

República de Colombia



Corte Constitucional

COMUNICADO 13

23 y 24 de abril

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

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

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
TOTAL	1.154,8	100,0

*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
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
TOTAL	1.154,8

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

TRANSFORMACIÓN	2023-2026
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
TOTAL	50,4

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 4. 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 la ssiguientes 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 1. 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 2. 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 3. 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 4. 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 1. 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 2. 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 4° 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 1. 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 2. 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 3. 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 6° y el parágrafo 3° 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 parágrafo 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 6° y el párrafo 3° 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 párrafos 2 y 4 del artículo 61, así como del párrafo 3° 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 inexecutable 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 párrafos 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 inexecutable 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 párrafo 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 inexequibles, 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 inexecutableidad 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.