

C-143-25

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

Sentencia C-143 de 2025

Referencia: expediente D-15380

Asunto: acción pública de inconstitucionalidad 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’”

Magistrado sustanciador:

Juan Carlos Cortés González

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el artículo 242.4 de la Constitución Política, cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

¿Qué estudió la Corte?

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’”, por la vulneración del principio de publicidad. 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) y 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 1 (principal)

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 2 (subsidiario)

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 3 (subsidiario)

Contra los artículos 233 y 340 de la Ley 2294 de 2023 por la vulneración del principio de unidad de materia.

Cargo 4 (subsidiario)

Cargo 5 (subsidiario)

Contra el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023 por la vulneración del principio de autonomía territorial.

Cargo 6 (subsidiario)

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.

¿Qué consideró la Corte?

Previamente, la Sala Plena estableció la existencia de cosa juzgada constitucional con respecto a algunos de los cargos formulados en la demanda: (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, 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 (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.

¿Qué decidió la Corte?

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 del 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.

¿Qué resolvió la Corte?

La Corte Constitucional resolvió estarse a lo resuelto en las sentencias: C-537 de 2023 respecto del cargo formulado contra el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, relativo a la vulneración de la prohibición de constituir monopolios rentísticos; C-294 de 2024 respecto del cargo formulado contra el numeral 6 y el párrafo 3º del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, relativo a la vulneración del principio de publicidad; C-370 de 2024 respecto del

cargo formulado contra el artículo 340 de la Ley 2294 de 2023, relativo a la vulneración del principio de unidad de materia; C-448 de 2024 respecto del cargo principal formulado contra la Ley 2294 de 2023, relativo a la vulneración del principio de publicidad; y C-142 de 2025 respecto del cargo formulado contra los artículos 5, 61, 289 y 297 de la Ley 2294 de 2023, relativo a la vulneración del principio de publicidad. Y se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo frente al cargo formulado contra el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, relativo a la violación del principio de autonomía territorial, por ineptitud sustantiva de la demanda.

En el análisis de fondo, la Sala Plena resolvió declarar exequibles: (i) el artículo 233 de la Ley 2294 de 2023, por no vulnerar el principio de unidad de materia, y (ii) 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, por elusión del debate parlamentario.

Índice

I. ANTECEDENTES

1. Norma demandada

2. La demanda	
3. Relación de los elementos de prueba	7
4. Intervenciones	30
5. Concepto de la Procuraduría General de la Nación	32
II. CONSIDERACIONES	
1. Competencia	3
2. Cuestiones previas	33
2.1. Primera cuestión previa: oportunidad de los cargos por vicios de procedimiento	
2.2. Segunda cuestión previa: cosa juzgada constitucional respecto de los cargos 1, 2, 3 (parcial) y 4	34
2.3. Tercera cuestión previa: falta de aptitud sustantiva del cargo 5	40
3. Delimitación de los problemas jurídicos y estructura de la decisión	
4. Examen del cargo respecto del artículo 233 de la Ley 2294 de 2023 por violación del principio de unidad de materia	46
4.1. Metodología sobre el juicio de valoración del principio de unidad de materia en las leyes del plan nacional de desarrollo. Reiteración de jurisprudencia	47
4.2. El respeto por las competencias legislativas ordinarias permanentes por parte de la ley del plan nacional de desarrollo	50
4.4. Estándar de argumentación exigible cuando se incorporan disposiciones de contenido tributario en la ley del plan nacional de desarrollo	53
4.5. El artículo 233 de la Ley 2294 de 2023 no vulnera el principio de unidad de materia	56
5. Examen del cargo contra numerosos artículos de la Ley 2294 de 2023, por elusión del debate	

5.1. El vicio de elusión del debate. Reiteración de jurisprudencia	69
5.2. Identificación correcta de los artículos demandados y votados en bloques	72
5.3. Las votaciones en bloque fueron una forma legítima de ordenar el debate en lugar de impedirlo o comportar una elusión de aquel	74
III. DESICIÓN	82

I. ANTECEDENTES

1. El 8 de junio de 2023, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Paloma Susana Valencia Laserna y los ciudadanos Andrés Felipe Guerra Hoyos, Carlos Edward Osorio Aguiar, Ciro Alejandro Ramírez Cortés y José Jaime Uzcátegui Pastrana[1] demandaron la Ley 2294 de 2023, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’”.

2. Los accionantes solicitaron que se declare la inexequibilidad de la referida ley por incurrir en un vicio de procedimiento en su formación, consistente en haberse desconocido el principio de publicidad respecto del debate y votación del informe de conciliación en la plenaria del Senado (arts. 157 y 161 CP). De forma subsidiaria, plantearon cinco cargos de inconstitucionalidad contra artículos específicos de la ley, algunos por vicios de procedimiento en su formación y otros por aparentemente desconocerse el contenido material de la Constitución.

3. En auto del 25 de julio de 2023[2], el entonces magistrado ponente admitió la demanda y decretó la práctica de pruebas[3], para lo cual ofició a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, y al gerente y al jefe de la oficina de sistemas e informática de la Imprenta Nacional de Colombia, para que informaran al despacho de aspectos relacionados con el trámite legislativo en la plenaria del Senado de la República sobre el informe de conciliación del Proyecto de Ley 338 de 2023 (Cámara de Representantes) y 274 de 2023 (Senado)[4].

4. También ordenó: (a) fijar en lista el proceso para garantizar la intervención ciudadana; (b) correr traslado a la procuradora general de la Nación para lo de su competencia; (c) comunicar el inicio de la actuación al presidente de la República, al presidente del Congreso, al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado para que, si lo estimaban oportuno, presentaran por escrito las razones que justifican la constitucionalidad de la normativa sometida a control.

5. Adicionalmente, invitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación (DNP), al Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), al Centro de Investigación Económica y Social (Fedesarrollo), al Consejo Privado de Competitividad, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT), al Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia, al Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, a la Contraloría General de la República, a la Federación Colombiana de Municipios, a la Federación Nacional de Departamentos, a la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales), al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), a la Asociación Nacional de Industriales (Andi), a la Asociación Colombiana de Generadores de Energía Eléctrica (Acolgen), a la Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía Eléctrica (Asocodis), a la Corporación Excelencia en la Justicia, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), a la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda), a la empresa Positiva Compañía de Seguros S.A., entre otras[5], para que, si lo estimaban conveniente, emitieran concepto técnico especializado sobre la materia objeto

de la controversia.

6. El 11 de agosto de 2023, Positiva Compañía de Seguros S.A. solicitó la acumulación de los procesos D-15370, D-15373, D-15380 y D-15357 por tratarse de demandas de inconstitucionalidad “promovidas respecto del artículo 97 de la Ley 2297, o del plan en su totalidad, por existir coincidencia total de la norma acusada, además de compartir algunos de los cargos formulados por los accionantes dentro de los expedientes recién referidos”[6].

7. El 15 de diciembre de 2023 Vladimir Fernández Andrade se posesionó como magistrado de la Corte Constitucional en reemplazo del ahora exmagistrado Alejandro Linares Cantillo. El 11 de enero de 2024, el magistrado Fernández Andrade manifestó su impedimento para participar en el debate de constitucionalidad que corresponde al proceso de la referencia[7]. La Sala Plena declaró fundado el impedimento y, en consecuencia, resultó sorteado como nuevo ponente del mismo el magistrado Juan Carlos Cortés González[8].

8. Mediante Auto No. 705 del 10 de abril de 2024, proferido en el marco del expediente D-15357, tras constatar que las demandas fueron asignadas en distintos programas de reparto e incluidas en planes de trabajo diferentes y que una de ellas ya contaba con sentencia de fondo, la Sala Plena indicó que las peticiones de acumulación no resultaron procedentes[9]. Asimismo, ordenó suspender los términos para la tramitación de los procesos que cursaran ante la Corte Constitucional por demandas instauradas contra los artículos objeto de conciliación sobre el proyecto de ley número 274 de 2023 Senado, 338 de 2023 Cámara, antecedente legislativo de la Ley 2294 de 2023, medida que incluyó al expediente D-15380 bajo examen.

9. Por medio de la Sentencia C-448 de 2024, la Sala Plena decidió levantar la suspensión de términos ordenada en el numeral tercero de la parte resolutive del Auto 705 de 2024, “a

partir del día hábil siguiente al de la notificación de esta sentencia”. Según constancia de la Secretaría General de esta Corporación, ello operó a partir del 12 de febrero de 2025[10].

10. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto de la procuradora general de la Nación en ejercicio para el momento, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a decidir la demanda de la referencia.

1. Norma demandada

11. Los accionantes atacan en su integralidad y por vicios de forma en su expedición, la Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” (PND), que aparece publicada en el Diario Oficial No. 52.400 de 19 de mayo de 2023. Asimismo, proponen cinco cargos subsidiarios contra algunos artículos de la normativa, los cuales se precisan en el siguiente apartado.

12. Ahora bien, dada la extensión de la ley acusada esta no se transcribirá, pudiendo consultarse en el siguiente vínculo http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2294_2023.html

2. La demanda

13. Cargo 1. Vulneración del principio de publicidad respecto del debate y votación del informe de conciliación en la plenaria del Senado (arts. 157 y 161 CP; art. 156 Ley 5ª de

1992). Quienes demandan afirman que se vulneró el principio de publicidad durante el trámite del proyecto que dio lugar a la expedición de la Ley 2294 de 2023, frente al debate y votación del informe de conciliación en la plenaria del Senado. Para arribar a esta conclusión, aseguran que, contrario a lo manifestado por el secretario general del Senado, “el informe de conciliación del Proyecto de Ley 338 de 2023 Cámara, 274 de 2023 Senado, no fue publicado en la Gaceta previo a la votación de la iniciativa en la Plenaria del 5 de mayo y tampoco fue difundido por otros medios electrónicos o físicos a los senadores”.

14. En este sentido, según manifiestan “en la página de la Imprenta Nacional donde se publican las gacetas del Congreso no se efectuó la publicación de las gacetas 427 y 429 de 2023 durante el 4 de mayo de 2023, ni en la madrugada del 5 de mayo de 2023 antes de la votación del Plan Nacional de Desarrollo en la plenaria del Senado, los cuales contenían el informe de conciliación del referido proyecto”. Como soporte acompañan varias capturas de pantalla de la página web de la Imprenta Nacional, tomadas entre las 11:55 pm del jueves 4 de mayo y la 1:04 am del viernes 5 de mayo de 2023. Paralelamente, sostienen que en la página web de la secretaría del Senado tampoco se publicó el informe de conciliación y, para ello, acompañan otras capturas de pantalla realizadas a las 12:50 a.m. y 1:25 a.m., en las que no aparece el informe de conciliación en el micrositio de “informes y publicaciones”. Lo anterior, aunado a que en el rótulo de “nuevo”, solo consta un comunicado de plenaria del 4 de mayo de 2023 y el orden del día de la fecha designada para la votación del informe.

15. Lo mismo denuncian los demandantes respecto del correo institucional de los senadores, señalando que nunca se les envió el informe a esa dirección electrónica. Todo esto conforme a más capturas de pantalla.

16. Con fundamento en los elementos de juicio propuestos, los accionantes afirman que “(...) en el desarrollo y aprobación del informe de conciliación del Proyecto de Ley 338 de 2023 de Cámara, 274 de 2023 Senado, hubo una vulneración manifiesta del principio de publicidad. El mencionado informe no fue publicado en la Gaceta del Congreso antes del inicio de la sesión del 5 de mayo de 2023 ni durante el curso de la misma hasta la votación del proyecto a la 1:18 [a.m.], así como tampoco fue difundido a los senadores por algún medio

electrónico o físico que garantizara, de conformidad con los parámetros establecidos por la jurisprudencia constitucional, que los parlamentarios tuvieran un conocimiento real e integral del texto conciliado del Plan Nacional de Desarrollo, algo que pusieron de presente varios senadores en el trascurso del debate”.

17. Los demandantes también refieren que, con posterioridad a la aprobación de la iniciativa, se solicitó a la Secretaría General del Senado y a la Imprenta Nacional, a través del ejercicio del derecho de petición, que se certificara la hora de publicación de las gacetas 427 y 429 de 2023. El gerente de esta última entidad señaló que el informe de conciliación fue enviado a la corporación pública a las 23:50 del 4 de mayo de 2023 y que la gaceta 429 fue publicada a la misma hora. Ello es contrario a lo indicado por el jefe de la oficina de sistemas e informática de la Imprenta que certificó que, técnicamente, “(...) las Gacetas del Congreso Nos. 427 y 429 de 2023, se cargaron en Internet el día 5 de mayo de 2023 a las 01:54:06 (Gaceta 429) y 01:58:44 (Gaceta 427), como se puede verificar en el resultado de la consulta realizada sobre la Base de Datos que almacena dicha información”. Adicionalmente, este funcionario declaró que “(...) la página Web donde se publican las gacetas dejó de funcionar por dos horas desde el 4 hasta el 5 de mayo de 2023, justamente en el momento [en el que] (...) la plenaria del Senado discutió y votó el informe de conciliación del Proyecto de Ley 338 de 2023 Cámara, 274 de 2023 Senado”. Ello ocurrió entre las 23:51:19 del 4 de mayo hasta las 01:50:10 del 5 de mayo de 2023; el daño que fue detectado y corregido “en el mismo momento en que se iba a realizar el proceso de cargue de las Gacetas 427 y 429 de 2023”. A esto se agrega que en la respuesta dada al derecho de petición formulado, el secretario general del Senado certificó que “[e]n cuan[to] a la publicación de la página de la Secretaría General del Senado, no se realizó, así como tampoco la remisión de dicho informe de conciliación a los correos o vía WhatsApp”.

18. En consecuencia, solicitan que se declare la inexecuibilidad de la Ley 2294 de 2023, “de conformidad con lo dispuesto por la Corte Constitucional a lo largo de su jurisprudencia”.

19. Cargo 2. Vulneración del principio de publicidad, ya que la plenaria del Senado aprobó las proposiciones que dieron lugar a la expedición de los artículos 5, 61, 289 y 297 de la Ley 2294 de 2023, sin que hayan sido dadas a conocer en la Gaceta del Congreso o se haya producido una lectura integral de su contenido (CP art. 157; Ley 5ª de 1992, art. 125). Quienes demandan afirman que si bien no es exigible que las proposiciones que dan lugar a la aprobación de un artículo tengan que ser publicadas en la Gaceta del Congreso, sí es necesario que su contenido sea explicado de forma tal que los congresistas tengan un grado aceptable de conocimiento de aquello que se va a deliberar y votar. Se trata de una garantía esencial del proceso legislativo, “(...) toda vez que la votación a ciegas de proposiciones es una conducta que configura un vicio insubsanable y contraría la forma en que se deben desarrollar las sesiones de la Rama Legislativa”.

20. Para los actores, el desconocimiento de este mandato se produjo en la sesión plenaria del Senado del 2 de mayo de 2023, al someter a votación las proposiciones avaladas de los artículos 5, 55, 267 y 338 respecto del informe de ponencia para segundo debate, las cuales corresponden a los artículos 5, 61, 289 y 297, respectivamente, de la Ley 2294 de 2023[11]. Los accionantes afirman que en el curso de la citada sesión, el senador Fabián Díaz requirió la lectura de las proposiciones que se habían avalado y que se estaban sometiendo a votación. Se trataba de un bloque de 18 proposiciones que incluían varias modificaciones a lo señalado en el informe de ponencia. Sin embargo, en ese proceso “hubo tres proposiciones cuya lectura fue incompleta y no permitió que la plenaria del Senado se informara de manera integral del cambio propuesto, ya sea porque se omitió la lectura de varios párrafos o incisos que se adicionaron o porque se omitió la lectura de la modificación sustancial propuesta”. Asimismo, “en este bloque hubo una proposición avalada que el presidente del Senado no leyó, ni siquiera de manera parcial, pero posteriormente anunció que se iba a someter a votación de la corporación”. La demanda incluye el siguiente cuadro comparativo que muestra las diferencias entre los textos de la ponencia y los que correspondían a las proposiciones:

Tabla 1. Cuadro comparativo cargo 2 demanda

ARTÍCULO 5 DE LA LEY 2294 DE 2023

TEXTO PONENCIA SEGUNDO DEBATE

PROPOSICIÓN

Artículo 5 de la ponencia de segundo debate

PARÁGRAFO TERCERO. 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.

Artículo 5 de la ponencia de segundo debate

PARÁGRAFO TERCERO. 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 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.

LECTURA / EXPLICACIÓN REALIZADA POR EL PRESIDENTE ROY BARRERAS

OBSERVACIÓN DE LOS ACCIONANTES

“PARÁGRAFO TERCERO. Como parte integral del Plan Plurianual de Inversiones se incluye

una proyección indicativa para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palanqueras”[12].

Si bien el Presidente del Senado lee el apartado inicial de la proposición avalada, omitió la lectura o explicación del cambio propuesto en el monto destinado en el plan plurianual de inversiones, el cual con esta proposición pasó de \$5.9 a \$29.2 billones.

ARTÍCULO 61 DE LA LEY 2294 DE 2023

TEXTO PONENCIA SEGUNDO DEBATE

PROPOSICIÓN

Artículo 55 de la ponencia de segundo debate

ARTÍCULO 55°. 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 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. Con los dineros producto de la enajenación temprana, el administrador del FRISCO constituirá una reserva técnica del cien por ciento (100%), destinada a cumplir las órdenes judiciales de devolución que recaigan sobre los

bienes objeto de venta. En los eventos en los que sea declarada la extinción de dominio, la reserva técnica referida será reintegrada 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, que sean susceptibles de comercialización, los cuales serán adquiridos por el monto fijado mediante avalúo comercial vigente.

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.

PARÁGRAFO PRIMERO. 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 SEGUNDO. 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.

Artículo 55 de la ponencia de segundo debate

ARTÍCULO 55°. 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.

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 PRIMERO. 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 SEGUNDO. 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 TERCERO. 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 CUARTO. 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.

OBSERVACIÓN DE LOS ACCIONANTES

“Esa proposición agrega, entre otros, en el numeral 2: 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 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 al fondo de tierras”[13].

El Presidente del Senado da lectura al texto adicionado al numeral 2 del artículo 55, pero omite la lectura de los numerales 3, 5 y 6 y los párrafos 1º y 3º adicionados por la proposición, los cuales incluyen modificaciones de fondo al articulado propuesto en la ponencia de segundo debate.

ARTÍCULO 289 DE LA LEY 2294 DE 2023

TEXTO PONENCIA SEGUNDO DEBATE

PROPOSICIÓN

Artículo 338 de la ponencia de segundo debate

ARTÍCULO 338° (NUEVO). AUTORIZACIÓN EXCEPCIONAL PARA EL OTORGAMIENTO DE CRÉDITO DIRECTO 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 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 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.

PARÁGRAFO PRIMERO. 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 SEGUNDO. La operación de que trata este artículo no corresponde a aquellas calificadas como operaciones de crédito público.

Artículo 338 de la ponencia de segundo debate

ARTÍCULO 338° (NUEVO). 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 PRIMERO. 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 SEGUNDO. La operación de que trata este artículo no corresponde a aquellas calificadas como operaciones de crédito público.

LECTURA / EXPLICACIÓN REALIZADA POR EL PRESIDENTE ROY BARRERAS

OBSERVACIÓN DE LOS ACCIONANTES

La proposición modificatoria del artículo 338 no se leyó dentro del bloque de proposiciones avaladas que se votaron en la Plenaria del 2 de mayo de 2023[14].

Sin embargo, al reiterar el número de los artículos cuyas proposiciones estaban avaladas que se iban a votar, se incluyó la del artículo 338, sin que la Plenaria conociera su contenido:

“Reitero para que sepamos qué van a votar. El artículo 3, 5, 12, 24, 25, 46, 55, 130, 126, 304, 159, 316, 324, 330, 331, 338, 315 y 361”[15].

ARTÍCULO 297 DE LA LEY 2294 DE 2023

TEXTO PONENCIA SEGUNDO DEBATE

PROPOSICIÓN

Artículo 267 de la ponencia de segundo debate –

ARTÍCULO 267°. Adiciónese el inciso quinto al artículo 4 de la Ley 2079 de 2021, así:

ARTÍCULO 4°. 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 socio económicas y culturales de los pueblos indígenas, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, campesinas y de grupos poblacionales específicos, especialmente de la población víctima del conflicto armado,

Artículo 267 de la ponencia de segundo debate

ARTÍCULO 267°. Adiciónese el inciso quinto y tres párrafos al artículo 4 de la Ley 2079

de 2021:

La política de vivienda y hábitat, a cargo del Gobierno nacional, incluirá un enfoque diferencial que reconozca las condiciones socio económicas y culturales de los pueblos indígenas, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, campesinas y de grupos poblacionales específicos, especialmente de la población víctima del conflicto armado, incluyendo para esta última, 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 inversión 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.

LECTURA / EXPLICACIÓN REALIZADA POR EL PRESIDENTE ROY BARRERAS

OBSERVACIÓN DE LOS ACCIONANTES

“Esa proposición lo que agrega es un parágrafo: El Fondo Nacional de Vivienda podrá estructurar y ejecutar proyectos y programas para el sector de agua y saneamiento básico, que permitan garantizar condiciones de acceso y mínimo vital de la población”[16].

El presidente del Senado lee el apartado correspondiente al parágrafo 3 de la proposición avalada del artículo 267, pero omite deliberadamente la lectura de los párrafos 1 y 2 que son incluidos en el texto, los cuales comportan modificaciones sustanciales al contenido del artículo, tales como establecer que los negocios jurídicos celebrados por los patrimonios autónomos constituidos por Fonvivienda son de naturaleza jurídica privada y la autorización a dicho Fondo para constituir patrimonios autónomos a través de la suscripción de contratos de fiducia mercantil.

21. Para los accionantes, “la explicación oral que realizó el presidente del Senado de las proposiciones avaladas a los artículos 5, 55, 267 y 338 del informe de ponencia de segundo debate, los cuales terminaron siendo los artículos 5, 61, [289] y 297, respectivamente, de la Ley 2294 de 2023, comporta una manifiesta violación al principio de publicidad y, en consecuencia, al artículo 157 de la Constitución y al artículo 125 de la Ley 5ª de 1992. De hecho, adquiere tal relevancia la lectura de las proposiciones que el reglamento del Congreso, en el mencionado artículo 125, indica expresamente que tras el cierre de la discusión debe darse lectura de la proposición que se va a someter a votación, lo cual no se realizó de manera efectiva en el segundo debate del Proyecto de Ley 338 de 2023 Cámara, 274 de 2023 Senado en la plenaria”[17] de esta última corporación, respecto de los artículos que son objeto de impugnación.

22. En efecto, “ya sea por la premura de aprobar el bloque de proposiciones avaladas, por descuido o por una actuación deliberada del presidente del Senado, lo cierto es que este funcionario, al momento de realizar la explicación oral de las modificaciones propuestas, desconoció los parámetros establecidos por la jurisprudencia constitucional e indujo a error a la plenaria de la corporación, al leer de manera incompleta las proposiciones relacionadas anteriormente”[18].

24. Cargo 3. Vulneración del principio de unidad de materia por los artículos 233 y 340 de la Ley 2294 de 2023 (CP art. 158). La demanda señala que el artículo 233 acusado estableció un aumento diferencial del 1% al 6% en el impuesto a la transferencia de energía de las fuentes no convencionales[20]. De esta manera, “las plantas nuevas deberán cancelar la transferencia sobre el 6% de las ventas brutas y, por el otro lado, las plantas que actualmente están en operación deberán asumir una tarifa del 4%”[21].

