)

### SECCIÓN II TERRITORIOS MÁS HUMANOS: HÁBITAT INTEGRAL

Artículo 289. Autorización excepcional para el otorgamiento de crédito directo a organizaciones comunales, y a los patrimonios autónomos que constituya la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. – Findeter para el

**desarrollo de proyectos de inversión en infraestructura en sus sectores elegibles.** Previa verificación de la Superintendencia Financiera de Colombia del cumplimiento de los requisitos para la administración y gestión de los sistemas integrales de gestión de riesgos, se autoriza a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - Findeter, para otorgar créditos directos **a organizaciones comunales de las que trata el artículo 7 de la Ley 2166 de 2021** y patrimonios autónomos creados por Findeter como fideicomitente dentro de un contrato de fiducia mercantil en virtud de la autorización contenida en el artículo 270 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto Ley 663 de 1993), y cuyo objeto sea el desarrollo de proyectos de inversión en infraestructura y los demás que se encuentren dentro de los sectores elegibles de conformidad con las normas vigentes. El otorgamiento de los créditos **estará sujeto al cumplimiento de las condiciones definidas en el literal k) del numeral 1 del artículo 270 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero,** y provendrá de los recursos propios disponibles de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - Findeter.

Lo dispuesto en este artículo, en ningún caso será aplicable a las operaciones de crédito público con cargo a la Asignación de Inversión Regional del Sistema General de Regalías, consagradas en el artículo 25 de la Ley 2279 de 2022 o en las normas que lo modifiquen o sustituyan.

La Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - Findeter a través de sus reglamentos internos establecerá los montos máximos de recursos propios que se destinarán para apalancar esta modalidad de crédito, las condiciones financieras generales, especialmente sobre las fuentes de pago ciertas y las garantías admisibles para este tipo de operaciones.

La Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - Findeter deberá cumplir en todo momento con las condiciones establecidas en las disposiciones legales y actos administrativos vigentes para realizar este tipo de operaciones en materia de otorgamiento, seguimiento y recuperación de los créditos otorgados y conflictos de interés que puedan configurarse, **esto sin perjuicio de las facultades de la Superintendencia Financiera de Colombia respecto de la verificación del cumplimiento de los sistemas integrales de gestión de riesgos propios de las operaciones.**

**Parágrafo 1o.** El presente artículo no constituye una autorización general para la constitución de patrimonios autónomos por parte de las entidades públicas del nivel nacional, territorial ni para Findeter.

**Parágrafo 2o.** La operación de que trata este artículo no corresponde a aquellas calificadas como operaciones de crédito público.

(...)

**Artículo 297.** Adiciónese el inciso quinto y tres párrafos al artículo 4o de la Ley 2079 de 2021, así:

**Artículo 4o. Política de Estado de Vivienda y Hábitat**

(...)

La política de vivienda y hábitat, a cargo del Gobierno Nacional, incluirá un enfoque diferencial que reconozca las condiciones socioeconómicas, y culturales de los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas raizales, palenqueras, campesinas y de grupos poblacionales específicos, especialmente de la población

víctima del conflicto armado, incluyendo para este último, el diseño de estrategias encaminadas a superar las barreras para la utilización de subsidios no aplicados en vigencias anteriores.

Parágrafo 1o. Para todos los efectos legales, se entiende que los negocios jurídicos celebrados por los patrimonios autónomos constituidos por FONVIVIENDA, para efectos de la ejecución de los subsidios familiares de vivienda otorgados por el Gobierno Nacional en el marco de la política de vivienda y hábitat urbana y rural, son de naturaleza jurídica privada.

Parágrafo 2o. Con el fin de generar cohesión y articulación en la ejecución de la política de vivienda y hábitat, el Fondo Nacional de Vivienda "Fonvivienda" tendrá como objetivos consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social,

agua y saneamiento básico, en particular aquellas orientadas a la descentralización territorial de la inmersión de los recursos destinados a estas actividades, administrando: Los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social, agua y saneamiento básico; los recursos que se apropien para la formulación, organización, promoción, desarrollo, mantenimiento y consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda y en general bienes y recursos de que trata la presente ley, para lo cual podrá constituir patrimonios autónomos a través de la suscripción de contratos de fiducia mercantil.

Parágrafo 3o. El Fondo Nacional de Vivienda podrá estructurar y ejecutar proyectos y programas para el sector de agua y saneamiento básico, que permitan garantizar las condiciones de acceso y mínimo vital de la población

## 2. Decisión

**PRIMERO. ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-294 de 2024, que declaró **"INEXEQUIBLES** el numeral 6º y el parágrafo 3º del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, "[p]or [la] cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia Potencia Mundial de la Vida'".