25. Para los accionantes no existe unidad de materia frente a esta disposición, por cuanto no se acredita una conexidad directa entre el artículo 233 de la Ley 2294 y los objetivos, metas, planes y estrategias que se contemplan en la parte general del PND. En efecto, “el incremento en la tarifa de la transferencia que deberán cancelar las plantas de energía producida a partir de fuentes no convencionales contraría por completo los objetivos y las metas planteadas en la parte general del PND, las cuales, vale señalar, buscan propiciar las condiciones institucionales para promover una transición energética y fortalecer la lucha contra el cambio climático”[22]. Lejos de lo anterior, “la disposición demandada hace todo lo contrario, dado que ese aumento en la carga impositiva dificulta la viabilidad financiera de los proyectos de energías no convencionales, pone en riesgo económico a las plantas que actualmente existen, puede terminar disminuyendo considerablemente las inversiones que se realicen en este sector y permite cuestionarse si es el medio indicado para lograr los fines planteados, tales como incrementar de 297.07 mv a 2.297.08 la capacidad de operación

comercial a partir de energías no convencionales o aumentar de 0 a 20.000 el número de usuarios con generación de energía a partir de este tipo de fuentes energéticas limpias”[23].

26. En línea con lo expuesto, quienes accionan concluyen que, “si el artículo 233 tuviera conexidad directa con la parte general del PND establecería una reducción de la carga impositiva de este tipo de proyectos o incentivos tributarios o institucionales para promover la construcción y el desarrollo de las plantas de energía no convencionales a lo largo del territorio nacional. Sin embargo, eso no ocurre y, por el contrario, se endurecen de manera considerable las cargas que deben asumir quienes lleven a cabo esos proyectos. Algo que no se contempló en ninguno de los objetivos, planes, metas o estrategias que se establecieron en la parte general del PND”[24].

27. Enseguida, y en relación con el artículo 340, que refiere a la creación de nuevas dependencias y cargos en la Cámara de Representantes[25], los accionantes concluyen que carece de conexidad temática e inmediata con la Ley 2294 de 2023, ya que “no existe ningún objetivo, plan, meta o estrategia dentro de la parte general del Plan de Desarrollo que contemple la necesidad de ampliar la planta de personal de la [citada corporación] o que considere que esta actuación permitirá fortalecer el sector de función pública o mejorar el desarrollo de la administración pública nacional o territorial. Por el contrario, esta erogación indeterminada de gasto no implica una mejora en la formalización de los empleos públicos, no funge como un mecanismo de capacitación a los servidores existentes y mucho menos ayuda a fortalecer el índice de confianza institucional. (...) Una actuación abiertamente contraria a la naturaleza del Plan de Desarrollo que, de paso, conlleva una modificación material de la Ley 5ª de 1992, donde se establece la estructura administrativa de la Cámara de Representantes y que debería ser discutida en un proyecto de ley independientemente que trate exclusivamente esta materia”[26].

28. En consecuencia, solicitan que se declare la inexecutable de los artículos 233 y 338 de

la Ley 2294 de 2023, por vulnerar el principio de unidad de materia.

29. Cargo 4. Violación del artículo 336 de la Constitución Política por el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, al constituir un monopolio sin el cumplimiento de los requisitos constitucionales. Los accionantes señalan que el texto superior prohíbe de manera expresa la constitución de monopolios y solo autoriza de manera excepcional su consagración como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de ley. Los requisitos que se exigen para constituir un monopolio, a juicio de los demandantes, son los siguientes: (i) que exista una finalidad de interés público o social; (ii) el Legislador debe determinar la forma de recaudo, manejo y administración de las rentas monopolísticas; (iii) es necesario que el Estado indemnice a aquellos individuos o empresas que se vean afectados por la creación del monopolio estatal; y (iv) las sumas que se obtengan de su explotación deben utilizarse exclusivamente como arbitrio rentístico.

30. El artículo cuestionado[27] dispone que todas las entidades y corporaciones públicas deberán afiliarse a la administradora de riesgos laborales de carácter público. Lo anterior comporta una violación al artículo 336 de la Constitución, por las siguientes razones:

En primer lugar, vale señalar que el Legislador no indicó que estaba creando un monopolio, a pesar [de] que materialmente persiguió tal finalidad. Ya sea por eludir los cuestionamientos que al respecto pudieran originarse o para no cumplir los requisitos previamente mencionados, lo cierto es que, aunque no se expresó como tal, la disposición contenida en el artículo 97 conlleva indiscutiblemente a la configuración de un monopolio, dado que excluye sin excepción a todos los actores privados de la posibilidad de prestar el servicio de aseguramiento en riesgos laborales a las entidades públicas y concentra tal actividad en la aseguradora estatal Positiva S.A.

En segundo lugar, el Legislador no indicó cuál es la finalidad de interés público o social que

busca con esta disposición, a tal punto que el artículo 97 se limitó a indicar de manera general e indeterminada que pretende ‘fortalecer el sistema de aseguramiento público de cara a la incorporación de nuevas poblaciones de la comunidad en general’, sin que haya una relación detallada de cómo eso justifica la exclusión de todos los actores privados del mercado de aseguramiento de las entidades públicas. (...)

En tercer lugar, el monopolio creado por el artículo 97 del Plan Nacional de Desarrollo no constituye un arbitrio rentístico, dado que con ello la Nación no pretende asegurar cierto nivel de ingresos para atender sus obligaciones presupuestales. Por el contrario, la indeterminación del texto aprobado por el Congreso permite concluir que la exclusión de los actores privados del mercado de aseguramiento en riesgos laborales de las entidades públicas no es una medida que tenga como propósito contribuir a estabilizar las finanzas de la Nación, reducir el déficit fiscal, aportar al pago del servicio de la deuda o cubrir alguna otra apropiación que solo sea posible financiar a través de este monopolio.

En cuarto lugar, el Legislador en el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 no estableció la determinación del recaudo, el manejo y la administración de las rentas que perciba por la afiliación obligatoria de todas las entidades públicas a Positiva S.A. Aspectos frente a los cuales guardó silencio en contravía de lo dispuesto por la Corte Constitucional y que conducirá a que los ingresos adicionales que perciba la aseguradora de riesgos laborales pública no tengan una destinación social específica o una administración que permita mejorar los indicadores fiscales de la Nación. (...)

En quinto lugar, si bien el legislador en el artículo 97 dispuso que se respetarían los contratos vigentes suscritos entre entidades estatales y aseguradoras de riesgos laborales privadas, no indicó nada respecto de la indemnización previa a la que tienen derecho los individuos que se vean privados de la prestación de este servicio. // Una actuación que vulnera por completo lo dispuesto por el artículo 336 de la Constitución y que genera una afectación ilegítima a los derechos de las personas jurídicas de naturaleza privada que

realizan la actividad de aseguramiento y que, de ahora en adelante, no tendrán la posibilidad de afiliarse a ninguna entidad o corporación pública[28].

31. Por lo anterior, solicitan declarar la inexequibilidad del artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 por violar lo dispuesto en el artículo 336 de la Constitución Política.

32. Cargo 5. Vulneración del principio de autonomía territorial por el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023 (CP art. 287). Los accionantes sostienen que tanto la Nación como las entidades territoriales concurren en la determinación de los tributos territoriales y que el nivel de injerencia de la primera respecto de las rentas endógenas de las segundas es considerablemente menor que el que tiene frente a las rentas exógenas. Consecuencia de ello, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha determinado que si bien el Congreso de la República tiene la facultad para determinar los aspectos generales de los tributos territoriales, es claro que las entidades de este orden tienen la potestad de regular sus elementos esenciales y específicos, además de llevar a cabo la administración, manejo y utilización de los recursos que se obtengan por aquellos.

33. Desde esta perspectiva, se destaca que en la Ley 44 de 1990 se creó el impuesto predial unificado y se establecieron los aspectos generales del tributo, dentro de los cuales se determinó que la base gravable del mismo corresponderá al avalúo catastral. Por su parte, el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023 estableció que el IGAC llevará a cabo una actualización catastral de todos los predios del país por una sola vez, y que los gestores catastrales deberán aplicar e incorporar este ajuste en sus respectivas bases catastrales[29].

34. Para los accionantes, el propio Legislador en desarrollo del principio de autonomía territorial, estableció que cuatro entidades territoriales (Cali, Medellín, Antioquia y Bogotá) que funcionan como autoridades catastrales, realizan su propio avalúo de los bienes inmuebles que hay en su territorio, y no dependen de la evaluación que realice el IGAC para adelantar el cobro del impuesto predial. Lo anterior, conforme con lo dispuesto en la Ley 14 de 1983 y

la Resolución 70 del 4 de febrero de 2011 del IGAC.

35. Así las cosas, no es posible que a través del artículo demandado se vulneren las competencias de las autoridades catastrales reconocidas hasta la fecha, y se les imponga la obligación de aplicar la actualización del avalúo catastral que adelante el IGAC, pues ello comporta necesariamente una alteración en las proyecciones de recaudo del impuesto predial (CP art. 317) y una intromisión inconstitucional de la Nación en la autonomía territorial.

36. En este contexto, los demandantes se preguntan: “¿qué sucedería si la actualización catastral ordenada por el IGAC contrasta significativamente, por un mayor o menor valor, con el avalúo catastral actualmente determinado por las autoridades catastrales territoriales? Claramente esta valoración conllevará a un incremento o una disminución en el recaudo de estas entidades territoriales y, además, puede generar problemáticas de índole social por parte de los propietarios de los inmuebles, quienes presentarán sus reclamos ante la administración local sin que esta pueda adelantar cualquier acción, dado que en adelante quedará sujeta al avalúo que determine la Nación”[30].

37. De nada sirve entonces que “la Constitución establezca que por medio de la ley solamente se pueden establecer las características macro de los impuestos territoriales si el Gobierno Nacional, a través del Plan Nacional de Desarrollo, asume la potestad de actualizar el avalúo catastral de todos los inmuebles del País y, en consecuencia, la base gravable del impuesto predial sin el consentimiento de las entidades territoriales y desconociendo las competencias de las autoridades catastrales locales”[31]. En especial, porque el desarrollo de los elementos específicos del tributo les corresponde a las entidades territoriales y, en este caso, “la base gravable del impuesto predial sufriría una alteración que en ningún momento fue discutida por las administraciones locales ni por los concejos municipales ni la asamblea departamental”[32].

38. Por lo anterior, solicitan que se declare la inexequibilidad del artículo 49 de la Ley 2249 de 2023 o, de forma subsidiaria, se profiera un fallo condicionado, en el entendido de que la actualización catastral ordenada por el IGAC no se aplicará para aquellas entidades territoriales que fungen como autoridades catastrales.

39. Cargo 6. Elusión del debate constitucional en relación con algunos artículos de la Ley 2294 de 2023 (CP art. 157). Para los accionantes, y según la jurisprudencia de la Corte Constitucional[33], en el trámite legislativo es posible recurrir a la votación en bloque siempre que se garantice el debate de los temas incluidos en los artículos puestos a consideración y, sobre todo, que se excluya el uso de dicha herramienta para eludir la discusión de las iniciativas en el Congreso. Bajo esta consideración sostienen que, en el caso concreto, en el desarrollo de las sesiones plenarias del Senado de los días 2 y 3 de mayo de 2023 se efectuó una masiva votación en dos bloques de las proposiciones no avaladas por el Gobierno Nacional, sin que los senadores hubiesen contado con el tiempo suficiente para deliberar sobre las modificaciones propuestas en ellas.

40. En efecto, en palabras de los demandantes, en estas sesiones ocurrieron tres sucesos relevantes. Inicialmente, el presidente del Senado “indicó que abriría la discusión y votación del bloque de artículos con proposiciones no avaladas, tras lo cual varios senadores solicitaron que no se realizara la votación en bloque, que se les permitiera intervenir y que se abriera el debate integral de esas proposiciones”[34]. Tras dichas intervenciones, el coordinador ponente propuso a la Plenaria que le concediera la facultad al presidente del Senado de ordenar el debate por materias, es decir, autorizar la votación por bloques, lo cual fue aprobado por una estrecha mayoría. Luego continuaron las intervenciones y un amplio número de senadores solicitó la exclusión de artículos del bloque de proposiciones no avaladas que se sometería a votación, tras lo cual el presidente del Senado suspendió la discusión y procedió a dar lectura a las proposiciones avaladas que se someterían a discusión y aprobación.

41. Después de esa votación, el presidente del Senado retomó la discusión de los artículos con proposiciones no avaladas y procedió a indicar el bloque de artículos con proposiciones de eliminación que serían puestas a consideración y votación de la plenaria, excluyendo algunos de ellos. Esta decisión de la mesa directiva implicó que la plenaria del Senado se viera obligada a votar 29 artículos en bloque, pese a que tenían proposiciones de eliminación no avaladas por el Gobierno y frente a las cuales no existió la posibilidad de deliberar, ni que los autores de las mismas se expresaran sobre el particular[35]:

Tabla 2. Cuadro comparativo cargo 6 demanda

Artículo ponencia segundo debate

Artículo Ley 2294 de 2023

Artículo ponencia segundo debate

Artículo Ley 2294 de 2023

30

34

171

191

40

46

175

197

43

49

227

50

56

207

233

60

66

239

266

63

68

249

279

65

73

252

282

77

86

301

339

88

97

308

348

89

98

313

353

111

325

366

120

136

326

367

137

154

345

359

138

155

363

340

158

179

42. Para los accionantes, “no puede ser admisible que dentro del trámite legislativo el criterio que predomine para ordenar el debate sea el aval otorgado por el Gobierno a las proposiciones radicadas por los [congresistas], sin importar si estas se refieren a la misma o a varias materias sustancialmente distintas”[36]. Esta circunstancia vulnera las garantías de deliberación que ha exigido la jurisprudencia constitucional para que proceda la votación en bloque y, de paso, atenta contra la separación de poderes al otorgar una relevancia especial al ejecutivo, casi equiparable a un poder de veto para bloquear las propuestas que surgen desde el propio Congreso. Por lo demás, “si bien es cierto que la mesa directiva accedió a excluir de la votación en bloque unos artículos tras la solicitud expresa de los senadores, ello no quiere decir que el Senado deba renunciar de plano a deliberar acerca de las proposiciones que radicaron los congresistas”[37].

43. Esto mismo replican los accionantes respecto de la sesión plenaria del 3 de mayo, en la

que la mesa directiva ordenó la votación en bloque de 97 artículos que tenían proposiciones de modificación no avaladas por el Gobierno Nacional[38]:

Tabla 3. Cuadro comparativo cargo 6 demanda

Artículo ponencia segundo debate

Artículo Ley 2294 de 2023

Artículo ponencia segundo debate

Artículo Ley 2294 de 2023

2

2

186

209

11

10

187

210

13

12

190

213

16

15

191

215

17

193

218

27

30

194

219

29

32

195

220

32

36

199

224

34

38

200

226

36

40

203

229

39

45

204

230

44

50

206

232

45

209

235

47

53

210

236

48

54

213

239

51

57

219

244

52

58

220

245

56

62

221

246

59

65

225

251

61

67

228

255

66

74

230

257

71

79

240

72

80

242

272

79

88

243

273

80

89

244

274

87

96

251

281

90

99

252

282

92

102

266

296

95

106

276

307

97

108

288

321

109

123

292

328

114

130

310

117

133

317

357

123

140

318

358

127

143

321

362

128

144

323

364

132

147

333

44

135

151

335

153

136

152

337

165

139

156

341

223

143

342

125

144

163

347

23

147

167

348

31

150

170

350

214

163

184

354

103

177

198

357

225

178

199

365

182

205

368

117

185

208

44. Resaltan que es imposible pretender que la votación en bloque de 97 artículos haya

permitido una discusión amplia, participativa y transparente por parte de los congresistas, en especial, cuando las materias que tratan regulan aspectos diferentes. En este sentido, afirman que no puede considerarse “que las exigencias deliberativas dentro del marco legislativo se limit[e]n a realizar una lectura rápida de la modificación propuesta, sino que requiere una verdadera discusión entre el senador que la suscribe, los coordinadores ponentes del proyecto, el Gobierno Nacional y los demás [congresistas] que integran la Plenaria”[39]. “De lo contrario, “se admitiría que el concepto de debate se circunscribiera a una mera formalidad donde no existe una interlocución real propia de los escenarios representativos, sino un simple trámite sin incidencia donde las posturas de la oposición y los partidos minoritarios no son tenidas en cuenta por las mayorías oficialistas”[40]. Más aun, “(...) en un proyecto de especial relevancia como el Plan Nacional de Desarrollo, donde se consignan las decisiones de política pública que implementará el Gobierno a lo largo de su mandato constitucional”[41].

45. Por eso, y en línea con lo manifestado por la Corte Constitucional en su jurisprudencia[42], es claro para quienes demandan que durante las sesiones plenarias de los días 2 y 3 de mayo de 2023 no fue posible “(...) realizar un debate serio e integral de las proposiciones presentadas por los senadores a 126 artículos”[43], 29 de ellas de eliminación y 97 de modificación.

46. En consecuencia, solicitan que se declare la inexequibilidad de las normas demandadas, por haberse violado los requisitos de deliberación que exige el artículo 157 de la Constitución y configurarse una elusión del debate.

Tabla 4. Cuadro resumen cargos demanda

Cargo 1 (principal)

Vulneración del principio de publicidad respecto del debate y votación del informe de conciliación en la plenaria del Senado, en el trámite de la Ley 2294 de 2023 (arts. 157 y 161 CP; art. 156 Ley 5ª de 1992)

Cargo 2 (subsidiario)

Vulneración del principio de publicidad respecto de la aprobación de las proposiciones modificatorias de los artículos 5, 61, 289 y 297 de la Ley 2294 de 2023 en la plenaria del Senado (CP art. 157; Ley 5ª de 1992, art. 125)

Cargo 3 (subsidiario)

Vulneración del principio de unidad de materia por los artículos 233 y 340 de la Ley 2294 de 2023 (CP art. 158)

Cargo 4 (subsidiario)

Violación de la prohibición de constituir un monopolio rentístico por el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 (CP art. 336)

Cargo 5 (subsidiario)

Vulneración del principio de autonomía territorial por el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023 (CP art. 287)

Cargo 6 (subsidiario)

Elusión del debate constitucional en relación con algunos artículos de la Ley 2294 de 2023 (CP art. 157)

3. Relación de los elementos de prueba

47. Imprenta Nacional[44]. Alexander Rozo Patiño, jefe de la oficina de sistemas e informática de la Imprenta Nacional de Colombia, por medio de escrito del 11 de agosto de 2023, manifestó que el material informe de conciliación del Proyecto de Ley “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida”, correspondiente a las Gacetas del Congreso No. 427 de 2023 del Senado y 429 de 2023 de la Cámara, fue recibido por la Imprenta Nacional el 4 de mayo de 2023 a las 11:50 p.m., conforme certificación expedida el 5 de mayo de 2023 por parte de la representante legal encargada.

48. Preciso que las Gacetas 427 y 429 del 2023 fueron publicadas en el portal de publicaciones de gacetas del Congreso, a las 01:54:06 y 01:58:44 del 5 de mayo de 2023, respectivamente, según certificación expedida por el jefe de la oficina de sistemas e informática de la Imprenta Nacional, el 5 de mayo de 2023. Además, aclaró que dichos informes de conciliación no se publicaron en el Diario Oficial sino en las respectivas gacetas.

49. De la misma forma, señaló que la página web donde se cargan las gacetas del Congreso estuvo fuera de servicio por aproximadamente 2 horas (04/05/2023 23:51:19 – 05/05/2023 01:50:10), por un error de comunicación entre el servidor de aplicaciones y el servidor de bases de datos.

50. Secretaría General del Senado de la República. Por medio de escritos remitidos los días 17 y 18 de agosto del 2023, Gregorio Eljach Pacheco, secretario general del Senado de la República, indicó: i) que la Imprenta Nacional informó a la Secretaría del Senado que

mediante Gaceta No. 427 del 4 de mayo del 2023 se publicó el contenido del informe de conciliación del Proyecto de Ley “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida”; ii) los resultados de la votación realizada al Proyecto de Ley 338 de 2023 de la Cámara y 274 de 2023 del Senado, conforme al acta número 46 del 2 de mayo de 2023 de la sesión plenaria del Senado de la República, publicada por medio de Gaceta No. 889 de 2023; y iii) los resultados de la votación realizada al Proyecto de Ley 338 de 2023 de la Cámara y 274 de 2023 del Senado, conforme al acta número 47 del 3 de mayo de 2023 de la sesión plenaria del Senado de la República, publicada por medio de la Gaceta No. 902 de 2023.

51. Además, anexó copia de las Gacetas del Congreso Nos. 18/23, 181/23, 183/23, 274/23, 386/23, 417/23, 427/23, 485/23, 889/23, 855/23, 889/23 y 902/23, así como copia de las actas Nos. 46, 47 y 49 de las sesiones de la plenaria del Senado de la República referentes al asunto, las cuales fueron publicadas en las Gacetas del Congreso Nos. 889, 902 y 855 de 2023, respectivamente.

52. Posteriormente, por medio de escrito del 18 de octubre de 2023 y allegado a esta Corporación el 23 de octubre de 2023, aclaró que para el momento en que se votó el informe de conciliación del 5 de mayo de 2023, ya se había enviado a la Imprenta Nacional el texto de conciliación y su respectivo informe en cumplimiento del principio de publicidad.

53. También certificó que se habían garantizado las condiciones de disponibilidad del documento que contenía el informe de conciliación y el texto conciliado desde el día 4 de mayo de 2023, como acredita el video de la sesión del Senado subido a YouTube en el minuto 1:18:00. Igualmente señaló que el texto conciliado y el informe se encontraban en el estrado de la Secretaría General del Senado a disposición de todos los senadores y todas las senadoras el día de la votación del informe, 5 de mayo de 2023, como demuestra el video subido a YouTube de la sesión del Senado en el minuto 39:15. Asimismo, manifestó que se

cumplió con el principio de publicidad también por medios alternativos.

54. Secretaría General de la Cámara de Representantes[45]. Jaime Luis Lacouture Peñaloza, secretario general de la Cámara de Representantes, informó y anexó por medio de oficio SG.2-1752/2023, remitido el 4 de octubre de 2023, las gacetas del Congreso relevantes para el trámite del Proyecto de Ley “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida”. De esta forma se relacionaron las siguientes gacetas: 18/23, 180/23, 182/23, 388/23[46], 428/23, 429/23[47], 858/23[48], 859/23[49], 860/23[50], 892/23[51], 923/23[52], 1311/23[53] y 1143/23[54].

56. Secretaría de la Comisión Tercera del Senado de la República. Por medio de oficio del 5 de octubre de 2023, Rafael Oyola Ordosgoitia, secretario de la Comisión Tercera del Senado de la República, remitió las gacetas del Congreso Nos. 181/23, 183/23 y 386/23, las cuales contienen las publicaciones para el primer y segundo debate del Proyecto de Ley “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

57. Secretaría de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado de la República. A través de escrito del 5 de octubre de 2023, Alfredo Rocha Rojas, secretario de la Comisión Cuarta del Senado, remitió cinco gacetas del Congreso[55] que corresponden a las sesiones conjuntas de las comisiones económicas tercera y cuarta de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, en las que se debatió y aprobó en primer debate el Proyecto de Ley No. 274 de 2023 del Senado y 388 de 2023 de la Cámara, el cual dio origen a la Ley 2294 de 2023.

58. Secretaría de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de

Representantes. El 12 de octubre de 2023, Elizabeth Martínez Barrera, secretaria de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, adjuntó diez gacetas del Congreso[56] respecto del proceso legislativo que tuvo en primer debate el Proyecto de Ley “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

59. Con ocasión de las pruebas practicadas durante el trámite de este proceso se allegaron las siguientes gacetas por parte del Congreso de la República sobre la normativa objeto de debate:

Tabla 5. Gacetas del Congreso trámite legislativo

Remitente

Asunto

Gaceta

Cámara de Representantes[57]

Proyecto de ley y exposición de motivos

18/2023

Ponencia positiva para primer debate

180/2023

Ponencia negativa primer debate

182/2023

Actas primer debate

485/2023

504/2023

858/2023

859/2023

860/2023

274/2023

Ponencia positiva segundo debate

388/2023

Actas segundo debate

892/2023

1311/2023

1143/2023

Texto definitivo aprobado en segundo debate

428/2023

Informe de conciliación

429/2023

Acta discusión y aprobación informe de conciliación

923/2023

Senado de la República[58]

Proyecto de ley y exposición de motivos

18/2023

Ponencia primer debate

181/2023

Ponencia negativa primer debate

183/2023

Actas primer debate

485/2023

504/2023

858/2023

859/2023

860/2023

Texto aprobado en primer debate

274/2023

Ponencia segundo debate

Actas segundo debate

889/2023

902/2023

Texto definitivo aprobado en segundo debate

417/2023

Informe de conciliación

427/2023

Acta discusión y aprobación informe de conciliación

855/2023

4. Intervenciones

60. Durante el trámite del juicio constitucional se recibieron 23 escritos, entre intervenciones y conceptos técnicos, relacionados con la constitucionalidad de los preceptos demandados. El resumen de los planteamientos expuestos se reseña en los anexos 2 a 4 de esta providencia. A continuación, se sintetizan las posturas asumidas por los intervinientes e invitados:

Tabla 6. Posturas intervinientes e invitados[59]

No.

Interviniente

Postura

1

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)

Solicitó la exequibilidad de la Ley 2294 de 2023

2

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DAPS)

3

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE)

4

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

5

Ministerio de Minas y Energía

Solicitó declarar exequible el artículo 233 de la Ley 2294 de 2023

6

Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL)

Solicitó declarar inexequible el artículo 61 de la Ley 2294 de 2023

7

ARL Positiva Compañía de Seguros S.A.

Solicitó la exequibilidad de la Ley 2294 de 2023

Fundación Jurídica Proyecto Inocencia

Solicitó declarar exequible el artículo 167 de la Ley 2294 de 2023

9

Luis Alberto Tulcán

Solicitó la exequibilidad de la Ley 2294 de 2023 y declarar exequible el artículo 97

10

Nayely Julieth Zambrano Cabrera

11

Harold Eduardo Sua Montaña

Solicitó la exequibilidad “temporal” de la Ley 2294 de 2023 y declarar inexecutable los artículos 233, 287, 295, 340 y 388

12

César Eliécer Mojica Dorado

Solicitó declarar exequible la Ley 2294 de 2023

13

Emilio Tapia Vallejo

Solicitó declarar inexecutable la Ley 2294 de 2023 y se pronunció sobre la prosperidad de los cargos segundo, tercero y cuarto

14

Valerie Paulina Sánchez López y otro

Solicitó declarar inexecutable la Ley 2294 de 2023

15

Lady Katherine Eraso Josa y Laura Natalia González Torres

No.

Invitación

Postura

1

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

2

Departamento Nacional de Planeación (DNP)

3

Facultad de Derecho de la Universidad Libre

4

Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF)

Emitió concepto técnico. No se pronunció respecto a la exequibilidad o inexequibilidad de la normativa

5

Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales)

Solicitó declarar inexecutable el artículo 97 de la Ley 2294 del 2023 y executable el artículo 49 de la misma

6

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)

Solicitó la exequibilidad de la Ley 2294 de 2023 y declarar executable el artículo 49 de la

norma demandada

7

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)

Solicitó declarar inexecutable la Ley 2294 de 2023 o, en su defecto, que se declare inexecutable el numeral 6 y el párrafo 3 del artículo 61

8

Instituto Colombiano de Derechos Tributario y Aduanero (ICDT)

Solicitó declarar executable el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023 e inexecutable el artículo 233 ibidem

5. Concepto de la procuradora general de la Nación

61. La procuradora general de la Nación presentó concepto en el que solicitó a la Corte (i) estarse a lo resuelto en la sentencia que resuelva la demanda D-15357 y (ii) que declare la inexecutable de los artículos 5, párrafo 3, 27, 28, 49, 61 (numerales 3, 5 6 y párrafo 1 y 3), 69, 83, 101, 200, 233 y 287 (incisos primero y cuarto), 327, 340 y 371 de la Ley 2294 de 2023, así como de los apartes normativos que fueron objeto de conciliación.

62. La vista fiscal recordó lo señalado en el concepto No. 7299 de noviembre de 2023, en el que se analizó el mismo cargo primero de esta demanda dentro del expediente D-15357. Resaltó que allí se advirtió que el Senado de la República desconoció el principio de publicidad en el trámite de conciliación de la iniciativa que originó la Ley 2294 de 2023. Esto debido a la infracción al procedimiento respecto de la publicación del informe de conciliación

el día 5 de mayo a la 1:58 am, es decir, ocurrida después de que el Senado de la República hubiera levantado la sesión en la que se aprobó la norma, a la 1:20 a.m. En su criterio, esta infracción tiene la entidad suficiente para impedir que los congresistas conocieran el texto armonizado de las disposiciones discrepantes en cada cámara, situación que además fue advertida por los congresistas voceros de los partidos Cambio Radical y Centro Democrático. Además, dicha inobservancia en ningún momento se convalidó en la señalada sesión plenaria.

63. La procuradora precisó que el instrumento de subsanación no se aplica respecto de normas que tienen plazo constitucional para su expedición, como la que aprueba el PND, debiéndose declarar la violación del principio de publicidad previsto en el artículo 161 superior.

64. En cuanto a los cargos subsidiarios, la procuradora general de la Nación consideró que no se respetó el principio de publicidad frente a los artículos 5 parágrafo 3, 61 numerales 3, 5, 6 y párrafos 1º y 3º, 287 incisos 1 y 4 y 295 párrafos 1º y 2º, por la omisión en la lectura de las proposiciones sobre dichos apartes de la normativa. Asimismo, sostuvo que se vulneró el principio de unidad de materia respecto de los artículos 233 y 340, ya que no existe conexidad directa y coherente entre ellos y el propósito del PND. De manera concreta, señaló que el artículo 233 no se conecta con la meta de transformación energética, ya que el aumento de las tarifas de la contribución parafiscal del sector energético desincentiva la operación de las compañías del sector de generación energética. Agregó que el artículo 340, al modificar la estructura y planta de personal de la Cámara de Representantes, sobrepasa los límites en cuanto a los destinatarios de la norma, que no son todas las entidades públicas sino aquellas que hacen parte de la rama ejecutiva, pues la norma regula un aspecto atinente a la Cámara de Representantes que hace parte de la rama legislativa.

65. Sobre el cargo contra el artículo 97, solicitó estarse a lo resuelto en la Sentencia C-537 de 2023, que examinó la constitucionalidad de la citada disposición. Y, por otra parte, avaló

la declaratoria de inexequibilidad del artículo 49 por cuanto al ordenarse en dicha norma la actualización catastral de todos los inmuebles del país por intermedio del IGAC, desconoció los principios de autonomía territorial y de progresividad en el proceso de descentralización en favor de las entidades territoriales.

66. Finalmente, aseguró que la votación en bloques temáticos es permitida por la ley que reglamenta el funcionamiento del Congreso, por lo que solicitó la declaratoria de exequibilidad de las normas atacadas en el cargo sexto de la demanda.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

67. La Corte Constitucional es competente para adelantar el control de constitucionalidad contra una ley de la República y contra las disposiciones parcialmente acusadas contenidas en la misma, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución.

68.

2. Cuestiones previas

2.1. Primera cuestión previa: oportunidad de los cargos por vicios de procedimiento

69. El numeral 3 del artículo 242 de la Constitución establece como término de caducidad para presentar las acciones públicas de inconstitucionalidad por vicios de procedimiento en la formación de la ley el plazo de un año, contado a partir de la publicación de la norma demandada. En el presente caso, la ciudadana Paloma Susana Valencia Laserna y los ciudadanos Andrés Felipe Guerra Hoyos, Carlos Edward Osorio Aguiar, Ciro Alejandro Ramírez Cortés y José Jaime Uzcátegui Pastrana, formularon tres cargos por vicios de procedimiento en la formación del contenido completo de la Ley 2294 de 2023 (cargo 1, principal) y de algunos artículos de la referida ley (cargos 2 y 6, subsidiarios). Aquellos presentaron su demanda el 8 de junio de 2023[60], es decir, dentro del año siguiente a la publicación de la norma censurada que se publicó en el Diario Oficial No. 52.400 del 19 de mayo de 2023. En consecuencia, los accionantes presentaron de manera oportuna los cargos por desconocimiento de los principios de publicidad y elusión del debate constitucional.

2.2. Segunda cuestión previa: cosa juzgada constitucional respecto de los cargos 1, 2, 3 (parcial) y 4

70. Solicitud de la procuradora general de la Nación. En atención a lo planteado por la procuradora general de la Nación sobre la posible configuración de la cosa juzgada con respecto a lo resuelto sobre la demanda D-15357 y en la Sentencia C-537 de 2023, la Sala Plena verificará, en primer lugar, si existen decisiones de esta Corporación frente a los preceptos normativos cuestionados en el presente proceso en las que se haya resuelto sobre su constitucionalidad a partir de los mismos cargos que ahora se plantean y por tanto, ocurrido el fenómeno de la cosa juzgada. Para ello, procederá a (i) explicar brevemente los parámetros constitucionales sobre la cosa juzgada constitucional y (ii) verificará su configuración en el caso concreto, para adoptar la decisión que corresponda.

71. Parámetros constitucionales sobre la configuración de la cosa juzgada constitucional[61]. El artículo 243 de la Constitución establece que “los fallos que la Corte dicte en ejercicio del

control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”. Adicionalmente, dispone que ninguna autoridad podrá “reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”. Por su parte, los artículos 46 y 48 de la Ley 270 de 1996, así como el artículo 21 del Decreto 2067 de 1991, desarrollan la citada norma superior y establecen que las decisiones que dicte la Corte Constitucional en ejercicio del control de constitucionalidad son definitivas, de obligatorio cumplimiento y tienen efectos erga omnes[62].

72. Eventos en los que se configura la cosa juzgada[63]. Esta Corporación ha señalado que para la configuración de la cosa juzgada constitucional, es necesario que se verifiquen los siguientes requisitos: (1) identidad de objeto, es decir, que el asunto busque estudiar la misma proposición normativa ya examinada en un fallo anterior; (2) identidad de causa, esto es, que la demanda proponga el estudio de la norma con fundamento en las mismas razones ya analizadas en la sentencia precedente, lo que incluye el referente constitucional o la norma presuntamente vulnerada, y (3) identidad del parámetro de control de constitucionalidad, a saber, que no exista un cambio de contexto o nuevas razones significativas que de manera excepcional hagan procedente la revisión, lo que la jurisprudencia ha referido como un “nuevo contexto de valoración”[64].

73. Efectos de la cosa juzgada[65]. Los efectos de la cosa juzgada dependerán de la decisión que esta Corte haya adoptado con antelación. En aquellos eventos en los que la decisión previa ha sido declarar la exequibilidad, la Corte debe analizar cuál fue el alcance del fallo anterior, con la finalidad de establecer si el asunto que se plantea (a) no ha sido resuelto y, por ende, debe emitirse un nuevo pronunciamiento de fondo o (b) si, por el contrario, ya se decidió y deberá estarse a lo resuelto en la providencia anterior, porque (i) la demanda se dirige contra la misma disposición normativa previamente cuestionada, (ii) el cargo que se formula es idéntico al que se estudió en esa oportunidad y (iii) no ha variado el patrón de control que sirvió de fundamento para la decisión.

74. Por el contrario, si la norma fue declarada inexecutable en una sentencia anterior ello implica su retiro del ordenamiento jurídico y opera la cosa juzgada absoluta, independientemente de los cargos invocados en la nueva demanda. En este caso, la Corte al momento de emitir fallo debe declarar estarse a lo resuelto en la decisión anterior de inexecutableidad, puesto que no hay un objeto de control sobre el cual emitir un pronunciamiento jurisdiccional.

75. Tipologías. La Corte Constitucional ha establecido una tipología respecto de la cosa juzgada que comprende las siguientes hipótesis:

Tabla 7. Tipología de la cosa juzgada constitucional

Tipología

Contenido

Cosa juzgada formal

Causa. Opera cuando la Sala Plena de la Corte Constitucional ya se pronunció sobre la disposición demandada y, sin embargo, se vuelve a demandar[66].

Efecto. Ello trae como consecuencia que la Corporación no pueda volver a pronunciarse sobre la disposición jurídica y deba estarse a lo resuelto en el fallo previo[67].

Cosa juzgada material

Causa. Se presenta cuando se acusa una disposición que es formalmente distinta, pero que tiene un contenido normativo idéntico al de otra que ya fue controlada por esta Corporación en sede de control de constitucionalidad: (i) Cosa juzgada material en sentido estricto. Ocurre cuando “existe una sentencia previa que declara la inexecutableidad del contenido normativo que se demanda por razones de fondo y corresponde a la Corte decretar la inconstitucionalidad de la nueva norma objeto de análisis”[68]. (ii) Cosa juzgada material en sentido amplio. Se configura cuando “una sentencia previa declara la

exequibilidad o la exequibilidad condicionada del contenido normativo que se demanda”[69].

Efecto. En el evento en que la norma sea declarada exequible se presentan varias situaciones, la competencia de la Corte para estudiar una nueva demanda contra ese mismo precepto por razones similares podría llevarse a cabo únicamente ante el debilitamiento de la cosa juzgada, lo que ocurre con la modificación de la norma constitucional en la que se apoyaba, el cambio en la significación material de la Constitución y la variación del contexto jurídico, social o económico en el que fue objeto del control de constitucionalidad. Por el contrario, en situaciones en las que el enunciado legal es declarado inexecutable la cosa juzgada siempre será absoluta, con independencia del parámetro de constitucionalidad que desconoció la norma invalidada[70].

Cosa juzgada absoluta

Causa. Se presenta en dos casos. Primero, cuando en una sentencia anterior se ejerció el control de constitucionalidad respecto a la totalidad del texto superior, es decir, se entiende que la disposición fue examinada integralmente[71]. Segundo, cuando la Corte declara la inexecutable de una norma. En este segundo evento, dado que el precepto es expulsado del ordenamiento jurídico, no es posible que recaiga sobre él un nuevo estudio por sustracción de materia, aun cuando se plantee un parámetro o cargo distinto al que determinó la declaratoria de inexecutable[72].

Efecto. En el primer caso, la decisión adoptada conlleva la imposibilidad de volver a examinar cualquier cargo contra la norma demandada[73]. En el segundo evento, si se detecta esta situación en la etapa de admisibilidad, el magistrado sustanciador deberá rechazar la demanda (artículo 6 del Decreto 2067 de 1991). Si la inexecutable ocurre con posterioridad a la admisión de la demanda, la Corte deberá estarse a lo resuelto en el fallo previo. Con todo, es importante identificar si la inexecutable previa se fundamentó en razones de procedimiento o de fondo para determinar sus efectos. Si se eliminó por un defecto formal, el legislador puede reproducir el texto normativo. Pero, si se suprimió por vicios de fondo, la norma debe valorarse desde la cosa juzgada material que obliga a acatar la decisión previa (artículo 243 CP), a menos que se modifique el enunciado constitucional que generó contradicción[74].

Cosa juzgada relativa

Causa. Opera cuando la Sala Plena restringe los efectos de su decisión a cargos de inconstitucionalidad específicos, sin realizar un control integral. Existen dos modalidades: explícita, cuando en la parte resolutive se exponen los cargos por los cuales se adelantó el juicio de constitucionalidad precedente y resultan idénticos; e implícita, cuando, aunque no se expresa en la parte resolutive, el cargo puede extraerse de forma inequívoca y clara de la parte motiva de la decisión[75].

Efecto. Resulta factible un nuevo pronunciamiento sobre la disposición o norma demandada.

Cosa juzgada aparente

Causa. Ocurre cuando la Corte Constitucional formalmente declara la exequibilidad de una disposición, pero en el fallo no se hizo un estudio de constitucionalidad.

Efecto. Se habilita el pronunciamiento de fondo sobre la disposición acusada[76].

76. En el presente evento existe cosa juzgada formal y relativa explícita respecto del cargo 1, principal, formulado contra la Ley 2294 de 2023. La referida ley fue objeto de pronunciamiento previo por este Tribunal. En la Sentencia C-448 de 2024, la Corte resolvió la demanda en el expediente D-15357 que contenía un cargo por vicios de procedimiento en la expedición de la Ley 2294 de 2023, al considerar que la ley fue promulgada con desconocimiento del principio de publicidad (artículos 157.1 y 161 de la Constitución). En concreto, porque el Senado de la República no publicó en la Gaceta del Congreso el informe de conciliación sobre el proyecto de ley 338 de 2023 (Cámara) y 274 de 2023 (Senado) un día antes de ser debatido y aprobado por la plenaria[77].

77. Mediante el Auto 705 del 10 de abril de 2024[78], la Sala Plena precisó que la irregularidad alegada no afectaba los 372 artículos que componen la Ley 2294 de 2023, ya que solo recaía sobre las disposiciones que fueron objeto del informe de conciliación[79].

Asimismo, determinó que el vicio procedimental identificado, a pesar de ser relevante y no haber sido convalidado, era subsanable (artículo 241, parágrafo, CP). Por lo tanto, ordenó al presidente del Senado de la República que, con el fin de corregir el vicio de procedimiento advertido, en los términos del inciso 2° del artículo 161 de la Constitución, sometiera a debate y votación de la Plenaria del Senado de la República el informe de conciliación sobre el citado proyecto de ley número 274 de 2023 Senado, 338 de 2023 Cámara, antecedente legislativo de la Ley 2294 de 2023, publicado en la Gaceta 427 de 2023.

78. Luego, en la Sentencia C-448 de 2024, la Corte se pronunció definitivamente respecto del cargo admitido contra la Ley 2294 de 2023 y declaró subsanado el vicio de procedimiento alegado por desconocimiento del principio de publicidad, así como la constitucionalidad de los artículos que fueron objeto del informe de conciliación del proyecto de ley número 274 de 2023 Senado, 338 de 2023 Cámara, antecedente legislativo de la Ley 2294 de 2023[80]. En este orden de ideas, la Sala Plena considera que el cargo principal formulado por los demandantes en este proceso ya se decidió en la Sentencia C-448 de 2024 por cuanto existe: (i) identidad de objeto porque, aunque la demanda se dirige contra el contenido completo de la Ley 2294 de 2023 tal como se demandó en el expediente D-15357, el objeto de la acusación recae solo sobre las disposiciones del informe de conciliación que fueron previamente cuestionadas, a saber 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; (ii) identidad de causa porque el cargo que se formula -desconocimiento del principio de publicidad con respecto del informe de conciliación en el trámite legislativo de la Ley 2294 de 2023- es idéntico al que se estudió en la Sentencia C-448 de 2024; y (iii) identidad del parámetro de control de constitucionalidad porque los artículos 157 y 161 de la Constitución no han sido modificados y por lo tanto no ha variado el patrón de control que sirvió de fundamento para la decisión precedente. Siendo ello así, la Corte deberá estarse a lo resuelto en la Sentencia C-448 de 2024 respecto del aludido cargo, y así lo dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

79. En el presente caso existe cosa juzgada formal y absoluta frente al cargo 2 subsidiario con respecto al numeral 6 y al parágrafo 3º del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023. La Sala

Plena estima que se configura la cosa juzgada de carácter formal y absoluto respecto del numeral 6 y el párrafo 3º del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, puesto que la Sentencia C-294 de 2024 declaró la inexequibilidad de esas disposiciones. Por ello, los referidos textos fueron expulsados del ordenamiento jurídico y, por ende, no hay un objeto sobre el que recaiga el control constitucional. En consecuencia, en la parte resolutive de esta providencia la Corte declarará estarse a lo resuelto en el aludido fallo frente a la censura formulada contra las disposiciones enunciadas[81].

80. En el presente evento existe cosa juzgada formal y relativa explícita respecto del cargo 2 subsidiario formulado contra el literal a del numeral segundo del artículo 61 y el párrafo 3 del artículo 297, de la Ley 2294 de 2023. En la Sentencia C-142 de 2025, la Corte resolvió la demanda en el expediente D-15345 que contenía un cargo por vicios de procedimiento en la aprobación de los artículos 5, 61, 289 y 297 de la Ley 2294 de 2023, por la vulneración del principio de publicidad (artículos 157 y 160 de la Constitución). Concretamente porque las proposiciones modificativas de estas disposiciones no fueron leídas de manera completa e integral en la sesión plenaria del Senado de la República, lo que impidió que los miembros de esa cámara tuvieran conocimiento pleno de las modificaciones propuestas y posteriormente votadas.

81. La Corte resolvió declarar la exequibilidad del literal a del numeral 2 y los párrafos 2 y 4 del artículo 61 así como del párrafo 3 del artículo 297, todos de la Ley 2294 de 2023, por no vulnerar el principio de publicidad. Así las cosas, la Sala Plena considera que existe cosa juzgada formal y relativa explícita respecto del cargo 2 subsidiario parcial formulado por los demandantes en este proceso con relación a lo decidido en la Sentencia C-142 de 2025, por cuanto existe: (i) identidad de objeto porque la demanda recae sobre el literal a del numeral 2 del artículo 61 y el párrafo 3º del artículo 297, de la Ley 2294 de 2023; (ii) identidad de causa porque el cargo que se formula -desconocimiento del principio de publicidad en el trámite de aprobación ante la plenaria del Senado- es idéntico al que se estudió en la Sentencia C-142 de 2025; y (iii) identidad del parámetro de control de constitucionalidad porque los artículos 157 y 161 de la Constitución no han sido modificados

y por lo tanto no ha variado el patrón de control que sirvió de fundamento para la decisión precedente. Siendo ello así, la Corte deberá estarse a lo resuelto en la Sentencia C-142 de 2025 respecto del aludido cargo, y así lo dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

82. En el presente caso existe cosa juzgada formal y absoluta frente al cargo 2 subsidiario con respecto a los artículos 5, 61, 289 y 297 parciales de la Ley 2294 de 2023. La Sala Plena considera que se configura la cosa juzgada de carácter formal y absoluto respecto de: (i) 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” del párrafo tercero del artículo 5 de la Ley 2294 de 2023; (ii) 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 1 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023; (iii) 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; y (iv) los párrafos 1 y 2 del artículo 297, todos de la Ley 2294 de 2023. Esto por cuanto la Sentencia C-142 de 2025 declaró la inexequibilidad de esas disposiciones. Por ello, los referidos textos fueron expulsados del ordenamiento jurídico y, por ende, no hay un objeto sobre el que recaiga el control constitucional. En consecuencia, en la parte resolutive de esta providencia la Corte declarará estarse a lo resuelto en el aludido fallo frente a la censura formulada contra las disposiciones enunciadas.

83. En la presente actuación existe cosa juzgada formal y absoluta frente al cargo 3 subsidiario parcial respecto del artículo 340 de la Ley 2294 de 2023. La Sala Plena encuentra también que se configura la cosa juzgada formal y absoluta respecto del artículo

340 de la Ley 2294 de 2023, toda vez que la Sentencia C-370 de 2024 declaró la inexecuibilidad de esa disposición. Luego, la norma demandada fue expulsada del ordenamiento jurídico y, por ende, no hay un objeto normativo sobre el que recaiga el control constitucional actual. En consecuencia, la Corte deberá estarse a lo resuelto en dicho fallo y así lo dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

84. En el asunto bajo examen existe cosa juzgada formal y absoluta frente al cargo 4 subsidiario contra el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023. Esta Corporación considera que se configura la cosa juzgada formal y absoluta respecto del artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, toda vez que la Sentencia C-537 de 2023 declaró la inexecuibilidad de esa disposición. Ello implica que fue expulsada del ordenamiento jurídico y, por ende, no hay un objeto sobre el que actualmente pueda desarrollarse el juicio de constitucionalidad. En consecuencia, la Corte decidirá estarse a lo resuelto en la Sentencia C-537 de 2023[82].

2.3. Tercera cuestión previa: falta de aptitud sustantiva del cargo 5

85. Condiciones para la aptitud sustantiva de la demanda. La jurisprudencia constitucional ha establecido que los reparos que sustentan el concepto de violación deben ser: (i) claros, esto es, que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan, de forma que sus argumentos sean entendibles, coherentes y lógicos; (ii) ciertos, lo que implica que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente, es decir, que no se trate de un contenido normativo deducido por el actor de manera subjetiva; (iii) específicos, lo que conlleva que la oposición presentada entre la Constitución y la norma acusada de ser

objetiva y verificable, por lo que resultan inadmisibles los argumentos basados en suposiciones y/o que sean vagos, indeterminados, abstractos o genéricos; (iv) pertinentes, lo que quiere decir que el reproche debe fundarse en razones de naturaleza constitucional y no en argumentos de estirpe legal, doctrinal, de mera conveniencia, ni que se fundamenten en reflexiones derivadas del punto de vista personal del accionante, o que sean derivados de la indebida aplicación de la norma o de su aplicación práctica; y (v) suficientes, esto es, que el demandante debe exponer todos los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio del asunto y que estos deben generar, al menos, una duda sobre la constitucionalidad de la norma acusada[83].