**SEGUNDO.** Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "veintinueve (29,265) billones de pesos, que incluye todos los recursos del Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías, de los cuales cinco, nueve" incluida en el parágrafo tercero del artículo 5 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", por la violación del principio de publicidad previsto en el artículo 157 de la Constitución Política, y **SUSTITUIRLA** por la expresión "por un monto de cinco coma nueve (5,9) billones que corresponden". En consecuencia, el parágrafo mencionado tendrá la siguiente redacción:

"Como parte integral del Plan Plurianual de Inversiones se incluye una proyección indicativa para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palanqueras por un monto de cinco

coma nueve (5,9) billones que corresponden a la proyección indicativa de los recursos del Presupuesto General de la Nación para el cumplimiento de los acuerdos de la consulta previa con estas comunidades étnicas. Estos recursos se proyectan respetando el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

**TERCERO.** Declarar **INEXEQUIBLES** la expresión “*de que trata el artículo 54 de la Ley 975 de 2005*”, el inciso segundo, y los literales a, b y c del numeral 3, el numeral 5 y el párrafo 1 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “*Colombia Potencia Mundial de la Vida*”, por la violación del principio de publicidad previsto en el artículo 157 de la Constitución Política.

**CUARTO.** Declarar **EXEQUIBLE** el literal a. del numeral 2, y los párrafos 2 y 4 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “*Colombia Potencia Mundial de la Vida*”, por el cargo de violación del principio de publicidad previsto en el artículo 157 de la Constitución Política.

**QUINTO.** Declarar **INEXEQUIBLES** las expresiones “**A ORGANIZACIONES COMUNALES Y**” “*organizaciones comunales de las que trata el artículo 7 de la Ley 2166 de 2021, y*”, “*estará sujeto al cumplimiento de las condiciones definidas en el literal k) del numeral 1 del artículo 270 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*”, y “*esto sin perjuicio de las facultades de la Superintendencia Financiera de Colombia respecto de la verificación del cumplimiento de los sistemas integrales de gestión de riesgos propios de las operaciones.*”, incluidas en el título, el inciso primero y el inciso cuarto del artículo 289 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “*Colombia Potencia Mundial de la Vida*”, por la violación del principio de publicidad previsto en el artículo 157 de la Constitución Política.

**SEXTO.** Declarar **INEXEQUIBLES** los párrafos 1 y 2 del artículo 297 de la Ley 2294 de 2023 “*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.*” por la violación del principio de publicidad previsto en el artículo 157 de la Constitución Política.

**SÉPTIMO.** Declarar **EXEQUIBLE** el párrafo 3° del artículo 297 de la Ley 2294 de 2023 “*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.*” por el cargo de violación del principio de publicidad previsto en el artículo 157 de la Constitución Política.

### 3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad presentada contra la Ley 2294 de 2023, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. En un principio, los accionantes dirigieron su demanda contra la totalidad del articulado de la ley. Alegaron, entre otros cargos, vicios de procedimiento por la presunta vulneración del principio de publicidad previsto en los artículos 157 y 160 de la Constitución Política.

Durante el término de subsanación de la demanda, los demandantes precisaron su acusación y centraron el reproche en los artículos 5, 61, 287 y 295 de la ley demandada. En virtud de ello, se admitió parcialmente la demanda y se limitó el análisis constitucional únicamente a los artículos 5, 61, 287 y 295 de la ley demandada.

Al examinar el contenido sustancial de la demanda corregida, la Corte advirtió que los artículos identificados formalmente como 287 y 295 no correspondían en realidad a los fragmentos normativos objeto de reproche. Se evidenció que el verdadero cuestionamiento recaía sobre los artículos 289 y 297. En aplicación del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, la Corte concluyó que el error mecanográfico cometido por los demandantes no impedía un pronunciamiento de fondo.

Como cuestión previa, la Corte verificó que la Sentencia C-294 de 2024 constituye cosa juzgada constitucional formal absoluta respecto del numeral 6º y el parágrafo 3º del artículo 61 de la Ley 2292 de 2023. En consecuencia, se declaró inhibida para emitir un nuevo juicio sobre esos apartados.

Una vez delimitado el objeto del control, la Corte procedió a resolver el cargo admitido a trámite. Para el efecto, verificó si se cumplió el principio de publicidad en el trámite de las proposiciones que dieron lugar a los artículos demandados. En particular, constató si estas habían sido publicadas por medios oficiales o alternativos, o fueron debidamente leídas o explicadas durante los debates legislativos previo a su debate y votación.