86. Ahora bien, el análisis que de tales presupuestos haga este Tribunal debe realizarse conforme al principio *pro actione*, esto es, bajo un entendimiento que no anule el derecho político a ejercer la acción pública de inconstitucionalidad. No obstante, al evaluar la idoneidad de los cargos de inconstitucionalidad es necesario tomar en consideración que a la Corte Constitucional le corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, «en los estrictos y precisos términos» del artículo 241 CP y, según este precepto, la Corporación debe decidir sobre las demandas ciudadanas (numerales 1, 4 y 5 *ibidem*), lo que quiere decir que en el caso de las acciones públicas no está habilitada para ejercer un control oficioso sobre normas en relación con las cuales no se presente una acusación en debida forma[84].

87. La verificación sobre la aptitud de la demanda corresponde a un asunto que es objeto de pronunciamiento al inicio del proceso, en la etapa de admisión, y que está a cargo del despacho sustanciador, pero que también puede realizar la Sala Plena al momento de proferir el fallo[85], ya sea de oficio o bien porque uno de los intervinientes o el procurador general de la Nación así lo hayan planteado. Lo anterior significa que a pesar de que una demanda supere la fase de admisión, el análisis allí efectuado tiene un carácter provisional, al tiempo que no son solo las intervenciones las que habilitan a la Corte Constitucional a pronunciarse respecto de la aptitud de la demanda, pues la Sala Plena conserva -en todos los casos- esa atribución, en cuanto es la llamada a proferir el respectivo fallo y porque dicha

evaluación está implícita en la competencia del juez constitucional para desarrollar el respectivo juicio (artículos 241 CP y Decreto 2067 de 1991)[86].

88. Cargo 5 subsidiario de la demanda sobre la vulneración del principio de autonomía territorial por parte del artículo 49 de la Ley 2294 de 2023. Los accionantes solicitan que se declare la inexecutable del artículo 49 de la Ley 2249 de 2023 o, de forma subsidiaria, que se declare su constitucionalidad condicionada, “en el entendido que la actualización catastral ordenada por el IGAC no aplicará para aquellas entidades territoriales que fungen como autoridades catastrales”[87]. Desde su punto de vista, el problema jurídico que suscita la norma acusada tiene que ver con la “intromisión de la Nación en el cálculo de uno de los elementos esenciales de una de las rentas endógenas de las entidades territoriales”[88], esto es, de la base gravable del impuesto predial unificado.

89. Inquietudes de los intervinientes sobre la aptitud del cargo 5 subsidiario de la demanda. En el presente caso, aunque ninguno de los intervinientes aseveró explícitamente que se está ante una demanda inepta, ni cuestionó en específico la aptitud sustantiva del cargo 5, el IGAC se refirió a la condición de certeza de la demanda, al señalar que los accionantes interpretaron erróneamente el contenido del artículo 49 en cuestión. Bajo su criterio, “parten de la base de que la adopción de la metodología y modelo de actualización masiva de valores catastrales rezagados, aplicaría para todos los predios del país, sin tener en cuenta que la norma es clara en establecer que dicha metodología no se aplicaría sobre los predios de aquellas entidades territoriales que han sido objeto de formación o actualización catastral durante los últimos cinco (5) años previos a la expedición de la Ley 2294 de 2023, esto es, al 19 de mayo de 2023, o cuyo proceso de formación o actualización esté en desarrollo a la fecha de expedición” [89]. La entidad también cuestionó el alcance que los accionantes le dan a la norma impugnada, al señalar que los actores “ignoran igualmente que no sería el Instituto Geográfico el que aplicaría esta metodología, es decir, no realizaría actualización del componente económico del catastro, no liquidaría el avalúo, no realizaría la base catastral ni la entregaría para el impuesto predial, dado que esto correspondería al respectivo gestor catastral”[90].

90. Ineptitud del cargo 5 subsidiario planteado por la vulneración del principio de autonomía territorial por parte del artículo 49 de la Ley 2294 de 2023. La Sala Plena considera que en el presente asunto el cargo de inconstitucionalidad relativo a la presunta vulneración del principio de autonomía territorial contra el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, incumple los presupuestos mínimos de claridad, certeza especificidad, pertinencia y suficiencia, como pasa a explicarse a continuación.

91. El cargo 5 subsidiario incumple el supuesto de claridad. Aun cuando es posible entender que los accionantes plantean una contradicción entre el proceso de actualización catastral previsto en la norma y la autonomía territorial, en la medida en que por aquella vía se impacta directamente uno de los elementos esenciales del impuesto predial como lo es la base gravable, no es claro si los demandantes tratan de fundamentar una contradicción general de la norma respecto de la competencia de los municipios para establecer o gestionar sus rentas endógenas, o si plantean una oposición específica para los casos en los que las entidades territoriales fungen como autoridades catastrales, de acuerdo con la Ley 14 de 1983 y otras disposiciones concordantes.

92. Esta falta de claridad resulta relevante ya que, en el caso de que los accionantes alegaran una oposición general del texto acusado respecto de la autonomía territorial, no se entiende la referencia específica, tanto en las argumentaciones como en el condicionamiento solicitado, a los casos en los que los entes territoriales fungen como autoridad catastral. Además, en este mismo supuesto, no se logra comprender por qué la acción se fundamenta en argumentaciones que parecerían ser aplicables a todos los municipios del país, y no en razones específicas que se dirijan en forma concreta solo a aquellas entidades territoriales a las que la ley les ha reconocido la condición de autoridades catastrales.

93. El cargo 5 subsidiario incumple las condiciones de certeza y especificidad. El cargo se fundamenta en una oposición subjetiva y genérica entre la norma acusada y el principio de autonomía territorial, sin explicar de qué manera se impide a las entidades territoriales ejercer una competencia propia y constitucionalmente amparada. Aunque es verdad, como lo plantean los actores, que la norma acusada obliga a los municipios a adoptar la actualización catastral prevista, pues el párrafo de la disposición indica que “los gestores catastrales deberán aplicar e incorporar este ajuste en sus respectivas bases catastrales”, más allá de que esto no conlleve la liquidación total y definitiva del tributo, no resulta cierta la afirmación según la cual existe una prohibición constitucional dirigida al Legislador para regular elementos que impacten en la base gravable del impuesto predial, por tratarse de un tributo endógeno. Ni se precisa por qué no podía prever que la entidad del orden nacional encargada pudiera adelantar una actualización catastral y cómo es que eso interfiere en la competencia exclusiva de los municipios para gravar la propiedad inmueble y afecta su autonomía.

94. En efecto, no es cierto el fundamento sobre el que se basa la acción, según el cual el Legislador tiene prohibido establecer elementos que incidan o determinen procedimientos para definir, en concreto, el avalúo catastral de los inmuebles como elemento que determina la base gravable del impuesto predial. De hecho, la propia Corte ha juzgado como constitucionales normas en las que el Congreso ha fijado u ordenado el procedimiento para adoptar el valor del avalúo catastral de los inmuebles[91], como la base gravable del impuesto predial, o en las que se ha ordenado efectuar actualizaciones catastrales[92].

95. En consecuencia, era necesario evidenciar en la argumentación que la regulación adoptada por el Congreso despojaba a los municipios del núcleo de la autonomía territorial, por implicar una determinación concreta de la “tasa impositiva”[93], o que sustraía a las entidades territoriales la posibilidad de tener un margen razonable de acción en la determinación de los elementos del impuesto predial, en lugar de fundamentarse en una especie de prohibición general al Legislador para establecer normas dirigidas a determinar el avalúo catastral, como lo hicieron los demandantes.

96. De otro lado, la demanda no logra explicar por qué la determinación del avalúo catastral es una competencia constitucionalmente asignada en forma exclusiva a las entidades territoriales, ya sea de forma general o en algún aspecto específico. Dicha explicación era necesaria porque el avalúo catastral de un inmueble es una variable económica que puede ser utilizada para otros efectos distintos a la determinación del impuesto predial, como por ejemplo, el valor patrimonial de los inmuebles para las personas que no están obligadas a llevar libros de contabilidad (art. 277, inciso 2 del Estatuto Tributario), o ser utilizado como precio mínimo de las compraventas de los bienes inmuebles (art. 90, Estatuto Tributario).

97. Tampoco tiene en cuenta que el impuesto predial se determina por la concurrencia de una serie de elementos, que incluye la concreción de la tarifa. En este aspecto las entidades territoriales tienen amplios márgenes, como son los descritos en el artículo 4 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, que establece que el rango de la tarifa será entre el “5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo”, sin perjuicio de las regulaciones específicas que hayan sido previstas. Lo anterior conlleva que las autoridades territoriales podrían, inclusive, disminuir la tarifa del impuesto predial en caso de que quisieran adoptar una medida que contrarrestara el aumento catastral ordenado por la norma. No obstante, en la demanda no se explica por qué, a pesar de tal facultad, la actualización catastral ordenada sustraería a las entidades territoriales de la competencia para operar de acuerdo con sus propios intereses.

98. El cargo 5 subsidiario incumple el presupuesto de pertinencia. Los demandantes recurren a argumentos subjetivos y de conveniencia para asegurar que una lectura de la norma contraria a la que proponen “equivaldría a una autorización expresa para que la Nación interfiera a futuro en la determinación de los otros elementos de los impuestos territoriales, tales como la tarifa, el hecho generador o el sujeto activo a través de normas generales, por ejemplo, del Plan Nacional de Desarrollo”[94]. Además, aluden al supuesto impacto en las proyecciones del recaudo cuando aluden a las posibles consecuencias adversas que traería el hecho de que la actualización catastral a cargo del IGAC difiera en

un mayor o menor valor respecto del determinado por las autoridades catastrales territoriales[95], argumento que se refiere al efecto de la norma y que, en consecuencia, no es de naturaleza constitucional. También exponen razones de naturaleza legal, como cuando afirman que “el propio legislador, en desarrollo del principio de autonomía territorial, ha establecido que cuatro entidades territoriales (Cali, Medellín, Antioquia y Bogotá) fungen como autoridades catastrales, realizan su propio avalúo de los bienes inmuebles que hay en su territorio y no dependen de la evaluación que realice el IGAC para adelantar el cobro del impuesto predial”[96], y derivada de esa calidad especial que ha reconocido a dichos entes territoriales la ley -no la Constitución-, es que los actores formulan la petición de condicionamiento de la norma acusada en el sentido de que la actualización catastral no se les aplique a aquellos.

99. El cargo 5 subsidiario carece de suficiencia. Dado que no se cumplen los supuestos de claridad, certeza, especificidad y pertinencia, el cargo no genera una duda mínima sobre la constitucionalidad de la disposición demandada, en tanto que se fundó en una apreciación confusa, incierta, genérica y subjetiva que impide comprender el reproche formulado.

100. No obstante lo anterior, es importante advertir que la decisión inhibitoria sobre un cargo por inconstitucionalidad no hace tránsito a cosa juzgada ni restringe el derecho de acción de los ciudadanos, de manera que, si así lo estiman pertinente, aquellos pueden presentar una nueva demanda, ajustándose a las exigencias de los artículos 40.6 y 241 de la Carta Política, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 2067 de 1991 y en la jurisprudencia constitucional.

101. En suma, para la Sala Plena el cargo 5 de inconstitucionalidad, carece de aptitud sustantiva por falta de certeza, claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia. En consecuencia, debido a que no se encuentran satisfechos los presupuestos para suscitar un pronunciamiento de fondo, en relación con dicho cargo, la Sala Plena proferirá fallo inhibitorio.

Tabla 8. Resumen cargos cosa juzgada e inhibición

Cargo

Decisión

Cargo 1 (principal). Vulneración del principio de publicidad respecto del debate y votación del informe de conciliación en la plenaria del Senado, en el trámite de la Ley 2294 de 2023.

Existe cosa juzgada formal y relativa explícita. Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-448 de 2024.

Cargo 2 (subsidiario). Vulneración del principio de publicidad respecto de la aprobación de las proposiciones modificatorias de los artículos 5, 61, 289 y 297 de la Ley 2294 de 2023 en la plenaria del Senado.

Existe cosa juzgada formal y absoluta frente al numeral 6 y el párrafo 3º del artículo 61. Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-294 de 2024.

Existe cosa juzgada formal y relativa explícita frente al literal a del numeral 2 del artículo 61 y el párrafo 3 del artículo 297, de la Ley 2294 de 2023. Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-142 de 2025.

Existe cosa juzgada formal y absoluta frente a: (i) 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” del párrafo tercero del artículo 5 de la Ley 2294 de 2023; (ii) 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 1, todos del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023; (iii) 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; y (iv) los párrafos 1 y 2 del artículo 297 de la Ley 2294 de 2023. Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-142 de 2025.

Cargo 3 parcial (subsidiario) Vulneración del principio de unidad de materia por los artículos 233 y 340 de la Ley 2294 de 2023.

Existe cosa juzgada formal y absoluta frente al artículo 340. Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-294 de 2024.

Cargo 4 (subsidiario). Violación de la prohibición de constituir un monopolio rentístico por el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023.

Existe cosa juzgada formal y absoluta. Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-537 de 2023.

Cargo 5 (subsidiario). Vulneración del principio de autonomía territorial por el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023.

Ineptitud sustantiva del cargo. Decisión inhibitoria.

3. Delimitación de los problemas jurídicos y estructura de la decisión

102. Hechas las anteriores precisiones, y teniendo en cuenta los cargos formulados por los demandantes respecto de los cuales procede una decisión de fondo, corresponde a la Corte Constitucional resolver los siguientes problemas jurídicos:

(i) ¿La aprobación del artículo 233 de la Ley 2294 de 2023, que estableció un aumento diferencial del 1% al 6% para las plantas nuevas y del 1% al 4% para las plantas en operación respecto al impuesto a la transferencia de energía de las fuentes no convencionales, vulneró el principio de unidad de materia?

(ii) ¿Las votaciones en bloque a través de las cuales se aprobaron algunos artículos de la Ley 2294 de 2023 desconocieron el artículo 157 de la Constitución Política, por presuntamente eludir el debate legislativo que debía surtirse ante la Plenaria del Senado?

103. Para dar respuesta a los problemas jurídicos formulados, la Sala Plena llevará a cabo el examen separado de cada uno de los cargos referidos a la presunta violación del principio de unidad de materia y a la posible configuración de una elusión del debate. En el análisis del cargo 3 subsidiario referido al posible desconocimiento del principio de unidad de materia, la Sala reiterará la jurisprudencia constitucional relativa 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 plan, (iii) el carácter temporal de las disposiciones que integran el plan nacional de desarrollo, (iv) el estándar de argumentación exigible cuando se incorporan disposiciones de contenido tributario en la ley del plan y, con base en ello, (v) resolverá el problema jurídico concreto. En el análisis del cargo 6 subsidiario sobre la posible elusión del debate, esta Corte (i) reiterará la jurisprudencia sobre el vicio de elusión del debate y, posteriormente, (ii) verificará lo ocurrido en el trámite de votación de las disposiciones acusadas, para luego (iii) resolverá la censura.

4. Examen del cargo respecto del artículo 233 de la Ley 2294 de 2023, por violación del principio de unidad de materia

4.1. Metodología sobre el juicio de valoración del principio de unidad de materia en las leyes del plan nacional de desarrollo. Reiteración de jurisprudencia[97]

104. El artículo 158 de la Constitución dispone que todo proyecto de ley debe referirse a la misma materia y que serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. Por su parte el artículo 169 ibidem exige que el título de las leyes corresponda a su contenido, pues aquel sirve como guía del contenido principal de la ley, para indicar que se refiere a un solo tema o a distintos relacionados entre sí[98].

105. Este principio constitucional pretende limitar la posibilidad de que se introduzcan disposiciones que, en virtud del objeto general de la ley, puedan considerarse extrañas y, por tanto, afectar de alguna manera el principio democrático, la publicidad y la vigencia del Estado de Derecho[99]. Por estas razones, una potencial vulneración al principio de unidad de materia ha sido considerada como un vicio de carácter sustantivo y no meramente formal, dado que la compatibilidad de las disposiciones acusadas con aquel exige una valoración acerca de la materia objeto de regulación[100].

106. La jurisprudencia constitucional ha diseñado un juicio de constitucionalidad estricto bajo el cual procede verificar el cumplimiento del principio de unidad de materia tratándose de la ley del plan nacional de desarrollo PND. Esto, toda vez que el grado de eficacia de este principio responde a un estándar más exigente, derivado de la precisa regulación constitucional y orgánica para la aprobación de esta ley, en especial porque el principio democrático se encuentra restringido, debido a que su iniciativa es gubernamental y son limitados los temas sobre los cuales el Congreso puede presentar modificaciones[101].

107. En la Sentencia C-415 de 2020, la Corte sintetizó las reglas jurisprudenciales que reiteradamente aplica al momento de materializar el referido juicio, las cuales tienen como propósito determinar la existencia de una conexidad directa e inmediata entre la disposición

objeto de control y los contenidos de la ley del plan nacional de desarrollo:

Tabla 9. Reglas jurisprudenciales del juicio estricto de constitucionalidad para verificar el cumplimiento del principio de unidad de materia en la ley del PND

Etapas del juicio

Objetivo

Primera etapa

Determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas, con la finalidad de establecer si se trata de una disposición instrumental.

Segunda etapa

Definir si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que pueden relacionarse con las disposiciones acusadas.

Tercera etapa

Constatar que exista conexidad estrecha, directa e inmediata entre las normas cuestionadas y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan.

108. Al respecto, la parte general del PND contiene los propósitos y objetivos, así como las metas y prioridades de la acción estatal a largo plazo. Estos asuntos, como es apenas natural, cubren las más variadas materias, razón por la cual dicha parte general es necesariamente multitemática y no puede estar gobernada por una relación de conexidad con una materia predominante. Así, se considera que “no es posible, en estricto sentido, identificar una materia o tema dominante de la ley -más allá del tema genérico de la planeación- dado que se ocupa de regular muy variadas áreas y sectores de la vida estatal y

comunitaria”[102].

109. No obstante, la propia Constitución ha señalado que existe una relación de instrumentalidad entre las normas que hacen parte de los mecanismos de ejecución del PND y la parte general. Por ejemplo, el artículo 150.3 superior delimita como contenido del PND las medidas necesarias para impulsar su cumplimiento. Y esto es reafirmado por el artículo 341 superior, al señalar que el plan nacional de inversiones contiene mandatos que constituyen mecanismos idóneos para la ejecución de aquel.

110. Lo anterior significa que la idoneidad o instrumentalidad, esto es, la concurrencia de disposiciones con arreglo a los fines y propósitos de la parte general del PND, está precedida de soporte constitucional[103]. Esto quiere decir que aquellas previsiones deben ser instrumentos que se muestren racionalmente adecuados para el logro de los objetivos contenidos en la parte general del plan. Esta relación de conexidad se demuestra de la lectura de la legislación orgánica que, al describir los contenidos del plan de inversiones del PND, incluye los mecanismos idóneos para la ejecución de los planes contenidos en la parte general.

111. Así, la unidad de materia no se exige respecto de los diferentes objetivos, metas, estrategias y políticas enunciados en la parte general, sino de los programas, proyectos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución y de las medidas que se adopten para impulsar su cumplimiento, los cuales siempre han de contar con un referente en la parte general del mismo. Por consiguiente, para que una disposición demandada supere el juicio de unidad de materia debe tener un carácter instrumental (de medio a fin) con las metas previstas en la parte general del plan[104].

112. En este contexto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la conexidad entre dichas normas instrumentales y los contenidos de la parte general del PND debe ser directa

e inmediata, lo que supone un estándar más riguroso para aplicar el principio de unidad de materia, que implica que los mecanismos de ejecución del PND deben “(i) estar referidos a uno de los objetivos o programas de la parte general, (ii) tener un claro fin planificador, (iii) respetar el contenido constitucional propio de la ley y (iv) tener una conexidad directa e inmediata, no eventual o mediata, con los objetivos o programas de la parte general”[105].

113. Luego, se infringe el principio de unidad de materia cuando las normas acusadas del PND correspondientes a los citados mecanismos, no contienen medidas que inequívocamente operen como instrumentos para el logro de los contenidos de la parte general de la ley del plan[106]. Para esta Corporación[107] una conexidad eventual se verifica cuando el cumplimiento del objetivo previsto en la parte general del PND no puede obtenerse inequívocamente de la medida legislativa acusada, sino solo de forma conjetural o hipotética. A su turno, la afectación de la unidad de materia derivada de la conexidad mediata se origina cuando el logro del objetivo mencionado no se deriva de la ejecución de la norma presupuestal, sino que además requiere del cumplimiento o presencia de otra condición o circunstancia.

114. En tanto no es posible hacer un inventario taxativo de las medidas instrumentales del plan que vulneran el principio de unidad de materia, la Corte ha identificado algunos casos paradigmáticos. Uno de ellos está referido a aquellas normas que por su naturaleza son completamente ajenas a la normativa de planeación, porque regulan asuntos no contenidos en la parte general del PND, lo cual implica que exceden la regulación propia del cuatrienio. De ahí que para este Tribunal se desconoce el mencionado principio por “aquellas normas que no tengan como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio, de manera tal que la ley del plan no puede ser empleada para llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores o para ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, sin ninguna relación con los objetivos y metas de la función de planificación”[108].

116. En suma, para definir si existe una vulneración al principio de unidad de materia frente a una disposición del PND, deberá realizarse un juicio de constitucionalidad estricto por medio del cual el juez constitucional debe: (i) determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas para establecer si se trata de una disposición instrumental; y (ii) definir si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan relacionarse con las disposiciones acusadas. En tal dirección, (iii) constatar que exista conexidad directa e inmediata (estrecha y verificable) entre las normas cuestionadas y los contenidos de la parte general del plan.

4.2. El respeto por las competencias legislativas ordinarias permanentes por parte de la ley del plan nacional de desarrollo

117. El carácter multitemático y heterogéneo del plan no puede dar lugar a que se introduzcan normas que no tengan una conexión estrecha directa e inmediata con aquel, dado que el principio democrático se encuentra restringido[110]. Para estos últimos efectos es relevante valorar que la disposición acusada no tenga por objeto llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores o ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, de tal forma que no sea posible apreciar ninguna relación con los programas y proyectos contenidos en la parte general del plan nacional de desarrollo[111].

118. La Sentencia C-126 de 2020[112] señaló que la ley del plan tiene un alcance y unas condiciones de aprobación diferentes a las de otras leyes, que el mismo artículo 150 de la Constitución atribuye al Congreso de la República: “así aunque la ley del plan es una ley de carácter ordinario -no estatutaria ni orgánica-, ni requiere de mayorías especiales para su aprobación, sí tiene una finalidad especial, pues está orientada a cumplir los objetivos que el Gobierno en funciones quiere promover, por lo que su vigencia es temporal e igualmente su

trámite es más breve, y está sujeto a condiciones constitucionales especiales en las que el Gobierno tiene mayor injerencia en la decisión del legislativo, en los términos regulados por el artículo 341 de la Constitución”.

119. Por la naturaleza especial y los objetivos específicos de la ley del plan nacional de desarrollo, la Corte señaló que “no está diseñada constitucionalmente para ser un cuerpo normativo con la aptitud de modificar de manera irrestricta contenidos propios de leyes que se expiden con fundamento en otras facultades de las que también dispone el legislador en virtud del artículo 150 superior. Si bien el análisis del asunto dependerá de cada caso en concreto (...), el principio de unidad de materia se evalúa también en virtud de la naturaleza del plan de desarrollo”[113].

120. En este sentido, el principio de unidad de materia en la ley del plan proscribire de manera general la aprobación de reglas que modifiquen normas de carácter permanente o impliquen reformas estructurales, aunque no impide la modificación de leyes ordinarias de carácter permanente, siempre que aquella tenga un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal. La ley que aprueba el PND para un cuatrienio presidencial no puede contener una regulación sobre todas las materias que al Congreso de la República corresponden en el ejercicio de sus atribuciones. En efecto, no podría incluir cualquier normativa legal, ya que ello implicaría que la atribución asignada al Congreso de la República por el numeral 3 del art.150 de la Carta[114], termine por subsumir, suprimir o reducir las demás funciones constitucionales del Legislador.

4.3. El carácter temporal de las disposiciones que integran el plan nacional de desarrollo

121. Este Tribunal ha hecho énfasis en el carácter temporal de las disposiciones que integran la ley del plan nacional de desarrollo[115]. En la Sentencia C-126 de 2020 sostuvo

que las medidas que se adopten para impulsar el cumplimiento del plan, “por su naturaleza, deben tener vocación de temporalidad y, por consiguiente, resultan violatorias del principio de unidad de materia ‘aquellas normas que no tengan como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio’[116]”. En la Sentencia C-068 de 2020, la Corte manifestó que la regla de la temporalidad “es un elemento adicional que refuerza o desvirtúa la eventual conexidad de una norma demandada con la ley que la contiene”.

122. Por regla general, las disposiciones que integran el PND deben tener una vigencia de cuatro años. Así, la Corte ha declarado la inexecutable de disposiciones con carácter permanente por carecer de conexidad directa e inmediata con los objetivos generales del plan, como aquellas que buscan introducir regulaciones aisladas que llenan vacíos de regulaciones temáticamente independientes o modifican estatutos o códigos[117].

123. Ahora bien, el carácter temporal de las disposiciones que integran el plan nacional de desarrollo no impide la modificación de leyes ordinarias de carácter permanente, siempre que la modificación tenga un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, pero su vigencia, en principio, corresponderá a la del plan cuyo cumplimiento pretende propiciar. En este sentido, esta Corte ha afirmado que la modificación de la legislación previa con carácter permanente no es, por sí misma, inconstitucional, siempre y cuando pueda comprobarse una conexión directa e inmediata de aquella con la parte general del plan nacional de desarrollo. De esta forma, una disposición instrumental que modifique con vocación de permanencia una ley preexistente es constitucional, siempre que sea conexa a la implementación de la política pública prevista en el plan[118].

124. En las sentencias C-415 y C-464 de 2020, esta Corte señaló que cuando se compromete una competencia legislativa ordinaria permanente o se reincorpora una norma contenida en el plan anterior, debe existir una argumentación suficientemente clara que justifique que: (i) se trata de una expresión de la función de planeación; (ii) prevé normas

instrumentales destinadas a impulsar la consecución de los objetivos, la naturaleza y el alcance de la ley del plan; (iii) son mecanismos idóneos para su ejecución tratándose del plan nacional de inversiones; (iv) no se puede emplear para llenar vacíos e inconsistencias de otro tipos de disposiciones; y (v) no puede contener cualquier tipología de normativa, ni convertirse en una colcha de retazos que lleve a un limbo normativo pues de no hacerse esta distinción, cualquier medida de política económica tendría siempre relación -así fuera remota- con el PND. Esta conexión inexorable con el plan y sus bases debe ser examinada caso a caso[119].

4.4. Estándar de argumentación exigible cuando se incorporan disposiciones de contenido tributario en la ley del plan nacional de desarrollo

125. En la Sentencia C-464 de 2020, la Corte adoptó una subregla sobre la carga de motivación suficiente que justifique la inclusión de normas de naturaleza tributaria en la ley del plan nacional de desarrollo, dadas las restricciones deliberativas y democráticas que tiene la expedición de esta ley. Ello supone identificar la conexidad directa e inmediata con los objetivos generales del plan y verificar si resulta indispensable para su cumplimiento. Esto debido a que el principio de legalidad del tributo, según el cual no puede haber tributo sin representación, implica que las decisiones en materia impositiva sean objeto de un amplio debate democrático. Comparativamente, mientras que la ley del PND tiene su origen en una iniciativa gubernamental, es objeto de un debate democrático restringido (en la medida en que no pueden modificarse aspectos sustanciales del plan de inversiones sin autorización del Gobierno), se aprueba en tres debates (primer debate en comisiones económicas conjuntas) y en un tiempo de tres meses, una ley ordinaria puede tener origen en cualquiera de las cámaras, sus modificaciones, por regla general, no requieren de autorización previa por parte del Gobierno, se tramita y aprueba en cuatro debates y puede ser objeto de consideración hasta en dos legislaturas. De manera que si la ley del plan nacional de desarrollo prevé la imposición de medidas de carácter tributario dentro de un procedimiento en que se encuentra reducido el principio democrático, mayor deberá ser la justificación en la necesidad de su adopción a través de este instrumento de planeación con

vocación de temporalidad.

126. En la referida sentencia, la Sala Plena declaró la inexequibilidad por desconocimiento del principio de unidad de materia de los artículos 18 y 314 de la Ley 1955 de 2019, relacionados con la modificación de una contribución especial a favor de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), prevista en la Ley 142 de 1994, régimen de servicios públicos domiciliarios, así como el establecimiento de una contribución especial adicional para el fortalecimiento del Fondo Empresarial a cargo de la SSPD, respectivamente. Al realizar el juicio de conexidad directa e inmediata la Sala sostuvo lo siguiente:

(vii) En consecuencia un déficit en la financiación de la SSPD, la CREG y la CRA, que conllevara la necesidad de implementar una determinada política tributaria en el PND, ameritaba un abordaje estructural y razonado desde el que se pudiera observar un fundamento sólido para modificar la regulación de la reglamentación prevista en la Ley 142 de 1994 de carácter permanente -régimen de los servicios públicos domiciliarios de 1994-, incumpliendo en este caso con la carga argumentativa suficiente establecida en la jurisprudencia constitucional para modificar leyes de carácter permanente.

135. En este punto, es importante resaltar que tal claridad argumental, es una carga que por la competencia constitucional de planeación, diseño y puesta en ejecución del PND, corresponde al Ejecutivo, sin que deba la Corte entrar a realizar conjeturas para complementar lo que cree fueron la intención y metas perseguidas por el Gobierno nacional, para a partir de allí encontrar una articulación entre las medidas instrumentales y los objetivos generales del PND. Más aun, cuando los pactos estructurales en este caso se refieren a contenidos tan generales e indeterminados como legalidad, emprendimiento y

equidad. En este sentido, esta corporación es ajena a la motivación suficiente que hubiesen tenido en mente los tomadores de decisiones de política pública, y que no haya sido manifestada de forma inequívoca en el documento de bases ni en el proyecto de Ley presentado por el Gobierno nacional ante el Congreso de la República.

127. Y en relación con el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 esta Corte indicó que la medida instrumental que fijó una contribución adicional con destino al Fondo Empresarial que administra la SSPD no era conexa con los objetivos generales del PND 2018-2022, pues para ello correspondía al documento de bases del plan explicar “(i) cómo las transferencias de recursos estatales que se habían hecho luego de tres (3) años de toma en posesión resultaban insuficientes, al punto de imponer una contribución especial con el objetivo de beneficiar a un operador en específico, y cómo ello se articularía con los objetivos generales del Plan y los pactos estructurales de legalidad, emprendimiento y equidad; y (ii) en igual sentido, por qué la capacidad institucional de la SSPD era deficitaria al punto de requerir un mayor flujo de recursos a través del Fondo Empresarial, ni por qué dicho Fondo se encontraría en incapacidad de garantizarlo, ameritando la imposición de una carga tributaria adicional a todos los sujetos del mercado”.

128. Esta argumentación reforzada en materia de contenidos tributarios en la ley del plan fue reiterada en la Sentencia C-493 de 2020, por medio de la cual se declaró la inconstitucionalidad del artículo 161 de la Ley 1955 de 2019 que definía una tasa por la realización de la consulta previa con cargo al interesado, es decir, el responsable del proyecto, obra o medida y a favor de la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, por el uso y acceso a la información sobre presencia de comunidades y por los servicios de coordinación que preste ese ministerio en el trámite consultivo. En este caso, sobre la base del alcance de la disposición acusada, la Sala Plena encontró que no existía relación alguna entre el cobro de la tasa creada y alguna de las metas, objetivos o estrategias de la parte general del PND 2018-2022. Y agregó que, pese a introducir una regla permanente y de contenido tributario, no se encontraba justificación alguna para su incorporación en el marco del plan nacional de desarrollo, puesto que el Congreso podría

estar vaciando su competencia ordinaria para el diseño de la política fiscal a través de la creación de contribuciones fiscales y parafiscales, conforme al artículo 150.12 de la Constitución.

129. Posteriormente, en la Sentencia C-161 de 2022, este Tribunal declaró inexecutable el artículo 130 de la Ley 1955 de 2019 que preveía una contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico, por la violación del principio de unidad de materia. La Sala Plena determinó que no existía una conexidad directa e inmediata entre la disposición demandada y los contenidos de la parte general del PND con los que podría ser asociada. En particular, señaló que además de la falta de motivación en el documento de bases, no se ofrecieron razones sobre esa política tributaria en el curso del trámite legislativo, en detrimento de: (i) la facultad ordinaria para tramitar y aprobar tributos prevista en el artículo 150.12 de la Constitución, acentuado por el hecho de que no se previó un horizonte temporal para la contribución especial, desconociendo la vocación temporal de la Ley del PND; y (ii) la regla de deliberación que se deriva de los principios de legalidad y democrático adquiere relevancia cuando se incorporan disposiciones tributarias por fuera del ejercicio de la facultad de configuración ordinaria del Congreso. Observó la Corte que la disposición acusada no hizo parte del texto radicado por el Gobierno ante el Congreso, no fue incluida en las ponencias para primer debate, ni hubo una alusión concreta a ese respecto en los debates en las plenarias de Cámara y Senado.

130. Recientemente, en la Sentencia C-037 de 2024, esta Corporación declaró inexecutable el artículo 322 de la Ley 2294 de 2023 que introdujo una modificación permanente a la forma de administración de los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), especialmente de los artículos 3 (inciso primero) y 7.4, de la Ley 549 de 1999. A pesar del alcance instrumental de la medida, la Corte señaló que no perseguía un fin planificador ni de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, y que no era claro que tuviera una relación de conexidad estrecha, directa e inmediata con las políticas y estrategias previstas para alcanzar los objetivos y metas fijados en la parte general del plan, o con los programas y proyectos del plan de inversiones.

131. Y en la Sentencia C-117 de 2024, la Corte declaró inexecutable los artículos 135 sobre creación de la tasa de protección y manejo de bienes arqueológicos a favor del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), y 169 en cuanto a la creación de la tasa para la recuperación de los costos de los servicios prestados por la Dirección Nacional de Derechos de Autor (DNDA) de la Ley 2294 de 2023, por vulnerar el principio de unidad de materia. En lo fundamental, señaló que las normas no guardaban una conexidad instrumental, inmediata y directa con alguno de los objetivos de la parte general del plan, ni con los ejes transversales estructurados en el mismo. Adicionalmente, pese a tratarse de normas de carácter permanente y de contenido tributario, tampoco se adujeron razones que justificaran su adopción desde el punto de vista de las finalidades del PND.

4.5. El artículo 233 de la Ley 2294 de 2023 no vulnera el principio de unidad de materia

132. Los accionantes señalan que el artículo 233 acusado estableció un aumento diferencial del 1% al 6% en el impuesto a la transferencia de energía de las fuentes no convencionales[120]. De esta manera, “las plantas nuevas deberán cancelar la transferencia sobre el 6% de las ventas brutas y, por el otro lado, las plantas que actualmente están en operación deberán asumir una tarifa del 4%”[121]. En su criterio, no existe unidad de materia frente a dicha disposición por cuanto no se acredita una conexidad directa entre el artículo 233 de la Ley 2294 y los objetivos, metas, planes y estrategias que se contemplan en la parte general del plan nacional de desarrollo.

133. Aseguran que “el incremento en la tarifa de la transferencia que deberán cancelar las plantas de energía producida a partir de fuentes no convencionales contraría por completo los objetivos y las metas planteadas en la parte general del PND, las cuales, vale señalar, buscan propiciar las condiciones institucionales para promover una transición energética y

fortalecer la lucha contra el cambio climático”[122]. Señalan además que lejos de lo anterior, “la disposición demandada hace todo lo contrario, dado que ese aumento en la carga impositiva dificulta la viabilidad financiera de los proyectos de energías no convencionales, pone en riesgo económico a las plantas que actualmente existen, puede terminar disminuyendo considerablemente las inversiones que se realicen en este sector y permite cuestionarse si es el medio indicado para lograr los fines planteados, tales como incrementar de 297.07 mv a 2.297.08 la capacidad de operación comercial a partir de energías no convencionales o aumentar de 0 a 20.000 el número de usuarios con generación de energía a partir de este tipo de fuentes energéticas limpias”[123].

134. En línea con lo expuesto, los accionantes concluyen que “si el artículo 233 tuviera conexidad directa con la parte general del PND establecería una reducción de la carga impositiva de este tipo de proyectos o incentivos tributarios o institucionales para promover la construcción y el desarrollo de las plantas de energía no convencionales a lo largo del territorio nacional. Sin embargo, eso no ocurre y, por el contrario, se endurecen de manera considerable las cargas que deben asumir quienes lleven a cabo esos proyectos. Algo que no se contempló en ninguno de los objetivos, planes, metas o estrategias que se establecieron en la parte general del PND”[124].

135. En apoyo a la demanda, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero (ICDT) considera que los parágrafos 5º y 6º del artículo 54 de la Ley 143 de 1994, adicionados por el artículo 233 de la Ley 2294 del 2023, deben ser declarados inexecutable. A su juicio, si bien aparentemente la norma acusada guarda relación con las metas generales del PND y el eje de “Transformación productiva, internacionalización y acción climática”, no se puede verificar que se cumpla inequívocamente con su realización, cuyo propósito implica promover proyectos de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) como la energía eólica y solar. Esto por cuanto el incremento de la tarifa de las transferencias de que trata el artículo 54 de la Ley 143 de 1994 implica una mayor carga tributaria para quienes inician o se encuentran desarrollando proyectos de FNCER, razón por la que no se logra establecer el carácter instrumental o de medio para lograr los propósitos

del plan, sino que más bien parece contrariarlo.

136. Resalta dicho instituto que el incremento, si bien es gradual, una vez llegue al 6% será permanente, por lo que no se encuentra motivación suficiente sobre la necesidad de introducir legislación de carácter tributario y permanente en una ley de vocación transitoria y en cuyo trámite se ve reducido el principio democrático. Además, llama la atención sobre el hecho de que en el artículo 54 de la Ley 143 de 1994 ya se habían (i) incluido como sujetos de la contribución las entidades de generación de energía a partir de FNCER y (ii) señalado como parte de los destinatarios de los recursos recaudados a las comunidades ubicadas en la zona de influencia de la planta de generación respectiva, “sin que se pueda establecer a partir del documento base del PND ni del trámite legislativo razones por las cuales estos recursos no son suficientes o por qué son necesarios mayores recursos que implican una mayor carga tributaria para los sujetos ya mencionados”.

137. En su concepto, la procuradora general de la Nación sostiene que se vulneró el principio de unidad de materia respecto del artículo 233, ya que no existe conexidad directa y coherente con el propósito del plan. De manera concreta, señala que la norma no se conecta con la meta de transformación energética, ya que el aumento de las tarifas de la contribución parafiscal del sector energético desincentiva la operación de las compañías ubicadas en sectores de generación energética.

138. Por otra parte, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) y el Ministerio de Minas y Energía consideran que la norma no es contraria a la exigencia constitucional en cuanto a unidad de materia. Esto en la medida en que tiene conexidad directa con los objetivos, metas y programas señalados en la parte general del PND 2022-2026, especialmente en lo atinente a la transición energética justa y a la lucha contra el cambio climático. Y también tiene unidad de materia con el Plan Nacional de Inversiones Públicas porque está contenida en el eje “Transformación productiva, internacionalización y acción climática” (art. 5 L

2294/2023). Destacan que el incremento a las transferencias del sector eléctrico fue producto de solicitudes presentadas por las comunidades étnicas en el proceso de consulta del plan nacional de desarrollo; así, por ejemplo, las comunidades étnicas de La Guajira serán uno de los grupos poblacionales a beneficiarse de estas transferencias. También la norma prevé un incremento gradual y progresivo de los porcentajes que se pagan por las transferencias, como una diferenciación entre las empresas generadoras de energía eléctrica obligadas, todo lo cual permite que puedan adaptarse razonablemente al incremento.

139. La Sala Plena estima que no les asiste razón a los demandantes, a los intervinientes que los apoyan y a la procuradora general de la Nación, al menos por las siguientes razones:

- El diseño del PND 2022-2026. El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 está diseñado a partir de cinco ejes de transformación, uno de ellos, el eje (iv) transformación productiva, internacionalización y acción climática, que se articulan con cuatro ejes transversales dentro de los cuales está el eje denominado (ii) los actores diferenciales para el cambio. En este orden, la mirada exclusiva del aumento impositivo como un desincentivo para la inversión en proyectos de energías limpias pierde de vista la apuesta del Gobierno Nacional por la inclusión social, a través de la participación de los grupos poblacionales asentados en las zonas de influencia en las que se desarrollarían los proyectos.

- Los actores diferenciales para el cambio. El incremento a las transferencias del sector eléctrico adoptado fue producto de solicitudes presentadas por las comunidades étnicas en el proceso de consulta del plan nacional de desarrollo; en especial, las comunidades étnicas de La Guajira serán uno de los grupos poblacionales a beneficiarse de estas transferencias. Su participación en la transformación productiva energética y la acción climática contribuye al diálogo intercultural y al aporte de sus saberes para la consecución de las metas propuestas.

- El mandato superior de la igualdad real y efectiva. La norma desarrolla el mandato de igualdad material, previsto en el artículo 13 superior, en relación con la protección reforzada a los pueblos étnicos, lo cual incluso trasciende su consideración como una política pública de un gobierno particular. Desde esta perspectiva, podría decirse que esta norma fue diseñada para ayudar a cerrar las brechas de desigualdad real a través de procurar mayores ingresos para las comunidades -particularmente étnicas- ubicadas en zonas con alto potencial eólico o solar de influencia de los proyectos, de manera que dispongan de más recursos económicos para que puedan adelantar proyectos de inversión que mejoren su calidad de vida.

- El ejercicio de libertad de configuración legislativa. El desarrollo minucioso del juicio de constitucionalidad estricto y la argumentación reforzada en materia de a) modificación de normas de carácter permanente y b) de incorporación de contenidos tributarios en la ley del plan nacional de desarrollo, demuestra con suficiencia los motivos por los cuales la medida se ajusta a los límites establecidos en la Constitución. Además, la norma prevé un incremento gradual y progresivo de los porcentajes que se pagan por las transferencias, así como una diferenciación entre las empresas generadoras de energía eléctrica obligadas, todo lo cual permite que los obligados puedan adaptarse razonablemente al incremento tributario.

140. Enseguida, con base en las reglas jurisprudenciales previamente descritas, la Sala Plena resolverá el problema jurídico propuesto aplicando la metodología del juicio de constitucionalidad estricto y considerando la argumentación reforzada en materia de: a) modificación de normas de carácter permanente y b) de incorporación de contenidos tributarios en la ley del plan nacional de desarrollo.

i) Ubicación del artículo 233 de la Ley 2294 de 2023 y alcance general de la

disposición demandada (carácter instrumental)

141. El artículo 233 de la Ley 2294 de 2023 hace parte del título III “Mecanismos de ejecución del plan”, capítulo V “Transformación productiva, internacionalización y acción climática”, sección I “Transición energética segura, confiable y eficiente para alcanzar carbono neutralidad y consolidar territorios resilientes al clima”. Su contenido modifica una disposición tributaria de carácter permanente a la cual es necesario hacer referencia previa. En efecto, el artículo 54 de la Ley 143 de 1994[125], tal como fue modificado por el artículo 289 de la Ley 1955 de 2019[126], establece la transferencia a cargo de los autogeneradores, las empresas que vendan excedentes de energía eléctrica, así como de las personas jurídicas privadas que entreguen o repartan, a cualquier título, entre sus socios y/o asociados, la energía eléctrica que ellas produzcan, la cual se calcula sobre las ventas brutas por generación propia, a la tarifa que señale la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).

142. La modificación introducida por la Ley 1955 de 2019 fijó para el caso de la energía producida a partir de fuentes no convencionales, a las que se refiere la Ley 1715 de 2014[127], cuyas plantas con potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios, el pago de una transferencia equivalente al 1% de las ventas brutas de energía por generación propia, de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la CREG. Cuando se produzca energía a través de FNCER y la capacidad instalada reportada sea superior al 20% de la capacidad instalada en todo el país, la tarifa de la transferencia se incrementará a 2%.

143. De acuerdo con el artículo 289 de la Ley 1955 de 2019, los recursos recaudados a partir de estas transferencias se deben destinar así:

- 60% a las comunidades étnicas ubicadas en el área de influencia del proyecto de generación para la ejecución de proyectos de inversión en infraestructura, servicios públicos,

saneamiento básico y/o de agua potable, así como en proyectos que dichas comunidades definan, siempre que incidan directamente en su calidad de vida y bienestar. En caso de no existir comunidades étnicas acreditadas por el Ministerio del Interior en el respectivo territorio, este porcentaje se debe destinar a los municipios ubicados en el área del proyecto para inversión en infraestructura, servicios públicos, saneamiento básico y/o agua potable en las comunidades del área de influencia del proyecto.

- 40% para los municipios ubicados en el área del proyecto que se destinará a proyectos de inversión en infraestructura, servicios públicos, saneamiento básico y/o de agua potable previstos en el plan de desarrollo municipal.

144. Bajo tal contexto, la norma demandada -artículo 233 de la Ley 2294 de 2023- adicionó tres párrafos al artículo 54 de la Ley 143 de 1994, mediante los cuales aumentó la tarifa de las transferencias con respecto a algunos sujetos pasivos de esa contribución, estableciendo además la destinación de los recursos recaudados. La disposición establece aumentos diferenciales en la contribución parafiscal por la transferencia de energía de las fuentes no convencionales para plantas nuevas y en operación o con asignación de obligaciones, que tengan potencia nominal instalada total que supere los 10.000 kilovatios, cuyos recursos serán destinados a la financiación de proyectos definidos por las comunidades étnicas ubicadas en los departamentos de influencia de los proyectos de generación y contará con una gobernanza con participación étnica.

145. En específico, se dispuso para las plantas de generación de energía solar y eólica localizadas en áreas con la mayor radiación solar promedio anual (mayores a 5 kWh/m²/día) y mayor velocidad promedio de viento (mayores a 4 m/s a 10 m de altura), de acuerdo con los últimos datos disponibles en los atlas de radiación y velocidad de viento del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el aumento gradual en la tarifa de las transferencias del sector eléctrico de 1% a 6% en plantas nuevas y de 1% a 4% en plantas en operación o con asignación de obligaciones; asimismo, se estableció la

destinación de estos recursos a las comunidades étnicas ubicadas en los departamentos con influencia de dichas plantas de generación de energía.