La Corte reiteró el precedente constitucional según el cual el principio de publicidad no se reduce a una formalidad procesal. Reconoció que, además de la lectura literal e integral de los textos a aprobar durante las sesiones del Congreso, la publicidad de las proposiciones puede

cumplirse por distintos medios como la divulgación anticipada de los textos a aprobar en las gacetas del Congreso, su publicación en plataformas institucionales o canales digitales oficiales, o su explicación oral suficiente en el curso del debate. Insistió en que estos mecanismos alternativos solo son válidos en la medida en que aseguren un conocimiento real, suficiente y oportuno del contenido normativo a aprobar por parte de los congresistas.

Con base en las pruebas recaudadas, la Sala Plena constató que varias de las proposiciones incorporadas a los artículos 5, 61, 289 y 297 no fueron leídas en su totalidad ni explicadas suficientemente al momento de su aprobación. Esta omisión comprometió el principio de publicidad, pues impidió que los congresistas tuvieran un conocimiento claro y completo del texto sometido a votación.

La Corte concluyó que se configuró un vicio de procedimiento insubsanable en el trámite de esas disposiciones. En consecuencia, declaró la inexecutable de los apartes que adolecían de dicho vicio dentro de los artículos 5, 61, 289 y 297 de la Ley 2294 de 2023. Al mismo tiempo, y tras constatar que el literal a. del numeral 2, los parágrafos 2 y 4 del artículo 61, así como del párrafo 3º del artículo 297 sí habían sido objeto de una adecuada divulgación previa y de una deliberación efectiva, las declaró exequibles.

#### **4. Salvamento parcial de voto y aclaraciones de voto**

El **magistrado Miguel Polo Rosero** salvó parcialmente su voto; la **magistrada Natalia Ángel Cabo** y el **magistrado Juan Carlos Cortés González** aclararon su voto.

El **magistrado Polo Rosero salvó parcialmente su voto**. Si bien acompañó los resolutive 1, 2, 3, 4, 6 y 7, en los que se declararon (i) la existencia de una cosa juzgada constitucional con la sentencia C-294 de 2024; (ii) la exequibilidad del literal a), del numeral 2, del artículo 61 y del párrafo 3 del artículo 297; y (iii) la inexecutable de una expresión del párrafo 3 del artículo 5, varios contenidos del artículo 61 y los parágrafos 1 y 2 del artículo 297 de la Ley 2294 de 2023, en los que se examinó el cumplimiento del principio de publicidad previsto en el artículo 157 de la Carta; en su opinión, la Sala Plena debió declarar la exequibilidad de las expresiones acusadas del artículo 289 de la misma ley en mención (resolutive 5), por cuanto no se comprometió el principio valorado, al haberse presentado una corrección formal del procedimiento en el trámite de su aprobación.

Sobre el particular, el magistrado Polo señaló que este Tribunal ha sostenido que siempre que se efectúe el escrutinio de una irregularidad en el procedimiento legislativo, es imprescindible que se examine el valor sustantivo que se encuentra en juego, a partir del contexto en que tuvo lugar el defecto observado, pues de ello depende si el desconocimiento de una regla de trámite referente a la aprobación de una ley constituye un vicio de procedimiento. Lo anterior no significa que las formas procesales sean irrelevantes o que puedan ser simplemente ignoradas. Por el contrario, ellas son importantes y deben ser respetadas, precisamente porque protegen valores sustantivos significativos vinculados con la realización del Estado Social de Derecho.

Con este propósito, se ha admitido que el trámite dirigido a la expedición de leyes debe ser entendido a partir de los objetivos y fines constitucionales que está llamado a cumplir, teniendo en cuenta el principio de instrumentalidad de las formas, conforme al cual las reglas procesales no tienen valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo, y el principio de corrección de las formas, que rechaza la concepción de los trámites como condiciones sin relevancia constitucional.

En desarrollo de lo anterior, esta Corporación ha señalado que la aplicación del principio de instrumentalidad de las formas en torno a la ocurrencia de una irregularidad en el trámite de un procedimiento legislativo le otorga a la Corte la posibilidad de determinar, (i) si ese defecto tiene la entidad suficiente como para configurar un vicio susceptible de afectar la validez de ley, a partir de la satisfacción o no del fin sustantivo que lo justifica. En caso de que la irregularidad tenga dicha entidad, (ii) este Tribunal debe estudiar si existió o no una corrección formal del procedimiento en el trámite de la iniciativa; y en caso de que el vicio no haya sido subsanado, (iii) esta Corporación debe examinar si es posible devolver la ley al Congreso de la República para que corrija el defecto observado.