146. Lo anterior significa que la disposición cuestionada puede catalogarse, inicialmente, como una norma instrumental al estar ubicada dentro de los mecanismos de ejecución del plan y no en su parte general. También puede concluirse que tiene por finalidad cumplir los propósitos y metas a los que apunta el eje “Transformación productiva, internacionalización y acción climática” del plan nacional de desarrollo, vínculo causal que se verificará más adelante.

ii) Existe relación entre objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del plan y el artículo 233 de la Ley 2294 de 2023

147. Mediante la Ley 2294 de 2023 el Congreso de la República aprobó el plan nacional de desarrollo para el cuatrienio 2022-2026 denominado “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. El título uno de esta ley contiene su parte general y consta de cuatro artículos. El artículo 1 explica que su objetivo es convertir a Colombia en un “líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza”; todo ello para buscar la paz como escenario en el que se logre vivir con dignidad. El artículo 2 aclara que el documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida” y sus anexos hace parte integral de la ley. El artículo 3 precisa que el plan nacional de desarrollo se materializa a través de cinco ejes de transformación, a saber, (i) ordenamiento del territorio alrededor del agua, (ii) seguridad humana y justicia social, (iii) derecho humano a la alimentación, (iv) transformación productiva, internacionalización y acción climática y (v) convergencia regional. El artículo 4 señala que el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 cuenta con cuatro ejes transversales denominados (i) paz total, (ii) los actores

diferenciales para el cambio, (iii) estabilidad macroeconómica y (iv) política exterior con enfoque de género.

148. El título dos de la referida ley inicia con el artículo 5 que describe el Plan de Inversiones Públicas 2023-2026, sus fuentes de financiación y la forma en que los recursos se distribuyen por cada eje de transformación. El título tres, por su parte, consagra los mecanismos de ejecución del plan, organizados por capítulos, así: (i) proyectos, políticas y programas para la construcción de la paz; (ii) ordenamiento territorial alrededor del agua y justicia ambiental; (iii) seguridad humana y justicia social; (iv) derecho humano a la alimentación; (v) transformación productiva, internacionalización y acción climática; y (vi) convergencia regional.

149. Según el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, el eje (iv) “Transformación productiva, internacionalización y acción climática” apunta a la diversificación de las actividades productivas que aprovechen el capital natural y profundicen en el uso de energías limpias, que sean intensivas en conocimiento e innovación, que respeten y garanticen los derechos humanos y que aporten a la construcción de la resiliencia ante los choques climáticos. Con ello, se espera una productividad que propicie el desarrollo sostenible y la competitividad del país, aumentando la riqueza al tiempo que es incluyente, dejando atrás de manera progresiva la dependencia de actividades extractivas y dando paso a una economía reindustrializada con nuevos sectores soportados en las potencialidades territoriales en armonía con la naturaleza[128].

150. Sobre el eje transversal (ii) los actores diferenciales para el cambio, la normativa dispone que actores como las comunidades étnicas son parte integral de las transformaciones propuestas por el plan que “lleven a una sociedad inclusiva, libre de estereotipos y estigmas, que supera las discriminaciones de tipo económico, social, religioso, cultural y político, así como las basadas en género, étnico-racial, generacionales, capacidades físicas, de identidad y orientación sexual”, en donde la diversidad será fuente

de desarrollo sostenible y no de exclusión[129].

151. En el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026” (BPND) el eje “Transformación productiva, internacionalización y acción climática” se sustenta en cinco ideas claves[130]:

- a. Sin la lucha contra el cambio climático, la supervivencia de la especie humana como la conocemos no será viable. La transición hacia una economía productiva limpia, justa y equitativa, con crecimiento sostenible y uso intensivo del conocimiento, llevará a que Colombia sea potencia mundial de la vida.
- b. El país ha sido incapaz de frenar la pérdida de biodiversidad causada por la deforestación y la ineficiencia en su regeneración, llevando a la inevitable disminución de los servicios ecosistémicos que soportan el aparato productivo y a la sociedad. Durante los próximos años se transitará de la depredación de los recursos naturales a la protección efectiva de la mega diversidad de Colombia.
- c. La dependencia energética y económica del país de los combustibles fósiles representa una baja competitividad y acentúa la vulnerabilidad. Se requiere una respuesta urgente, que de manera progresiva lleve a cambios sustantivos en los modos de producción y de consumo. De manera contundente, se usarán los excedentes financieros del carbón y del petróleo para hacer una transición energética que nos lleve a una economía verde.
- e. La brecha de financiamiento climático y para la transformación productiva constituye un desafío de enormes proporciones. Es necesario fortalecer la conciencia sobre el valor intergeneracional, de modo que el factor ambiental pueda incorporarse a los procesos de toma de decisiones financieras a todos los niveles. Se alinearán los instrumentos existentes y fomentará el desarrollo de mecanismos innovadores, reforzando el rol de los bancos centrales, la valoración de activos y alternativas de inversión.

152. Y entre los indicadores de primer nivel se observa el siguiente[131]:

Tabla 10. Indicadores de primer nivel BPND 2022-2026

Indicador
Línea base
Meta cuatrienio
Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS
Capacidad en operación comercial de generación eléctrica a partir de fuentes no convencionales de energía renovable (FNCER)
297,08 MW
2.297,08 MW
Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna

153. Adicionalmente, el documento BPND señala que: “La posición geográfica que tiene Colombia en relación con el potencial de fuentes de energía renovable como el viento, el sol, el agua, la biomasa, el calor del subsuelo y las energías provenientes del océano, la ubican

en un escenario privilegiado a nivel mundial. El mejoramiento tecnológico del sector eléctrico debe procurar aprovechar además de las diferentes fuentes, los sistemas de medición avanzada que permitan, por un lado, la participación del usuario y, por el otro, la confiabilidad y la seguridad del servicio al 97 % de las viviendas de todo el país que actualmente están conectadas”[132]. Y que: “En esta transformación, en los diálogos regionales vinculantes, la ciudadanía presentó 9.787 propuestas, que representan el 11 % del total de propuestas presentadas para todas las transformaciones. Los pueblos y las comunidades de las diferentes subregiones han reiterado la necesidad de impulsar la transición a partir del uso de energías limpias, y destacan la necesidad de desarrollar procesos productivos con un menor impacto ambiental (...)”[133].

154. Para tal efecto, el reseñado documento expone que alcanzar la mencionada transformación supone el cumplimiento de los siguientes “catalizadores”[134]:

- a. Lograr un proceso que lleve a la revitalización de la naturaleza con inclusión social, que incluye tanto las intervenciones de conservación, manejo sostenible y restauración, como el freno a la deforestación y la transformación de otros ecosistemas.
- b. Transitar hacia una economía productiva basada en el respeto a la naturaleza, que se enfoca en alcanzar la descarbonización y consolidar territorios resilientes al clima.
- c. Realizar la transformación energética de manera progresiva, que reduzca la dependencia del modelo extractivista y democratice el uso de recursos energéticos locales como las energías limpias y la generación eléctrica. Como política de este gobierno se buscará acelerar una transición energética justa y se promoverá que los excedentes del petróleo y del carbón contribuyan a la financiación de las economías alternativas.
- d. Diversificar la economía a través de la reindustrialización. Incluye el cierre de brechas tecnológicas, el impulso a los encadenamientos productivos para la integración regional y global, y el fortalecimiento de las capacidades humanas y de los empleos de calidad. Además, con actividades económicas que promuevan el uso sostenible de la biodiversidad,

incorporando criterios de economía circular y que sean intensivas en conocimiento e innovación.

e. Disponer recursos financieros para lograr una economía productiva. Alcanzar esta transformación requerirá crear un lenguaje común y estrechar los lazos internacionales, a través del estímulo al comercio y las inversiones sostenibles, que aporten conocimiento, ciencia y desarrollo con el mundo y, especialmente, con los países de América Latina y el Caribe.

155. Precisamente, en el marco del catalizador C “Transición energética justa, segura, confiable y eficiente”, numeral 1 “Transición energética justa, basada en el respeto a la naturaleza, la justicia social y la soberanía con seguridad, confiabilidad y eficiencia”, literal c “Cierre de brechas energéticas”, se propone expresamente que: “Habrá articulación y concurrencia gubernamental para garantizar los derechos étnicos e incentivar la participación de las comunidades en la transición energética, particularmente en el territorio de La Guajira, a través de una gerencia específica. En los proyectos de generación de energía a partir de fuentes no convencionales de energía renovable, ubicados en zonas de alto potencial eólico o solar, se aumentarán las transferencias definidas en la Ley 143 de 1994 de manera que se disponga de mayores recursos para que las comunidades en la zona de influencia de los proyectos para que puedan adelantar inversiones que mejoren su calidad de vida”[135].

156. Adicionalmente, el documento BPND indica en el eje transversal “Actores diferenciales para el cambio”, punto “5. Pueblos y comunidades étnicas”, lo siguiente:

Además, en los territorios de los pueblos y comunidades étnicas se concentra una parte significativa de los títulos mineros y de hidrocarburos, los proyectos de energía eólica y solar que hacen parte de la apuesta por la transformación de la matriz energética del país, proyectos de agroindustria y turismo y nuevas economías como la comercialización de

bonos verdes. También están las áreas ambientales estratégicas como la Amazonía colombiana y el Chocó biogeográfico y un porcentaje importante de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. No obstante, no son estos pueblos y comunidades los que perciben principalmente las ganancias de estos proyectos.[136]

157. A esto se suma que en el Anexo 3 del plan sobre “Indicadores de Segundo nivel”, se lee:

Tabla 11. Indicadores de segundo nivel Anexo 3 PND 2022-2026

Transformación -

Actores

diferenciales para

el cambio

Sector

Indicador

Línea base

Transformación

productiva,

internacionalización

y acción climática

Minas y Energía

Nuevos usuarios con

generación de

energía a partir de

Fuentes no

convencionales de

energía renovable

que se benefician de

comunidades

energéticas

0

Por definir

158. Por lo expuesto, considera la Sala que la disposición demandada guarda relación con el eje principal “Transformación productiva, internacionalización y acción climática” como meta y objetivo del PND 2022-2026, cuyo catalizador “Transición energética justa, segura, confiable y eficiente” supone el “Cierre de brechas energéticas” a través de “proyectos de generación de energía a partir de fuentes no convencionales de energía renovable, ubicados en zonas de alto potencial eólico o solar”. Y también se corresponde con el eje transversal “Actores diferenciales para el cambio”, en especial en relación con “pueblos y comunidades étnicas” en cuyos territorios se concentra una parte significativa de dichos proyectos de energía, los cuales hacen parte de la apuesta por la transformación de la matriz energética del país.

iii) Existe conexidad estrecha, directa e inmediata entre la norma cuestionada y los

componentes de la parte general del PND

159. La Sala encuentra que existe una relación directa e inmediata, estrecha y verificable entre la norma cuestionada y los componentes de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Incluso, la Corte evidencia 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. Esto, toda vez que guarda una conjunción temática con algunos de los ejes de transformación del PND, principales y transversales, como se mostró ampliamente en el análisis del segundo paso del juicio. A partir de lo expuesto, se colige que la disposición acusada:

- Se inscribe en el eje “Transformación productiva, internacionalización y acción climática” como meta y objetivo del PND 2022-2026, lo cual se desarrolla en las bases del plan a través de cinco catalizadores.
- Uno de esos catalizadores, “Transición energética justa, segura, confiable y eficiente”, supone el “Cierre de brechas energéticas”, a través de “proyectos de generación de energía a partir de fuentes no convencionales de energía renovable, ubicados en zonas de alto potencial eólico o solar” y la “articulación y concurrencia gubernamental para garantizar los derechos étnicos e incentivar la participación de las comunidades en la transición energética, particularmente en el territorio de La Guajira, a través de una gerencia específica”.
- El PND 2022-2026 enuncia expresamente la estrategia dirigida a aumentar las transferencias definidas en la Ley 143 de 1994 en los proyectos de generación de energía a partir de fuentes no convencionales de energía renovable, ubicados en zonas de alto potencial eólico o solar, de manera que se disponga de mayores recursos para que las comunidades de las zonas de influencia puedan adelantar inversiones que mejoren su calidad de vida.
- En esta línea, la norma acusada también se relaciona con el eje transversal “Actores

diferenciales para el cambio”, especialmente en el caso de “pueblos y comunidades étnicas” en cuyos territorios se concentra una parte significativa de los proyectos de energía eólica y solar que hacen parte de la apuesta por la transformación de la matriz energética del país.

160. Asimismo, en el documento “Plan Plurianual de Inversiones 2023-2026”[137] para el eje de “transformación productiva, internacionalización y acción climática” los recursos proyectados ascienden a \$114,3 billones (10%)[138]. Particularmente el Anexo A “Líneas de Inversión y proyectos estratégicos del PPI 2023-2026” contiene, como parte de las “Inversiones estratégicas nacionales”, dentro de las “Líneas de inversión nacionales” la línea “4. Transición energética justa, democratización de la generación y el consumo energético, desarrollo de comunidades energéticas, impulso a las energías limpias, (hidrógeno verde, eólica, solar, entre otras) y minerales estratégicos”. Además, en los “Proyectos estratégicos de impacto regional” se lee:

Tabla 12. Líneas de inversión nacionales PPI 2023-2026

Proyecto
Departamento
Transformaciones
Diseño e implementación de soluciones energéticas orientadas a la democratización de la generación de energía y mejoramiento de la infraestructura energética en las Zonas No Interconectadas a nivel nacional.
La Guajira
Cauca
Nariño

Caquetá

Cesar

Magdalena

Bolívar

Córdoba

Chocó

Huila

Valle de Cauca

Santander

Amazonas

Vichada

Putumayo

Arauca

Vaupés

Guaviare

Casanare

Transformación productiva, internacionalización y acción climática

161. Y más adelante, en la exposición de las “Inversiones estratégicas departamentales” dentro de las “Líneas de inversión departamentales” se prevé la “4. Transición energética justa, democratización de la generación y el consumo energético, desarrollo de comunidades

energéticas, impulso a las energías limpias, (hidrógeno verde, eólica, solar, entre otras) y minerales estratégicos”.

162. Todo lo anterior demuestra que sí hay conexidad estrecha, directa e inmediata entre la disposición demandada y los componentes generales de la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

163. La disposición demandada, aunque modifica una disposición ordinaria con carácter permanente, tiene un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal. Al defender la constitucionalidad de la norma, el Gobierno resaltó que esta tiene conexidad directa y estrecha con los objetivos, metas y programas señalados en la parte general del PND 2022-2026, especialmente en lo atinente a la Transición Energética Justa y a la lucha contra el cambio climático y con el Plan Nacional de Inversiones Públicas porque está contenido en el eje “Transformación productiva, internacionalización y acción climática” (art. 5 L 2294/2023). Destacó que el incremento a las transferencias del sector eléctrico fue producto de solicitudes presentadas por las comunidades étnicas en el proceso de consulta del plan nacional de desarrollo; así, por ejemplo, las comunidades étnicas de La Guajira serán uno de los grupos poblacionales a beneficiarse de estas transferencias. Indicó que la norma prevé un incremento gradual y progresivo de los porcentajes a pagar por las transferencias, así como contempla una diferenciación entre las empresas generadoras de energía eléctrica obligadas, todo lo cual permite que puedan adaptarse razonablemente al incremento.

164. En este orden, existe una justificación suficiente por parte del Ejecutivo en torno a que la medida ahora examinada (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 plan 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 o inconsistencias de la norma

que modifica, por cuanto configura una fuente de recursos nueva con destinación y beneficiarios específicos.

165. La disposición demandada cumple el estándar de motivación suficiente para la inclusión de disposiciones tributarias en la ley del PND. El texto original del proyecto de ley 338 de 2023 Cámara[139], capítulo V “Transformación productiva, internacionalización y acción climática”, sección I “Transición energética segura, confiable y eficiente para alcanzar carbono neutralidad y consolidar territorios resilientes al clima”, incluyó el artículo 188 sobre “Transferencias eléctricas para fuentes no convencionales de mayor generación”[140]. Además, en la exposición de motivos del proyecto de ley se mencionó lo siguiente:

Capítulo de Pueblos y Comunidades Étnicas

El Plan Nacional de Desarrollo reconoce a lo largo de sus transformaciones que Colombia es un país pluriétnico y multicultural en el que, a pesar de su diversidad, persisten diferentes tipos de violencias y exclusiones estructurales hacia la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera; los pueblos indígenas; y las comunidades rrom. Este capítulo propende por el respeto y la garantía de los derechos de los pueblos y comunidades étnicas a través del reconocimiento de sus tierras y territorios vitales; de la necesidad de la protección individual y colectiva con un enfoque de seguridad humana; de la disponibilidad y acceso a alimentos de calidad; de la mayor participación y la obtención de beneficios de los proyectos de la transición energética; del apoyo en la implementación de sistemas propios; y de más y mejor información. Todo lo anterior, en el marco de sus saberes y costumbres, que anteceden los principios de autonomía y gobierno propio. (Subrayas propias).

166. Posteriormente, en el informe de ponencia para primer debate en comisiones conjuntas al proyecto de ley 338 de 2023 Cámara y 274 de 2023 Senado[141] se constató la modificación del artículo inicialmente propuesto, convirtiéndolo en un quinto párrafo que

se adiciona al artículo 54 de la Ley 143 de 1994 y con la inclusión de un criterio de progresividad para la aplicación de la transferencia eléctrica que se crea (pliego de modificaciones)[142]. Dicho texto fue aprobado en primer debate por las comisiones económicas conjuntas terceras y cuartas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República[143].

167. El contenido completo del artículo 207, posteriormente aprobado en la Ley 2294 de 2023 como el artículo 233 ahora acusado, fue introducido en el texto para segundo debate tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado de la República, justificando la adición de, por un lado, un párrafo para establecer un incremento progresivo del porcentaje de la transferencia a la que se refiere el artículo para plantas en operación, diferenciándolas de las plantas nuevas que aún no se encuentren en operación y, por el otro, de un segundo párrafo que establece la destinación de los recursos de la transferencia[144]. Finalmente, la disposición se incluyó en el texto definitivo luego de surtir el trámite de conciliación de los textos aprobados por las plenarias[145].

168. Así las cosas, la Corte observa que en el curso del trámite legislativo de la disposición acusada se ofrecieron razones suficientes sobre la inclusión de esa norma de política tributaria y se garantizó por ello el principio democrático. La disposición acusada hizo parte del texto radicado por el Gobierno ante el Congreso, fue incluida en las ponencias para primer debate y tuvo una alusión concreta en los debates en las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.

169. En los términos antes descritos, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 233 de la Ley 2294 de 2023, por no vulnerar el principio de unidad de materia.

5. Examen del cargo contra numerosos artículos de la Ley 2294 de 2023, por elusión del debate[146]

5.1. El vicio de elusión del debate. Reiteración de jurisprudencia

170. Como se ha señalado, el artículo 157 de la Constitución establece los requisitos generales para la aprobación de las leyes. En concreto, los numerales 2 y 3 de la referida norma indican que ningún proyecto será ley sin: “2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara” y sin “3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate”. De tales exigencias, la jurisprudencia constitucional ha derivado que la aprobación de las leyes constituye un proceso deliberativo y público[147], que busca proteger la voluntad democrática y que “omitir la deliberación y el debate constituye un vicio grave que apareja la inconstitucionalidad de la norma”[148].

171. La jurisprudencia ha indicado que el vicio de elusión del debate se configura cuando “(i) se constate [la] omisión “voluntaria y consciente” de debatir y votar un tema, o de trasladar la responsabilidad de decidir a una instancia posterior del trámite;(ii) cuando la conducta omisiva objeto de controversia no se ajusta a lo previsto en el Reglamento del Congreso y con ella (iii) se vulnere el valor sustantivo que se asegura con el artículo 157 superior, [el] cual es asegurar la debida formación de la voluntad democrática de las cámaras y la posibilidad de que los integrantes de cada célula legislativa participen con voz y con voto en el trámite de aprobación de las leyes; examen que, en todo caso, deberá tener en cuenta los elementos del contexto particular en que tuvo lugar la aprobación de la norma acusada” (cursivas en el original)[149].

173. Al evaluar los diversos eventos en los que puede configurarse una elusión del debate que vicie el trámite legislativo, esta Corte ha encontrado que dicho vicio se presenta, por ejemplo, cuando las comisiones y las plenarias omiten estudiar todos los temas y

proposiciones que hayan sido puestos a su consideración, ya que cada una de las células del Congreso tiene el deber de estudiar “las proposiciones que se planteen en el curso del debate (...), salvo que el autor de la propuesta decida retirarla antes de ser sometida a votación o a modificaciones”[151]. También se ha indicado que el Congreso incurre en una elusión del debate cuando utiliza la votación en bloque como un medio para impedir que los congresistas cuenten con la oportunidad de discutir la iniciativa[152]. Al respecto, en la Sentencia C-133 de 2022 se indicó que:

Aunque la votación en bloque es un esquema válido de organización del debate (Ley 5ª de 1992, art. 134), el cual ha sido avalado por la jurisprudencia constitucional[153], lo cierto es que los precedentes existentes sobre la materia, aun entendiendo que se trata de una facultad discrecional de las cámaras, han señalado que para que dicha atribución no se torne en arbitraria, es preciso verificar que “(...) previo a la decisión adoptada por la mesa directiva se haya abierto espacio para exponer los argumentos a favor o en contra de acoger la propuesta de votación por partes”[154] y que, con ella, no se sacrifiquen las finalidades sustantivas que se derivan de la deliberación[155][156].

174. No obstante, se reitera que el vicio de elusión del debate no ocurre únicamente por la falta de unos presupuestos objetivos, como la ausencia de evaluación de alguna proposición o el uso de la votación en bloque, sino que debe evidenciarse que con el comportamiento de la respectiva cámara se impidió el debate parlamentario y se afectaron los principios que rigen el trámite legislativo, ya que “el derecho a debatir se entiende satisfecho cuando los órganos directivos de las células legislativas, en acatamiento a las normas que regulan el proceso legislativo, mantienen abiertos los espacios de participación con plenas garantías democráticas, es decir, cuando brindan a los congresistas la oportunidad de intervenir en las deliberaciones de los proyectos de ley o de actos legislativos sometidos a la consideración del legislador. En consecuencia, lo que debe valorarse es que no se haya impedido la deliberación como un medio para construir el consenso parlamentario” (destacado incluido en el original)[157]. Además de lo anterior, debe considerarse que la Corte Constitucional carece de competencia para efectuar un control sobre la calidad o

intensidad del debate legislativo surtido, debiendo circunscribir su análisis a verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en la Constitución para la aprobación de las leyes[158].

175. En la Sentencia C-133 de 2022 referenciada la Corte declaró la inexecutable del Proyecto de Ley Estatutaria No. 234 de 2020 Senado, 409 de 2020 Cámara, “por la cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones”, entre otras razones, porque “las decisiones se impusieron en bloque con una nula o escasa referencia a aquello que era objeto de determinación”. No obstante, este Tribunal precisó que la inconstitucionalidad que se declaraba era consecuencia de que se habría viciado la conformación de la voluntad democrática, por al menos nueve[159] conductas que impidieron la deliberación amplia y que configuraron una elusión del debate, y no por una u otra razón individualmente considerada. Además, aclaró que para ese caso el nivel de deliberación resultaba especialmente superior al aplicable frente a otro tipo de leyes, ya que se trataba de la aprobación de una ley estatutaria, frente a la que existe un mandato de mayor consenso, por su estabilidad en el tiempo, lo que conlleva, por principio, la necesidad de un debate más amplio, en términos democráticos[160].

176. En forma concordante con lo anterior, en la Sentencia C-134 de 2023 la Corte sintetizó y aclaró la ratio decidendi de la Sentencia C-133 de 2022, indicando que dicha decisión “se fundó, entonces, en la concurrencia de todos estos factores para declarar inconstitucional el proyecto de Código Electoral, pues fue su agregación la que condujo a un déficit de deliberación, en virtud del cual el Congreso eludió realmente el debate de la iniciativa. La ratio decidendi de esa providencia resulta entonces, en principio, irreductible a uno solo de los vicios [...] ya que todos ellos fueron necesarios para eludir el debate”[161]. En consecuencia, no puede considerarse que se presenta una elusión del debate por el solo hecho de utilizar la votación en bloque, incluso para un número significativo de artículos, sino que para acreditar dicho fenómeno se requiere evidenciar, en el contexto específico de las votaciones, que se desconocieron los principios constitucionales que rigen la aprobación de las leyes.

177. En suma, para que se configure el vicio por elusión del debate debe verificarse que la célula o corporación legislativa renunció a su deber de deliberar un asunto, que se le impidió hacerlo, que se avasalló a las minorías porque se les obstruyó participar en la deliberación o que se coartó a los congresistas frente a la posibilidad de ejercer libremente sus competencias durante el debate parlamentario[162].

5.2. Identificación correcta de los artículos demandados y votados en bloques

178. En la demanda se cuestionan dos votaciones en bloque que ocurrieron en las sesiones del 2 y 3 de mayo de 2023 de la Plenaria del Senado. No obstante, al verificar las gacetas del Congreso No. 889 del 19 de julio de 2023 y 902 del 25 de julio de 2023 se encuentra que los artículos señalados por los accionantes no corresponden en forma precisa a los que fueron incluidos en las cuestionadas votaciones en bloque.

179. En primer lugar, censuran quienes demandan una presunta votación en bloque de los artículos 30, 40, 43, 50, 60, 63, 65, 77, 88, 89, 111, 120, 137, 138, 158, 171, 175, 201, 207, 239, 249, 252, 301, 308, 313, 325, 326, 345, 363 del entonces Proyecto de Ley 274 de 2023 Senado – 338 de 2023 Cámara. Sin embargo, al corroborar la Gaceta del Congreso No. 889 del 19 de julio de 2023, se evidencia que la votación en bloque de los artículos con proposiciones de supresión no recayó exactamente sobre los indicados artículos, sino sobre los artículos “40, 43, 50, 60, 63, 65, 77, 88, 89, 111, 120, 171, 173, 195, 201, 232, 239, 240, 249, 301, 308, 313, 325, 326 y 345 del Proyecto de Ley”[163]. De modo que el cargo de la demanda se examinará teniendo en cuenta que en la aludida votación no se incluyeron los artículos 30, 137, 138, 158, 175, 207, 252 y 363 del referido proyecto, que corresponderían a los artículos 34, 154, 155, 179, 197, 233, 282 y 340 de la Ley 2294 de 2023.

180. Así las cosas, la Sala excluirá dichos artículos del estudio del cargo por elusión del debate y adecuará el cargo para pronunciarse únicamente sobre los artículos que efectivamente fueron incluidos en la votación en bloque que se acusa de inconstitucional.

181. De otro lado, en la indicada gaceta también se evidencia que la referida votación en bloque incluyó los artículos 173, 195, 232 y 240 del entonces Proyecto de Ley 274 de 2023 Senado – 338 de 2023 Cámara. No obstante, como dichos artículos no fueron demandados, la Sala se abstendrá de incluirlos oficiosamente en el presente análisis.

182. En consecuencia, respecto a la primera votación en bloque acusada, la Sala solo se pronunciará sobre la alegada elusión del debate frente a 21 artículos del entonces proyecto de ley en estudio, a saber, los artículos 40, 43, 50, 60, 63, 65, 77, 88, 89, 111, 120, 171, 201, 239, 249, 301, 308, 313, 325, 326 y 345. Estas disposiciones corresponden a los artículos 46, 49, 56, 66, 68, 73, 86, 97, 98, 126, 136, 191, 227, 266, 279, 339, 348, 353, 366, 367, 359 de la Ley 2294 de 2023.

183. Deberá adicionalmente excluirse del presente examen el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, en la medida en que fue declarado inexecutable mediante la Sentencia C-537 de 2023 y, por lo tanto, operó la cosa juzgada formal y absoluta, tal y como quedó expuesto en el apartado de cuestiones previas de esta providencia.

184. De otra parte, los accionantes censuran la votación en bloque surtida el 3 de mayo de 2023, frente a la que señalan que se denegaron las proposiciones modificatorias que recaían sobre los artículos 2, 11, 13, 16, 17, 27, 29, 32, 34, 36, 39, 44, 45, 47, 48, 51, 52, 56, 59, 61, 66, 71, 72, 79, 80, 87, 90, 92, 95, 97, 109, 114, 117, 123, 127, 128, 132, 135, 136, 139, 143, 144, 147, 150, 163, 177, 178, 182, 185, 186, 187, 190, 191, 193, 194, 195, 199, 200, 203, 204, 206, 209, 210, 213, 219, 220, 221, 225, 228, 230, 240, 242, 243, 244, 251, 252, 266, 276, 288, 292, 310, 317, 318, 321, 323, 333, 335, 337, 341, 342, 347, 348, 350, 354,

357, 365 y 368 del entonces Proyecto de Ley 274 de 2023 Senado – 338 de 2023 Cámara.

185. Al verificar la Gaceta del Congreso No. 902 del 25 de julio de 2023, se encuentra que la segunda votación en bloque censurada recayó sobre los artículos: 2, 11, 13, 16, 17, 27, 29, 32, 34, 36, 39, 44, 45, 47, 48, 51, 52, 56, 59, 61, 66, 71, 72, 79, 80, 87, 90, 92, 95, 97, 109, 114, 117, 123, 127, 128, 132, 135, 136, 139, 143, 144, 147, 150, 163, 170, 177, 178, 182, 185, 186, 187, 190, 191, 193, 194, 195, 199, 200, 203, 204, 206, 209, 210, 213 219, 220, 221, 225, 228, 230, 240, 242, 243, 244, 251, 252, 263, 266, 276, 288, 292, 310, 317, 318, 321, 323, 333, 335, 337, 341, 342, 347, 348, 350, 354, 357, 365 y 368 del referido proyecto[164].

186. Una vez confrontados ambos listados se observa que, en este caso, los artículos censurados sí coinciden con los efectivamente votados en el bloque acusado, con excepción de los artículos 170 y 263 del indicado proyecto de ley que sí fueron incluidos en la señalada votación, pero no en la demanda. Luego, como los artículos 170 y 263 del texto del Proyecto de Ley 274 de 2023 Senado – 338 de 2023 Cámara para segundo debate en el Senado no fueron demandados, la Sala no los incluirá en el estudio a lugar. En consecuencia, el cargo dirigido contra esta segunda votación en bloque será evaluado solo respecto de la totalidad de las disposiciones acusadas por los accionantes.

187. En consecuencia, respecto a la segunda votación en bloque acusada, la Sala solo se pronunciará sobre la alegada elusión del debate frente a 97 artículos del entonces proyecto de ley en estudio, a saber, los artículos 2, 11, 13, 16, 17, 27, 29, 32, 34, 36, 39, 44, 45, 47, 48, 51, 52, 56, 59, 61, 66, 71, 72, 79, 80, 87, 90, 92, 95, 97, 109, 114, 117, 123, 127, 128, 132, 135, 136, 139, 143, 144, 147, 150, 163, 177, 178, 182, 185, 186, 187, 190, 191, 193, 194, 195, 199, 200, 203, 204, 206, 209, 210, 213 219, 220, 221, 225, 228, 230, 240, 242, 243, 244, 251, 252, 266, 276, 288, 292, 310, 317, 318, 321, 323, 333, 335, 337, 341, 342, 347, 348, 350, 354, 357, 365 y 368. Estas disposiciones corresponden a los artículos 2, 10, 12, 15, 16, 30, 32, 36, 38, 40, 45, 50, 51, 53, 54, 57, 58, 62, 65, 67, 74, 79, 80, 88, 89, 96,

99, 102, 106, 108, 123, 130, 133, 140, 143, 144, 147, 151, 152, 156, 160, 163, 167, 170, 184, 198, 199, 205, 208, 209, 210, 213, 215, 218, 219, 220, 224, 226, 229, 230, 232, 235, 236, 239, 244, 245, 246, 251, 255, 257, 269, 272, 273, 274, 281, 282, 296, 307, 321, 328, 350, 357, 358, 362, 364, 44, 153, 165, 223, 125, 23, 31, 214, 103, 225, 216 y 117 de la Ley 2294 de 2023.

188. Vale decir que los artículos 16, 32, 38, 40, 51, 96, 133, 210, 215, 224 y 339 de la Ley 2294 de 2023 fueron declarados exequibles en la Sentencia C-448 de 2024, solo por el cargo estudiado relativo a la presunta vulneración del principio de publicidad, tal y como quedó expuesto en el apartado de cuestiones previas de esta providencia. Esta circunstancia no impide un nuevo estudio de estas disposiciones por parte de la Sala Plena, toda vez que el cargo ahora planteado se refiere a la presunta elusión del debate parlamentario y, en ese orden de ideas, no se configura la cosa juzgada constitucional porque no hay identidad de causa.

5.3. Las votaciones en bloque de dos grupos de artículos, a través de las cuales se negaron un importante número de proposiciones de supresión y modificatorias, constituye una forma legítima de ordenar el debate en lugar de impedirlo o comportar una elusión de aquel

189. Plantean los accionantes que en el proceso de aprobación de los artículos acusados se configuró una violación del artículo 157 de la Constitución, por cuanto se presentó una elusión del debate legislativo. Indican que en las sesiones plenarias del Senado de la República del 2 y 3 de mayo de 2023 se efectuaron dos votaciones en bloque. En la primera se aglutinaron los artículos del proyecto de ley que tenían proposiciones de eliminación, no avaladas por el Gobierno Nacional, que correspondieron a los artículos 40, 43, 50, 60, 63, 65, 77, 88, 89, 111, 120, 171, 201, 239, 249, 301, 308, 313, 325, 326 y 345 del entonces Proyecto de Ley número 274 de 2023 Senado - 338 de 2023 Cámara, que equivalen a los artículos 46, 49, 56, 66, 68, 73, 86, 97, 98, 126, 136, 191, 227, 266, 279, 339, 348, 353, 366,

367, 359 de la Ley 2294 de 2023.

190. De otro lado, indican los accionantes que en la segunda votación en bloque demandada, se agruparon una serie de artículos con proposiciones modificatorias no avaladas por el Gobierno Nacional que recaían sobre 97 artículos del entonces proyecto de ley, a saber, los artículos 2°, 11, 13, 16, 17, 27, 29, 32, 34, 36, 39, 44, 45, 47, 48, 51, 52, 56, 59, 61, 66, 71, 72, 79, 80, 87, 90, 92, 95, 97, 109, 114, 117, 123, 127, 128, 132, 135, 136, 139, 143, 144, 147, 150, 163, 177, 178, 182, 185, 186, 187, 190, 191, 193, 194, 195, 199, 200, 203, 204, 206, 209, 210, 213, 219, 220, 221, 225, 228, 230, 240, 242, 243, 244, 251, 252, 266, 276, 288, 292, 310, 317, 318, 321, 323, 333, 335, 337, 341, 342, 347, 348, 350, 354, 357, 365 y 368, y que hoy corresponden a los artículos 2, 10, 12, 15, 16, 30, 32, 36, 38, 40, 45, 50, 51, 53, 54, 57, 58, 62, 65, 67, 74, 79, 80, 88, 89, 96, 99, 102, 106, 108, 123, 130, 133, 140, 143, 144, 147, 151, 152, 156, 160, 163, 167, 170, 184, 198, 199, 205, 208, 209, 210, 213, 215, 218, 219, 220, 224, 226, 229, 230, 232, 235, 236, 239, 244, 245, 246, 251, 255, 257, 269, 272, 273, 274, 281, 282, 296, 307, 321, 328, 350, 357, 358, 362, 364, 44, 153, 165, 223, 125, 23, 31, 214, 103, 225, 216 y 117 de la Ley 2294 de 2023.

191. Aseguran que existió una elusión del debate porque los artículos no tenían conexión temática entre sí, se utilizó la votación en bloque para impedir la deliberación sobre las proposiciones y el criterio de agrupación no debería ser el aval gubernamental, ya que esto atentaría contra la separación de poderes.

192. Al verificar los bloques de artículos acumulados, se constata que en el debate en la plenaria del Senado se presentó una acumulación significativa de proposiciones no avaladas por el Gobierno, ya sea de supresión o de modificación respecto a un elevado número de artículos del proyecto de ley. No obstante, como se explicó en las consideraciones generales de este acápite, esta sola circunstancia es insuficiente para acreditar que existió una elusión del debate, pues ese vicio se presenta cuando en el contexto específico de la votación se desconocen los principios constitucionales que rigen la aprobación de las leyes,

es decir, cuando se cierran arbitrariamente los espacios de debate o se impide a los congresistas participar en el proceso de deliberación y aprobación de las iniciativas. Concretamente, al revisar las sesiones del 2 y 3 de mayo de 2023, se encuentra que las dos votaciones en bloque demandadas no conllevaron una forma de eludir el debate, sino que, por el contrario, constituyeron una forma legítima de ordenarlo, como se muestra a continuación.

193. En el trámite del proyecto de ley, una vez aprobada la proposición afirmativa del informe de ponencia[165], se abrió el debate en la plenaria del Senado, concediéndose la palabra a los coordinadores ponentes y a un vocero de cada partido[166]. En ese momento, además de que se expresaron las opiniones de los partidos sobre el proyecto de ley, se suscitaron diferencias entre los senadores, pues algunos querían radicar nuevas proposiciones y buscar su aval por parte del Gobierno, mientras que otros preferían avanzar en las votaciones respecto de los artículos del proyecto. Como consecuencia de lo anterior, el presidente del Senado, el senador Roy Leonardo Barreras Montealegre, intervino con un punto de orden de la siguiente manera:

Me ha solicitado el Partido Conservador y algunos otros partidos un espacio para radicar sus distintas proposiciones que deberán ir al bloque de proposiciones avaladas para poder votarlas en bloque [...]. En este momento abrimos ese espacio de 20 minutos para que los Senadores y Senadoras que tengan inquietudes sobre proposiciones para ser incluidas en el bloque de proposiciones avaladas se acerquen a presentárselas al Gobierno que está aquí atendiendo esas proposiciones[167].

194. Ocurrido lo anterior, se continuó con la intervención de senadores de todos los partidos sobre el proyecto de ley. En este espacio intervinieron diversas fuerzas políticas, e hicieron uso de la palabra los senadores John Jairo Roldán Avendaño, Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Clara Eugenia López Obregón, Alejandro Carlos Chacón Camargo, Nicolás Albeiro Echeverry, Inti Asprilla Reyes Alvarán, Ana Paola Agudelo García, David Andrés Luna Sánchez, Piedad Esneda Córdoba Ruiz, Paulino Riascos Riascos, Jairo Alberto Castellanos Serrano, Wilson Neber Arias Castillo, Aída Marina Quilcué Vivas, Martha Isabel Peralta Epieyú, Juan Felipe

Lemos Uribe y Paloma Susana Valencia Laserna[168].

195. En medio de las intervenciones referidas anteriormente, el presidente del Senado solicitó a los ponentes que informaran los artículos que no tenían proposición, con la finalidad de preparar una primera votación en bloque[169]. En consecuencia, al terminar la intervención de la senadora Paloma Susana Valencia Laserna, se sometió a votación el primer bloque de artículos que no tenía proposiciones y, en consecuencia, que serían votados conforme venían en la ponencia. En primer lugar, se votaron los artículos 38, 107, 110, 145, 169, 231, 278, 279, 280, 289, 290 y 312 del proyecto de ley, que eran disposiciones con contenido de ley orgánica, los cuales resultaron aprobados[170]. Esta votación no es de las censuradas en la demanda.

196. Aprobado lo anterior, la plenaria del Senado se disponía a proceder a aprobar un segundo grupo de artículos que tampoco tenían proposiciones y que, en cambio del anterior, eran de contenido de ley ordinaria. No obstante, antes de dicha votación, algunos senadores manifestaron su deseo de excluir del bloque algunos artículos y otros hicieron preguntas para confirmar con claridad los artículos que se votarían. En un primer momento, el senador John Jairo Roldán Avendaño leyó el listado de artículos que no tenían proposiciones así:

Sin proposiciones en caso tal que haya un interés en un artículo de estos, nos lo hacen saber para excluirlo aunque ya hicimos el barrido de las sugerencias de todos ustedes, los artículos son: 1, 7, 9, 10, 19, 20, 22, 23, 26, 28, 33, 35, 37, 41, 48, 53, 57, perdón 53, 54, 56, 58, 62, 64, 67, 68, 69, 70, 73, 74, 75, 76, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 93, 94, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 108, 112, 113, 115, 116, 118, 119, 121, 122, 124, 125, 129, 131, 134, 140, 141, 142, 146, 148, 149, 151, 154, 156, 157, 160, 161, 162, 165, 166, 167, 168, 172, 175, 176, 179, 180, 181, 182, 183, 185, 186, 188, 189, 192, 194, 196, 197, 198, 202, 205, 208, 212, 214, 215, 216, 217, 222, 223, 224, 226, 229, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 241, 243, 245, 246, 247, 248, 250, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 264, 265, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 277, 281, 282, 283, 285, 286, 287,

293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 302, 303, 305, 306, 307, 309, 311, 314, 315, 319, 320, 322, 332, 334, 339, 340, 342, 343, 344, 346, 349, 354, 355, 358, 359, 360, 361, 362, 366, 367, 369, 371, 372 artículos señor Presidente que no tienen proposiciones que serían sometidos a votación tal[171].

197. A continuación, los senadores solicitaron la exclusión de artículos de ese bloque. Como consecuencia de lo anterior, se consolidó en forma definitiva el bloque para ser sometido a votación, el cual fue aprobado y quedó integrado por los siguientes artículos: “1°, 7°, 10, 19, 20, 22, 23, 26, 28, 33, 35, 37, 41, 53, 54, 58, 62, 64, 67, 68, 69, 70, 73, 74, 75, 76, 78, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 93, 94, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 108, 112, 113, 115, 116, 118, 119, 121, 122, 124, 125, 129, 131, 134, 140, 141, 142, 146, 148, 149, 151, 154, 156, 157, 160, 161, 162, 165, 166, 167, 168, 172, 175, 176, 179, 180, 181, 183, 188, 189, 192, 196, 197, 198, 202, 205, 208, 212, 214, 215, 216, 217, 222, 223, 224, 226, 229, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 241, 245, 246, 247, 248, 250, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 264, 265, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 277, 281, 282, 283, 285, 286, 287, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 302, 303, 305, 306, 307, 309, 311, 314, 315, 319, 320, 322, 332, 334, 339, 340, 343, 344, 346, 349, 354, 355, 358, 359, 361, 362, 366, 367, 369 y 372”[172]. Esta votación tampoco corresponde a la censurada por la demanda.

198. Luego, la plenaria del Senado debía proceder con la aprobación de aquellos artículos que sí conllevaban cambios respecto de la ponencia presentada, ya sea porque contaban con proposiciones avaladas por el Gobierno nacional, o porque contuvieran proposiciones que no contaran con dicho aval. Con el fin de evacuar esas votaciones, la presidencia del Senado manifestó la intención de votar en bloque los artículos. No obstante, se presentó un desacuerdo entre los senadores ya que algunos preferían la votación de artículos de manera individual, en tanto otro grupo acompañaba la intención de la presidencia en cuanto efectuar la votación por bloques, separando aquellos textos que tenían aval del Gobierno nacional de aquellos que no. Con la finalidad de zanjar dicha discusión, la presidencia del Senado sometió la forma de votación a la plenaria y preguntó: “¿quiere la plenaria que se ordene el

debate votando como se ha establecido, por bloques? Votando SÍ, continuamos en el debate que se ha propuesto; votando NO, pues votamos de aquí a diciembre más o menos las 7.500 proposiciones”[173]. La proposición se votó nominalmente resultando aprobada con una votación de 37 votos por el sí y 31 votos por el no[174].

199. A partir de ese momento se dio la palabra a los senadores para que expusieran las proposiciones no avaladas, las cuales serían votadas en bloque. No obstante, en la plenaria continuó manifestándose la inconformidad de los senadores que preferían votar los artículos de manera individual. Tal situación derivó en que, a pesar de que se hubiera aprobado la votación en bloque, se matizara la metodología de la votación. La presidencia del Senado solicitó a los senadores que manifestaran cuáles artículos preferían excluir de la votación en bloque, para darles discusión y votación individual. En consecuencia, el presidente del Senado indicó lo siguiente: “Gracias, Senador Echavarría, por la claridad, reiteramos entonces, vamos a votar en bloque excluyendo aquellos que, a juicio de cada Senador, deban votarse por separado, con el mejor criterio posible, pero ayúdenos a votar lo que se pueda en bloque, lo que no, lo excluimos, eso es lo correcto”[175].

200. Mientras los senadores indicaban los artículos con proposiciones no avaladas que preferían que fueran discutidos y votados en forma individual, se sometieron a votación los siguientes artículos con proposiciones avaladas por el Gobierno: “3°, 5°, 6°, 12, 14, 24, 25, 46, 55, 126, 130, 133, 152, 159, 267, 304, 315, 316, 324, 330, 331, 336 y 338” resultando aprobados[176]. Esta tampoco corresponde a una de las votaciones censuradas en la demanda.

201. Acto seguido, anunció el presidente del Senado: “Aprobados los artículos con las proposiciones avaladas, encauzamos bien el debate; vamos a continuar, entonces, con los artículos de eliminación, excluyendo diez de ellos que requieren discusión individual como se ha solicitado. Entonces, señor coordinador Roldán, explique cuáles son los artículos de eliminación que vamos a votar, señor coordinador Roldán”[177]. A lo que el senador John

Jairo Roldán Avendaño indicó los artículos con proposición de eliminación, no avalada por el Gobierno, respecto de los cuales ningún senador había solicitado su exclusión del bloque: “los artículos que vamos a someter a consideración son: el artículo 30, el artículo 40, el artículo 43, el artículo 50, el artículo 60, el artículo 63, el artículo 65, el artículo 77, el artículo 88, el artículo 89, el artículo 111, el artículo 137, el artículo 138, el artículo 120, el artículo 158, el artículo 171, el artículo 173, el artículo 201, el artículo 207, el artículo 232, el artículo 239, el artículo 249, el artículo 301, el artículo 308, el artículo 313, el artículo 345, el artículo 364, el artículo 363, el artículo 325, 326 y 329”[178].

202. Antes de realizar la votación de las proposiciones de eliminación de los artículos respecto de los cuales no se solicitó la exclusión del bloque, el presidente del Senado nuevamente preguntó: “vamos a proceder a votar los artículos leídos. [...] Sobre la eliminación de esos artículos algún Senador quiere que se excluya uno de ellos de esta votación, además, de los que ya se excluyeron”[179]. Ante la intervención del presidente del Senado se surtieron un par de consideraciones adicionales, resultando que la lista de artículos consolidada, con proposiciones de eliminación no avaladas, que se someterían a votación en bloque fuera la siguiente: “La Presidencia somete a consideración de la plenaria las proposiciones de eliminación no avaladas a los artículos: 40, 43, 50, 60, 63, 65, 77, 88, 89, 111, 120, 171, 173, 195, 201, 232, 239, 240, 249, 301, 308, 313, 325, 326 y 345 del Proyecto de Ley”[180]. La votación de las proposiciones de eliminación fue denegada con 45 votos por el No y 21 votos por el sí[181]. Negada su eliminación, la plenaria accedió a su aprobación tal y como venían en la ponencia, con una votación de 58 votos por el sí y 10 votos por el no[182].

203. La votación que se acabó de describir correspondió a la primera votación en bloque censurada por los demandantes como una forma de eludir el debate. No obstante, el contexto relatado permite evidenciar que la votación en bloque que negó las proposiciones de eliminación referidas, así como la subsiguiente aprobación de los artículos según la ponencia, se trató de una forma de ordenar el debate parlamentario, pues la votación recayó sobre los artículos frente a los cuales ningún senador manifestó su intención de darle curso

individual a la respectiva proposición. En otras palabras, la votación en bloque fue resultado de la elección de los congresistas, tanto en lo relativo a la elección de la forma (votación en bloque), como de los artículos que resultaron incluidos, ya que se pudo corroborar que siempre estuvo abierta la posibilidad de haber excluido cualquier artículo del señalado bloque.

204. En consecuencia, no existió constreñimiento alguno a la facultad de debatir y votar de los senadores, por lo que en esta votación no se afectó el principio deliberativo que rige el trámite parlamentario. Como el solo hecho de haber utilizado la votación en bloque es insuficiente para viciar la constitucionalidad del trámite, el cargo no tiene vocación de prosperidad en cuanto hasta lo acá analizado.