En el asunto bajo examen, al examinar con detenimiento la controversia, se advierte que dos artículos de los cuestionados fueron objeto de conciliación, precisamente, por incluir en la plenaria del Senado, varias modificaciones que resultaban distintas a los textos aprobados en la plenaria de la Cámara. En el caso del artículo 289, lo demandado en el proceso D-15345 corresponde exactamente con aquello que fue añadido en el Senado y que debía ser objeto de conciliación; mientras que, en el caso del artículo 297, se ordenó su conciliación solo porque uno refería a la "ley" y otro al "decreto" en el parágrafo 2, pero los textos

del resto de esa norma eran iguales entre ambas cámaras. Esta circunstancia se puede verificar en el auto 705 de 2024.

Ahora bien, el artículo 161 de la Constitución Política señala que, una vez la comisión de conciliación procura un texto único en el que se superan las divergencias, el mismo “se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias”, pues lo que se busca es “la repetición del segundo debate”, en aquello en que existió una diferencia. La primera consecuencia respecto del caso concreto es que solo los artículos conciliados fueron los que tuvieron la “repetición” del segundo debate en la plenaria del Senado, por lo que aquellos que no accedieron a esa instancia, e incurrieron en el vicio previo de publicidad, de forma irremediablemente debían declararse inexecutable, tal y como lo resolvió la Corte.

Pero, frente a los dos artículos que sí fueron objeto de conciliación, el análisis cambia, toda vez que, al repetirse el segundo debate, es clave verificar que lo conciliado corresponda específicamente con aquello que se cuestionó y que no fue objeto de conocimiento en el primer momento en que la plenaria discutió el asunto, para saber si, por el contrario, lo fue, en el segundo momento derivado de la conciliación. En esta última hipótesis, y (i) al haberse publicado el informe de conciliación, (ii) con la identificación exacta del texto que supuestamente era desconocido, (iii) con la aceptación de una fórmula para superar las discrepancias entre las cámaras, y (iv) con el sometimiento nuevamente a deliberación y aprobación, en segundo debate, por parte de las plenarias, por virtud del mandato contenido en el artículo 161 de la Constitución, debe entenderse que, al amparo del principio de instrumentalidad de las formas, se produjo una corrección formal del procedimiento frente a los artículos que se encuentren en la hipótesis descrita, pues ya no podría sostenerse que fueron textos desconocidos, que no hubo oportunidades de deliberación, ni que fueron aprobados de forma oculta.

No sobra recordar que en la sentencia SU-150 de 2021, la Corte aclaró que no existe prohibición constitucional o reglamentaria que impida modificar o cambiar los textos conciliados antes de su aprobación, pues una lectura contraria podría llevar a que pese a que (i) la comisión detecta deficiencias de trámite, o (ii) que se radica un texto contrario a la unidad temática de la iniciativa, o (iii) que las plenarias (ambas o una de ellas), decidan proponer la revisión del contenido del informe para que plasme una visión de consenso, dicha instancia estaría inhabilitada para corregir tales deficiencias, “(...) postura que no solo desnaturalizaría el fin que subyace en la función legislativa (crear, derogar y reformar

leyes), sino que también resultaría contraria a importantes principios que rigen la labor de producción normativa, como lo son el principio de corrección del trámite y el principio de instrumentalidad de las formas". Debe recordarse, por lo demás, que el papel que cumple la comisión de conciliación no es el de adoptar decisiones definitivas, ya que tal competencia está reservada de forma exclusiva para las plenarios. El encargo de la comisión se limita a presentar un texto de acuerdo bicameral, el cual, lejos de ser intangible, "(...) puede modificarse, respondiendo al carácter dinámico del proceso legislativo y a la necesidad de construir consensos alrededor de la manifestación de la voluntad democrática".

En el caso concreto, a diferencia del artículo 297, cuya conciliación no lo fue respecto de aquello que se introdujo de forma incorrecta en la plenaria del Senado, por lo que cabía la declaratoria de inconstitucionalidad adoptada por la Corte; en el caso del artículo 289, los textos conciliados son exactamente iguales a aquellos que se cuestionan por vulnerar el principio de publicidad en la plenaria del Senado. Respecto de esos textos, las plenarios de ambas cámaras tuvieron que volver sobre ellos, pues así lo dispone el artículo 161 de la Constitución, con una nueva publicación de un informe y con un pronunciamiento específico sobre la forma en que finalmente quedarían en la ley. De ahí que, por ejemplo, de persistir en la diferencia, esos textos podrían haber sido negados y retirados de la ley.

Al haberse tramitado la conciliación, previa la subsanación del vicio de procedimiento por desconocimiento del principio de publicidad y violación del artículo 161 de la Constitución, en el trámite de aprobación del informe que dio origen a la Ley 2294 de 2023, que el Congreso hizo en cumplimiento de las órdenes contenidas en el Auto 705 de 2024, tal circunstancia subsanó –a su turno– cualquier vicio que, por violación al requisito de publicidad respecto del trámite dado en la plenaria del Senado al artículo 289, se hubiera configurado con anterioridad a la aprobación del informe de conciliación respecto de los textos conciliados, en virtud del principio de corrección de las formas, pues las cámaras tuvieron conocimiento expreso de su contenido, los pudieron debatir nuevamente e, incluso, retirarlos de la iniciativa en caso de manifestar que debía mantenerse la diferencia, como lo autorizan los artículos 161 de la Constitución y 189 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior resulta especialmente importante, pues en el resolutivo tercero de la sentencia C-448 de 2024, esos textos que ahora se cuestionan fueron declarados exequibles, en relación con el presunto vicio por desconocimiento del principio de publicidad, al asegurarse el pleno

conocimiento de lo conciliado. Nótese que, bajo una consideración alejada de la valoración sustantiva del procedimiento legislativo y de las reglas previstas y definidas por la Corte frente al artículo 161 de la Carta, la mayoría de la Sala concluyó que debía producirse la inexecutable de esos textos, desconociendo que la habilitación de la conciliación, por disposición constitucional, supone -precisamente- la obligación de repetir el segundo debate en lo que generó discrepancias, por lo que aquello que inicialmente fue desconocido por la plenaria del Senado, luego dejó de tener esa connotación, y pasó a ser objeto de divulgación específica y detallada, entre otras, por virtud de la publicación del informe de conciliación y de su presentación y deliberación en las plenarios, lo que permite corregir y subsanar el vicio de falta de publicidad, por virtud del principio de instrumentalidad de las formas. Por estas razones, a juicio del magistrado Polo Rosero, el artículo 289 debió declararse executable.

**Sentencia C-143/2025**  
**M.P. Juan Carlos Cortés González**  
**Expediente D-15380**

**Corte Constitucional declaró la constitucionalidad del incremento en la contribución a cargo de empresas generadoras de energía ordenado por el artículo 233 de la Ley 2294 de 2023, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, por no vulnerar el principio de unidad de materia. También declaró la constitucionalidad de un conjunto de artículos del PND por no haberse configurado una elusión del debate parlamentario en su aprobación.**

### **1. Normas demandadas**

Los accionantes demandaron, por vicios de forma en su expedición, la Ley 2294 de 2023 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’”, misma que aparece publicada en el Diario Oficial No. 52.400 del 19 de mayo de 2023. Además cuestionaron la constitucionalidad de varios de sus artículos por diferentes cargos. Por su extensión podrá consultarse el texto normativo en el siguiente link:

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2294\\_2023.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2294_2023.html)

### **2. Decisión**

**Primero. ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-448 de 2024 que declaró la inexecutable de los artículos 3, 8, 13, 16, 26, 27, 28, 32, 38, 40, 51, 55, 69, 83, 96, 100, 101, 121, 172, 173, 174, 180, 194, 200, 207, 210, 215,

224, 233, 275, 289, 293, 297, 312, 327, 337, 339, 342, 356, 371 y 372 de la Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia Potencia Mundial de la Vida'", en lo que respecta al cargo por la vulneración del principio de publicidad en el debate y la votación del informe de conciliación en la plenaria del Senado, en los términos de esta providencia.

**Segundo. ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-294 de 2024 que declaró la inexecutable del numeral 6 y del párrafo 3º del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, en lo que respecta al cargo por la vulneración del principio de publicidad en la aprobación de proposiciones modificatorias en la plenaria del Senado, en los términos de esta providencia.

**Tercero. ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-142 de 2025 que declaró la executable del literal a. del numeral 2, los párrafos 2 y 4 del artículo 61 y el párrafo tercero del artículo 297 de la Ley 2294 de 2023, en lo que respecta al cargo por la vulneración del principio de publicidad, en los términos de esta providencia.

**Cuarto. ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-142 de 2025 que declaró la inexecutable de: la expresión "veintinueve (29,265) billones de pesos, que incluye todos los recursos del Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías, de los cuales cinco, nueve" del párrafo tercero del artículo 5; la expresión "de que trata el artículo 54 de la Ley 975 de 2005" del inciso primero, el inciso segundo y los literales a, b y c del numeral 3, el numeral 5 y el párrafo 1º del artículo 61; las expresiones "A ORGANIZACIONES COMUNALES Y", "organizaciones comunales de las que trata el artículo 7 de la Ley 2166 de 2021, y", "estará sujeto al cumplimiento de las condiciones definidas en el literal k) del numeral 1 del artículo 270 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero" y "esto sin perjuicio de las facultades de la Superintendencia Financiera de Colombia respecto de la verificación del cumplimiento de los sistemas integrales de gestión de riesgos propios de las operaciones" del artículo 289; y los párrafos primero y segundo del artículo 297 de la Ley 2294 de 2023, en los términos de esta providencia.

**Quinto. ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-370 de 2024 que declaró la inexecutable del artículo 340 de la Ley 2294 de 2023, en lo que respecta al cargo por la vulneración del principio de unidad de materia, en los términos de esta providencia.

**Sexto. ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-537 de 2023 que declaró la inexecutable del artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, en lo que respecta al cargo por la vulneración de la prohibición de constituir un monopolio rentístico, en los términos de esta providencia.

**Séptimo. INHIBIRSE** de emitir un pronunciamiento de fondo frente al cargo formulado por la vulneración del principio de autonomía territorial contra el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, por ineptitud sustantiva de la demanda, conforme a las consideraciones expuestas en esta providencia.

**Octavo. DECLARAR EXEQUIBLE** el artículo 233 de la Ley 2294 de 2023, por no vulnerar el principio de unidad de materia, conforme a las consideraciones expuestas en esta providencia.

**Noveno. DECLARAR EXEQUIBLES** los artículos 2, 10, 12, 15, 16, 23, 30, 31, 32, 36, 38, 40, 44, 45, 46, 49, 50, 51, 53, 54, 56, 57, 58, 62, 65, 66, 67, 68, 73, 74, 79, 80, 86, 88, 89, 96, 98, 99, 102, 103, 106, 108, 117, 123, 125, 126, 130, 133, 136, 140, 143, 144, 147, 151, 152, 153, 156, 160, 163, 165, 167, 170, 184, 191, 198, 199, 205, 208, 209, 210, 213, 214, 215, 216, 218, 219, 220, 223, 224, 225, 226, 227, 229, 230, 232, 235, 236, 239, 244, 245, 246, 251, 255, 257, 266, 269, 272, 273, 274, 279, 281, 282, 296, 307, 321, 328, 339, 348, 350, 353, 357, 358, 359, 362, 364, 366 y 367 de la Ley 2294 de 2023, por no haberse configurado una violación del artículo 157 de la Constitución Política en su aprobación por elusión del debate, en los términos señalados en esta providencia.

### 3. Síntesis de los fundamentos de la decisión

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda cuyo cargo principal se dirigía en contra de la Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia Potencia Mundial de la Vida'". Esto en razón a la ocurrencia de un posible vicio en la publicación del informe de conciliación del Proyecto de Ley 338 de 2023 Cámara - 274 de 2023 Senado, antecedente legislativo de la norma acusada, durante el trámite surtido ante la plenaria del Senado de la República. La demanda incluyó además cinco cargos subsidiarios contra artículos específicos de la ley demandada, referidos a la vulneración de los principios de publicidad, unidad de materia, autonomía territorial, la prohibición de constituir monopolios rentísticos y la configuración de una elusión del debate legislativo:

Cargo (principal)	1	Contra los artículos 3, 8, 13, 16, 26, 27, 28, 32, 38, 40, 51, 55, 69, 83, 96, 100, 101, 121, 172, 173, 174, 180, 194,
----------------------	---	--

		200, 207, 210, 215, 224, 233, 275, 289, 293, 297, 312, 327, 337, 339, 342, 356, 371 y 372 de la Ley 2294 de 2023 por la vulneración del principio de publicidad respecto del debate y votación del informe de conciliación en la plenaria del Senado.
Cargo (subsidiario)	2	Contra los artículos 5, 61, 289 y 297 de la Ley 2294 de 2023 por la vulneración del principio de publicidad respecto de la aprobación de las proposiciones modificatorias en la plenaria del Senado.
Cargo (subsidiario)	3	Contra los artículos 233 y 340 de la Ley 2294 de 2023 por la vulneración del principio de unidad de materia.
Cargo (subsidiario)	4	Contra el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 por la violación de la prohibición de constituir un monopolio rentístico.
Cargo (subsidiario)	5	Contra el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023 por la vulneración del principio de autonomía territorial.
Cargo (subsidiario)	6	Contra los artículos 2, 10, 12, 15, 16, 23, 30, 31, 32, 36, 38, 40, 44, 45, 46, 49, 50, 51, 53, 54, 56, 57, 58, 62, 65, 66, 67, 68, 73, 74, 79, 80, 86, 88, 89, 96, 98, 99, 102, 103, 106, 108, 117, 123, 125, 126, 130, 133, 136, 140, 143, 144, 147, 151, 152, 153, 156, 160, 163, 165, 167, 170, 184, 191, 198, 199, 205, 208, 209, 210, 213, 214, 215, 216, 218, 219, 220, 223, 224, 225, 226, 227, 229, 230, 232, 235, 236, 239, 244, 245, 246, 251, 255, 257, 266, 269, 272, 273, 274, 279, 281, 282, 296, 307, 321, 328, 339, 348, 350, 353, 357, 358, 359, 362, 364, 366 y 367 de la Ley 2294 de 2023 por elusión del debate parlamentario en su aprobación.

Previamente, la Sala Plena estableció la existencia de cosa juzgada constitucional frente a los siguientes aspectos: (i) el cargo principal formulado contra la Ley 2294 de 2023, de conformidad con la Sentencia C-448 de 2024; (ii) el cargo subsidiario relativo a la vulneración del principio de publicidad en el trámite de aprobación ante la plenaria del Senado de los artículos 5, 61, 289 y 297, de conformidad con las sentencias C-294 de 2024 y C-142 de 2025; (iii) el cargo subsidiario referido a la violación del principio de unidad de materia, pero solo respecto del artículo 340, de conformidad con la Sentencia C-370 de 2024; y (iv) el cargo subsidiario alusivo a la prohibición de constituir monopolios rentísticos respecto del artículo 97, de conformidad con la Sentencia C-537 de 2023.

De otro lado, se determinó la falta de aptitud del cargo formulado contra el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, por la presunta vulneración del principio de autonomía territorial.

Surtido lo anterior, le correspondió a la Sala Plena resolver, en sentencia de mérito, (i) si se vulneró el principio de unidad de materia con la aprobación del artículo 233 de la Ley 2294 de 2023 y (ii) si se configuró una elusión del debate parlamentario en el trámite de los artículos 2, 10, 12, 15, 16, 23, 30, 31, 32, 36, 38, 40, 44, 45, 46, 49, 50, 51, 53, 54, 56, 57, 58, 62, 65, 66, 67, 68, 73, 74, 79, 80, 86, 88, 89, 96, 98, 99, 102, 103, 106, 108, 117, 123, 125, 126, 130, 133, 136, 140, 143, 144, 147, 151, 152, 153, 156, 160, 163, 165, 167, 170, 184, 191, 198, 199, 205, 208, 209, 210, 213, 214, 215, 216, 218, 219, 220, 223, 224, 225, 226, 227, 229, 230, 232, 235, 236, 239, 244, 245, 246, 251, 255, 257, 266, 269, 272, 273, 274, 279, 281, 282, 296, 307, 321, 328, 339, 348, 350, 353, 357, 358, 359, 362, 364, 366 y 367 de la Ley 2294 de 2023.

Para responder a los problemas jurídicos planteados, la Corte reiteró su jurisprudencia en torno a (i) la metodología del juicio sobre la valoración del principio de unidad de materia en las leyes del plan nacional de desarrollo (PND), (ii) el respeto por las competencias legislativas ordinarias permanentes frente a la ley del PND, (iii) el carácter temporal de las disposiciones que integran el PND, (iv) el estándar de argumentación exigible cuando se incorporan disposiciones de contenido tributario en la ley del PND y (v) el vicio de elusión del debate parlamentario. También revisó el trámite legislativo del proyecto de ley que condujo a la adopción del PND 2022-2026, el documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida”, sus anexos y el Plan Plurianual de Inversiones 2023-2026.

La Sala Plena concluyó que el artículo 233 de la Ley 2294 de 2023 no vulneró el principio de unidad de materia. Esto como resultado de aplicar la metodología del juicio de valoración sobre el principio de unidad de materia en las leyes del plan nacional de desarrollo, considerando el mayor estándar de argumentación exigible al tratarse de a) la modificación de normas de carácter permanente y b) la incorporación de contenidos tributarios en la ley del PND. Así, verificó que sí hay conexidad directa e inmediata, estrecha y verificable, entre la disposición demandada y los componentes de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Incluso, evidenció dicha relación con los objetivos generales, las metas y las estrategias de la ley del plan, las bases del PND y el Plan Plurianual de Inversiones 2023-2026.

Asimismo, constató que la disposición demandada tiene un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, toda vez que (i) es una expresión de la función de planeación del Gobierno que (ii) constituye una herramienta clave para instrumentalizar la política pública de Transición Energética Justa descrita en la parte general del PND y, al mismo tiempo, (iii) es un mecanismo idóneo para su ejecución, dadas las líneas de inversión previstas en el plan nacional de inversiones. Y (iv) no se emplea para llenar vacíos e inconsistencias de la norma que modifica, por cuanto configura una fuente de recursos nueva con destinación y beneficiarios específicos. La Corte también confirmó el cumplimiento del estándar de motivación suficiente para la inclusión de disposiciones tributarias en la ley del plan en el curso del trámite legislativo de la disposición.

Por otra parte, la Sala Plena determinó que no se configuró una elusión del debate parlamentario en el trámite de los artículos 2, 10, 12, 15, 16, 23, 30, 31, 32, 36, 38, 40, 44, 45, 46, 49, 50, 51, 53, 54, 56, 57, 58, 62, 65, 66, 67, 68, 73, 74, 79, 80, 86, 88, 89, 96, 98, 99, 102, 103, 106, 108, 117, 123, 125, 126, 130, 133, 136, 140, 143, 144, 147, 151, 152, 153, 156, 160, 163, 165, 167, 170, 184, 191, 198, 199, 205, 208, 209, 210, 213, 214, 215, 216, 218, 219, 220, 223, 224, 225, 226, 227, 229, 230, 232, 235, 236, 239, 244, 245, 246, 251, 255, 257, 266, 269, 272, 273, 274, 279, 281, 282, 296, 307, 321, 328, 339, 348, 350, 353, 357, 358, 359, 362, 364, 366 y 367 de la Ley 2294 de 2023. Sostuvo que las votaciones en bloque de dos grupos de artículos en los que se encontraban los textos antecedentes de las disposiciones referidas, a través de las cuales se negó un importante número de proposiciones de supresión y modificatorias, fue una forma legítima de ordenar el debate parlamentario, en lugar de impedirlo o comportar una elusión de aquel.

Para sustentar esta decisión, la Corte señaló que: (i) existieron dos oportunidades para deliberar sobre las proposiciones analizadas, esto es, cuando se abrió el segundo debate del proyecto, momento en que los congresistas explicaron varias de sus proposiciones sin aval, y cuando se configuraron efectivamente los bloques; (ii) la votación en bloque de las proposiciones, tanto de eliminación como de modificación, fue una metodología adoptada por votación de la plenaria y no obedeció a la imposición de la presidencia ni configuró una forma de afectar los derechos de las minorías, ni de coartar el debate parlamentario; y (iii) se permitió la libre exclusión de artículos del bloque cuando existió desacuerdo, por lo que se hizo un uso racional del mecanismo de votación en bloque.

#### **4. Aclaración de voto**

El magistrado **Miguel Polo Rosero aclaró su voto**. Tal como lo expuso en el salvamento parcial de voto que presentó en la sentencia C-142 de 2025, en su opinión, la Sala Plena debió declarar la exequibilidad de las expresiones acusadas del artículo 289 de la Ley 2294 de 2023, por cuanto no se comprometió el principio de publicidad al haberse realizado la corrección formal que la propia Corte solicitó en el Auto 705 de 2024, y avaló en sentencia C-448 de 2024. En efecto, al haberse tramitado la conciliación, previa la subsanación del vicio de procedimiento por desconocimiento del principio de publicidad y violación del artículo 161 de la Constitución, en el trámite de aprobación del informe que dio origen a la Ley 2294 de 2023, tal circunstancia subsanó cualquier vicio que, por violación al requisito de publicidad respecto del trámite dado en la plenaria del Senado al artículo 289, se hubiera configurado con anterioridad a la aprobación del informe de conciliación respecto de los textos conciliados en virtud del principio de corrección de las formas, en tanto las cámaras tuvieron conocimiento expreso de su contenido y lo pudieron debatir nuevamente. Por estas razones, a juicio del magistrado Polo Rosero, el artículo 289 debió declararse exequible.



**Jorge Enrique Ibáñez Najar**  
**Presidente**  
**Corte Constitucional de Colombia**