205. Superado lo anterior, la plenaria procedió a dar discusión y votación, uno a uno, a los artículos con proposición de eliminación no avalada, que habían sido excluidos del bloque. Así, dio discusión y aprobación en forma individual a los artículos 8, 30, 49, 91, 207, 218, 293, 360, 351, 352, 353, 364, 370, 356 del entonces proyecto de ley, en la sesión del 2 de mayo y los artículos 371 y 329 en la sesión del 3 de mayo. Es importante resaltar que en las referidas votaciones se eliminaron los artículos 8, 207, 218, 353, 364, 371 y 329 del mencionado proyecto de ley. Esta circunstancia confirma lo señalado previamente, es decir, que sobre las proposiciones de eliminación formuladas se dio una verdadera discusión y debate, pues no solo se permitió la exclusión libre de artículos del bloque, sino que al realizar las votaciones individuales de los artículos excluidos, se aprobó la eliminación de al menos siete de tales artículos. Esta circunstancia evidencia que la deliberación y el debate fueron reales y efectivos.

206. Posteriormente, en la sesión del 3 de mayo de 2023, la plenaria del Senado procedió a la discusión y votación de los artículos con proposición modificatoria no avalada por el Gobierno, lo que corresponde a la segunda votación en bloque censurada en la demanda.

207. Con el fin de proceder con dicha votación, el coordinador ponente, senador John Jairo Roldán Avendaño, aclaró que debían aprobarse dos bloques de artículos, uno que requería mayoría absoluta y otro que no. Indicó que se trataba de “dos bloques: artículo 2°, artículo 11, artículo 13, artículo 16, artículo 29, artículo 32, 34, 36, 47, 51, 52, 59, 66, 178, 187, 190, 191, 193, 195, 199, 200, 203, 206, 213, 220, 221, 225, 228, 230, 248, perdón, 240, 242, 252, 276, 251, 288, 292, 310, 318, 321, 323, 335, 337, 341, 348, 365, 368, artículos 17 adicionales: 27, 39, 44, 45, 48, 56, 61, 71, 72, 79, 80, 87, 90, 92, 95, 97, 109, 114, 117, 123, 127, 128, 132, 135, 136, 139, 143, 144, Perdón 147, 150, 153, 163, 170, 177, 182, 185, 186, 194, 204, 209, 210, 219, 243, 244, 263, 266, 291, 317, 333, 342, 347, 350, 354, 357 y de este bloque, Presidente, 5 artículos para votación con mayoría absoluta”[183].

208. Antes de efectuar la votación de dichos artículos, el presidente del Senado manifestó lo siguiente: “el bloque que sigue es el de proposiciones no avaladas, que como ya se explicó ayer durante 7 horas, se intervino sobre ellas, pero además, el hecho de ser no avaladas y la ley y la jurisprudencia implica que hay que negarlas”[184]. Lo anterior por cuanto en el proceso de discusión del proyecto algunos senadores indicaron que el plan nacional de desarrollo se trataba de un proyecto de iniciativa legislativa exclusiva del Gobierno, por lo que sus modificaciones requerían del respectivo aval gubernamental.

209. En este momento, y antes de proceder a la votación, el senador Ciro Alejandro Ramírez Cortés solicitó excluir del bloque los artículos 153 y 291 para debatirlos en forma individual, a lo que el presidente del Senado indicó que: “Lo excluimos del bloque, con mucho gusto Senador, el 153 y 291, ahora los votamos cada uno por su cuenta, continúa la discusión sobre el bloque, artículos de proposiciones no avaladas, anuncio que va a cerrar, se queda cerrada. Señor Secretario, abra registro, el Coordinador ponente solicita votar no este bloque de proposiciones no avaladas como ordena la ley y la jurisprudencia para poder avanzar”[185]. También se excluyó del grupo el artículo 351 que fue aprobado individualmente en forma posterior[186].

210. Ese momento era el espacio formalmente indicado para que los senadores debatieran las referidas proposiciones y solicitaran la eventual exclusión adicional de otros artículos del mencionado bloque. No obstante, ningún senador efectuó manifestación adicional, ni elevó solicitud alguna de exclusión, punto en el que se debe agregar que la propia inactividad de los congresistas en el debate y votación de proposiciones no tiene la virtualidad de viciar el trámite legislativo.

211. Como consecuencia de lo anterior, se sometieron a votación las proposiciones modificatorias no avaladas respecto de los artículos: 2, 11, 13, 16, 17, 27, 29, 32, 34, 36, 39, 44, 45, 47, 48, 51, 52, 56, 59, 61, 66, 71, 72, 79, 80, 87, 90, 92, 95, 97, 109, 114, 117, 123, 127, 128, 132, 135, 136, 139, 143, 144, 147, 150, 163, 170, 177, 178, 182, 185, 186, 187, 190, 191, 193, 194, 195, 199, 200, 203, 204, 206, 209, 210, 213, 219, 220, 221, 225, 228, 230, 240, 242, 243, 244, 251, 252, 263, 266, 276, 288, 292, 310, 317, 318, 321, 323, 333, 335, 337, 341, 342, 347, 348, 350, 354, 357, 365 y 368 del proyecto de ley 274 de 2023 Senado – 338 de 2023 Cámara, resultando negadas las referidas proposiciones con una votación de 24 votos por el sí contra 56 votos por el no[187]. Acto seguido fueron aprobados, con una votación de 59 votos por el sí contra 19 votos por el no[188], los textos como se habían incorporado en la ponencia.

212. Como puede advertirse, en la segunda votación censurada en la demanda, hubo una menor deliberación en la discusión y aprobación del bloque de artículos. A pesar de esto, la Sala Plena encuentra que en esta votación no se configuró una elusión del debate porque existieron las oportunidades formales y materiales para que los senadores (i) explicaran sus proposiciones y (ii) excluyeran de la votación en bloque los artículos con proposiciones que se habían integrado en este, como efectivamente ocurrió con los artículos 153 y 291 por solicitud del senador Ciro Alejandro Ramírez Cortés y, posteriormente, con el artículo 351. De manera que la Sala no advierte que se hubieran desconocido los principios que rigen la aprobación de las leyes, en particular la del plan nacional de desarrollo y, por tanto, no se materializó la alegada elusión del debate formulada en la demanda.

213. En conclusión, frente al cargo analizado, la Sala estima que en esta oportunidad no existió elusión del debate por las siguientes razones. En primer lugar, porque 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, como se explicó anteriormente. En segundo lugar, porque la votación en bloque de las proposiciones, tanto de eliminación como de modificación, se trató de 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. En tercer lugar, porque se permitió la libre exclusión de artículos de los bloques cuando existió desacuerdo, por lo que se hizo un uso racional del mecanismo de votación en bloque. Lo anterior comportó que las decisiones censuradas correspondieran a una especie de “votaciones residuales” de aquellos artículos que los senadores decidieron no tramitar individualmente.

214. En consecuencia, la Corte declarará la constitucionalidad 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, por no haberse configurado una violación del artículo 157 de la Constitución Política frente a su aprobación por la alegada elusión del debate parlamentario.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-448 de 2024 que declaró la exequibilidad 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 inexequibilidad 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 exequibilidad 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 inexequibilidad 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 inexequibilidad 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 inexequibilidad 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.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

Con impedimento aceptado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

Aclaración de voto

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

ANEXO RESUMEN INTERVENCIONES D-15380

Conceptos de entidades públicas y expertos privados invitados a participar en el presente proceso

Entidad o persona

Respuesta

1.Ministerio de Hacienda y Crédito Público[189]

Solicitó declarar exequible la Ley 2294 de 2023, al considerar que tanto el informe de conciliación como los informes de ponencia y proposiciones presentadas en cada debate del procedimiento legislativo cumplieron con el principio de publicidad. Para esta cartera, la irregularidad descrita en la demanda frente a la hora de realizarse la publicación del informe de conciliación, por la imprenta nacional, no configuró un vicio que atente contra el requisito previsto en el artículo 161 superior, ya que no tuvo la potencialidad para afectar la adecuada formación de la voluntad democrática del Senado ni el principio de publicidad. Esto sobre la base de que este asunto se debe valorar en conjunto con los principios de instrumentalidad de las formas, in dubio pro legislatoris y conservación del derecho.

Precisó el Ministerio que la Plenaria del Senado aprobó las proposiciones presentadas en el trámite legislativo respetando el principio de publicidad, no solo del informe de ponencia sino en cada debate al interior del Senado, siendo publicadas las gacetas en la página web oficial de la Cámara de Representantes desde el inicio del debate en comisiones conjuntas de asuntos económicos, en donde se insertaron todas las actuaciones y, por ende, también era una herramienta de consulta para el Senado.

Advirtió que el artículo 97 demandado tiene como propósito garantizar los principios de solidaridad, universalidad y eficiencia del sistema de seguridad social en riesgos laborales, pues busca equilibrar el problema de concentración de riesgos que sufre la ARL Positiva y, de esta forma, contribuir a garantizar el correcto funcionamiento del sistema. En este sentido, se interpreta que la disposición impugnada tiene como efecto empírico el incremento de la solvencia patrimonial de la aseguradora pública, lo cual fortalece la garantía de derechos de acceso a las prestaciones económicas y asistenciales de la población afiliada al Sistema, y además mitiga el riesgo sistémico ante la eventual quiebra del asegurador público y el consecuente traslado de la población afiliada al resto de Administradoras de Riesgos Laborales.

En cuanto al párrafo 5 del artículo 233 impugnado, relacionado con el eje de “Transformación productiva, internacionalización y acción climática”, los recursos por transferencias incrementados en dicha norma tienen una conexidad directa con la Transición Energética Justa planteada por el Gobierno nacional en el PND. Igualmente, esta medida ayudará a superar el Estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en La Guajira.

Frente al artículo 49 demandado se precisa que, el principio de la autonomía territorial reside, entre otras normas, en los artículos 1, 287 y 288 de la Carta Política. A la luz de este principio, las entidades territoriales tienen la facultad constitucional para gestionar sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley. En ese contexto, son titulares, por ejemplo, del derecho a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Por esta razón, “[p]ara que los entes territoriales puedan regular sus fuentes tributarias endógenas debe existir una ley que (a) faculte a dichos entes para la imposición del impuesto territorial correspondiente; y (b) se establezcan los lineamientos generales que deben tener en cuenta dichos órganos de representación para la determinación [de los] elementos esenciales y específicos del tributo”⁷⁵. En este orden, “es el legislador, con base en sus competencias constitucionales, el que tiene la facultad de regular los aspectos generales de estos ingresos, como un marco para la

producción normativa, esta sí específica, de la que se encargan las asambleas y concejos”⁷⁶. Así las cosas, dado que el legislador tiene la potestad de determinar la competencia catastral, establecer las características y criterios de la gestión catastral y dar lineamientos para la administración de la información geoespacial del territorio colombiano, es perfectamente posible que, en virtud de su libertad de configuración normativa, y sin vulnerar la autonomía de las entidades, pueda disponer que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) adopte metodologías y modelos de actualización masiva de valores catastrales rezagados, que permitan por una sola vez realizar un ajuste automático de los avalúos catastrales de todos los predios del país, con el fin de contrarrestar la distorsión de la realidad económica de estos, corregir inequidades en la carga tributaria y mejorar la planificación del territorio.

En cuanto a la votación en bloque de proposiciones no avaladas por el Gobierno Nacional, esta no configura una elusión del debate, pues de acuerdo con lo sostenido por la Corte Constitucional “existe debate incluso cuando la discusión es corta, siempre que el objeto de discusión haya sido claro y determinado”, pues las normas constitucionales y orgánicas que regulan el trámite legislativo lo que exigen es que se garantice la oportunidad de debatir.

Por lo demás, dicho sometimiento a debate y posterior aprobación puede hacerse artículo por artículo, o bien en bloque, conforme lo autoriza el artículo 159 de la Ley 5a de 1992, según el cual “[l]os respectivos presidentes podrán ordenar los debates por artículo, o bien por materias, grupos de artículos o de enmiendas, cuando lo aconseje la complejidad del texto, la homogeneidad o interconexión de las pretensiones de las enmiendas o la mayor claridad en la confrontación política de las posiciones”.

2. Departamento Nacional de Planeación (DNP)[190]

Solicitó declarar exequible la Ley 2294 de 2023, al considerar que fue expedida con observancia del principio de publicidad. Indicó que aquel postulado debe interpretarse de manera armónica con el de instrumentalidad de las formas. Por tal razón, son admisibles modalidades alternativas de comunicación de las proposiciones, bajo un criterio de flexibilidad sobre el debate parlamentario. Preciso que el principio de publicidad constituye una garantía institucional para la deliberación legislativa y, aunque la Constitución y la Ley 5ª de 1992 no prevé todos los instrumentos de publicidad, la jurisprudencia ha validado medios alternativos.

Expuso que, en la ley demandada, la Secretaría General del Senado solicitó el 4 de mayo de 2023 la publicación del informe de conciliación y, antes que acabara el día calendario, la Imprenta Nacional recibió dicho documento. Si bien por razones ajenas a las dos corporaciones la página web en donde se cargan las Gacetas del Congreso estuvo fuera de servicio, los Congresistas tuvieron la posibilidad de conocer el alcance y contenido del informe a través de medios alternativos de publicidad. Entre ellos se encuentran: i) el informe de conciliación que estuvo en físico en las secretarías de las respectivas corporaciones, ii) el informe de conciliación fue explicado de manera oral y previa a su votación y iii) el texto completo se encontraba en el micrositio de la página web de la Cámara de Representantes.

También indicó que el vicio de forma demandado se centra en la eventual ausencia de publicación del informe de conciliación del Proyecto Ley No. 338/23 Cámara y 274/23 Senado, el cual se refiere a 32 artículos que fueron aprobados con discrepancias entre las cámaras del Congreso, pero no incluyen la totalidad de la ley demandada. Por lo anterior, se debe tener en cuenta el alcance del principio de conservación del derecho, derivado del principio democrático. Y, si se concluye que en el proceso de publicación del informe de conciliación del proyecto de ley no se agotaron todos los trámites y requisitos previstos en la Constitución y en la Ley 5ª de 1992, solo deberían declararse inexecutable las normas objeto del informe y preservar las demás disposiciones de la ley demandada.

3.Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF)[191]

Expuso las funciones de la entidad y estableció el objetivo final del Plan Nacional de Desarrollo. De esta forma, precisó que el concepto técnico emitido (i) evalúa el PND respecto de la consistencia entre el escenario fiscal para 2022-2026 proyectado por parte del Gobierno, y el Plan Plurianual de Inversiones del PND y (ii) realiza una revisión de la consistencia entre el escenario fiscal proyectado para el Gobierno Nacional Central y las disposiciones contenidas en el articulado del PND.

Destacó que los artículos 8, 64, 66, 67, 78, 150, 153 y 338 de la Ley 2294 del 2023 podrían tener un impacto mayor que el resto de los artículos sobre las finanzas públicas del país.

Finalmente, concluyó, entre otros puntos, que existe consistencia entre el PPI y las metas fiscales de la regla, según lo establecido en el PF 2023 publicado en diciembre y actualizado en febrero. No obstante, hay algunos riesgos fiscales importantes:

- Sí bien se calificaba como factible el recaudo tributario proyectado en su momento, se identificaba como un reto lograr materializar un aumento en un contexto de menor crecimiento de la economía.
- Lo anterior resulta especialmente relevante en los componentes asociados a la gestión de la DIAN y de la reforma tributaria aprobada en noviembre, dado que se adelantan demandas frente a algunos artículos de dicha ley.
- Cambios en los supuestos macroeconómicos podrían afectar el recaudo, especialmente por un menor precio del petróleo, que podría tener consecuencias fiscales negativas.
- El PPI podría verse afectado indirectamente por contingencias sobre el gasto público distinto a la inversión. Por ejemplo, aquellas obligaciones adicionales que se deriven de aumentos en los gastos de nómina (aumentos salariales), mayores gastos

para atender el faltante del FEPC o las contingencias por el congelamiento de tarifas de peajes, consumen techo de gasto, que, ante la alta inflexibilidad del presupuesto, pueden terminar desplazando y presionando el gasto de inversión considerado en el PPI.

· El PPI, al igual que el PF 2023, tampoco consideraba espacio presupuestal para cubrir nuevos gastos asociados a las reformas que se tramitan en el Congreso.

4. Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales)[192]

Respecto al cargo tercero, consideró el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 constituye un monopolio sobre las afiliaciones al sistema de seguros que excluye del mercado a las administradoras pertenecientes al régimen privado, por lo que no representa un monopolio rentístico. En razón a ello, precisó es “discutible que tal decisión comporte un bien común, social y público, bajo el entendido de que restringe la libre competencia, vulnera la igualdad y no asegura el fortalecimiento del sistema de aseguramiento”.

Además, manifestó que al no tener la administradora de seguros Positiva Compañía de Seguros S.A competencia dentro del mercado, no existirán incentivos para que se mejore la calidad de los servicios y, por ende, se cumpliera con la Ley 1562 de 2012 y el Decreto 1295 de 1994.

Por otra parte, mencionó que la ley debe determinar la forma de recaudo, manejo y administración de las rentas monopolísticas conforme a la jurisprudencia constitucional[193]. No obstante, el artículo en discusión no regula cómo se desarrollará el sistema de aseguramiento en manos exclusivas del sector público, ni prevé la indemnización que deberá otorgarse a las Administradoras de Riesgos privadas.

En lo que corresponde al cuarto cargo, estipuló que el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023

mantiene la definición del servicio público catastral y el esquema de habilitación contenido en las siguientes normativas: Ley 14 de 1983, Decreto Ley 1333 de 1986, Ley 44 de 1990, Ley 1430 de 2010, Ley 1450 de 2011 y la Ley 1955 de 2019. Por ello, destacó “la gestión catastral continúa a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en su condición de máxima autoridad catastral nacional y de los entes territoriales y esquemas asociativos de entes territoriales que aquel habilite a solicitud de parte, previo cumplimiento de las condiciones que garanticen su idoneidad como prestadores del servicio público”.

En atención a lo anterior, dedujo que las competencias tributarias de las entidades territoriales se mantienen inalteradas, teniendo en cuenta que la disposición del artículo 49 de la Ley 2294 de 2023 tiene como finalidad contrarrestar la distorsión de la realidad económica de los avalúos catastrales desactualizados, corregir inequidades en la carga tributaria y mejorar la planificación del territorio. Así, mencionó el precitado artículo no desconoce los efectos que sobre el impuesto predial tendrá la citada actualización de los avalúos catastrales y, por el contrario, sí considera las necesidades de los municipios y reconoce la autonomía de los entes territoriales.

5. Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)[194]

Solicitó que se declare exequible la norma demandada, con especial referencia al artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, sobre el que consideró el IGAC no vulnera la autonomía de las entidades territoriales. Preciso que los demandantes estaban interpretando erróneamente el contenido del artículo, toda vez que parten de la base de que la adopción de la metodología y modelo de actualización masiva de valores catastrales rezagados aplicaría para todos los predios del país, sin tener en cuenta que la norma es clara en establecer que dicha metodología no se aplicaría sobre los predios de aquellas entidades territoriales que han sido objeto de formación o actualización catastral durante los últimos cinco años previos a la expedición de la Ley 2294 de 2023, o cuyo proceso de formación o actualización esté en desarrollo a la fecha de expedición. Además, también mencionó que se ignoró que no sería el IGAC quien aplicaría esta metodología, dado que esto correspondería al respectivo gestor catastral.

En virtud de lo anterior, para el IGAC es claro que la norma demandada señala que la autonomía territorial que tienen las entidades territoriales continúa rigiéndose por las disposiciones consagradas en la Ley 44 de 1990, respecto del impuesto predial y que, en ningún momento, se están generando cambios respecto al competente o el procedimiento para establecer el impuesto predial.

En adición, especificó la competencia del IGAC para regular técnicamente el catastro proviene originariamente de la Ley 14 de 1983 y que el servicio público catastral actualmente es prestado por el IGAC y por los gestores que este habilite a solicitud de parte, según la Ley 1955 de 2019 y la Resolución 1040 de 2023[195]. Por lo que enfatizó en que (i) no se ha desconocido la autonomía fiscal de las entidades territoriales y (ii) las metodologías y modelos de actualización de los valores catastrales, en nada toca la autonomía de las entidades municipales para liquidar el impuesto predial.

Finalmente, el IGAC se pronunció sobre los artículos que eventualmente puedan verse afectados con la presente demanda y que además son del resorte de sus competencias y obligaciones, ya que se relacionan directa o indirectamente con la implementación del catastro multipropósito. De esta forma, se refirió a los artículos 43,45,46,47,48 y 50 y destacó que estos reiteran la implementación del catastro multipropósito como el motor para consolidar la gobernanza del territorio, respetando la autonomía de las entidades territoriales bajo un trabajo mancomunado entre el Instituto, las demás autoridades catastrales y los territorios.

6.Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)[196]

Solicitó declarar inexecutable la Ley 2294 de 2023 o, en su defecto, que se declare inexecutable el numeral 6 y el párrafo tercero del artículo 61 de dicha ley, por considerar que existen vicios procedimentales en su trámite. La ANDI hace referencia al vicio presentado de manera particular sobre el numeral 6 y el párrafo tercero del artículo 61

de dicha Ley, ocurrido durante el segundo debate ante la Plenaria del Senado de la República, que omitió la lectura íntegra de la proposición que los incorporó, tal y como puede apreciarse en la grabación de la sesión del 2 de mayo de 2023 de la Plenaria del Senado de la República y en la Gaceta del Congreso No. 889 de 2023 que contiene el acta No. 46.

Este se considera un vicio insubsanable por afectar la legitimidad democrática, vulnerar la garantía de los derechos de las minorías durante el debate, derivar en la omisión de una etapa estructural del proceso legislativo y por la imposibilidad de corregirlo en vista del término perentorio para aprobar los proyectos de ley que adoptan un plan nacional de desarrollo.

7. ARL Positiva Compañía de Seguros S.A.[197]

Solicitó declarar exequible la Ley 2294 de 2023 y que se acumulen los expedientes D-15370, D-15373, D-15380 y D-15357, referentes a demandas de inconstitucionalidad promovidas respecto de la totalidad de la Ley 2294 de 2023 y del artículo 97, por existir coincidencia total de la norma acusada y compartir algunos de los cargos formulados por los accionantes. Por último, pidió que se convoque a una audiencia pública atendiendo al interés público que el proceso reviste.

Consideró que debe desestimarse el cargo sobre la violación del principio de publicidad contra la Ley 2294 de 2023, por la supuesta omisión de la publicación del informe de conciliación del Proyecto de Ley no. 338/23-C, 274/23 S, toda vez que dicha publicación puede observarse en las Gacetas 427 y 429 de 2023, de fecha 4 de mayo – día anterior a las sesiones plenarias en las que se discutió y aprobó dicho informe- y en la página web de la Cámara de Representantes, lo cual cumple con el mandato constitucional del artículo 161. Y en todo caso, el análisis de exequibilidad debe hacerse en el marco del principio de prevalencia del derecho sustancial, en virtud del cual se desarrolla el principio de instrumentalidad de las formas. La teoría general del derecho nos enseña que la invalidez se reduce “estrictamente” a la reparación del acto contrario al ordenamiento jurídico, y, no

puede extenderse a actuaciones que cumplieron con los presupuestos formales y materiales en su formación, como lo pretenden los demandantes.

En cuanto al cargo contra el artículo 97 de la Ley 2294 señaló que no constituye un monopolio porque, de conformidad con la Sentencia T-624 de 2009 referida en la demanda, este artículo no limita una actividad económica como lo es el aseguramiento en riesgos laborales únicamente en cabeza del Estado, ni la restringe de forma significativa. Luego, al no ser un monopolio con arbitrio rentístico, no tenía que cumplir con los requisitos del artículo 336 de la Constitución, consistentes en indicar que se trataba de un monopolio, ni desarrollar la forma en que se hace el recaudo, el manejo y la administración de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales.

Por otra parte, afirmó que la jurisprudencia constitucional ha sido clara al señalar que no se puede pretender regular aspectos propios de normas presupuestales en normas del PND, como son los relacionados con los ingresos adicionales que perciba Positiva y la destinación específica que permita mejorar los indicadores fiscales de la Nación.

Respecto al cargo sobre la elusión del debate democrático contra artículos votados en bloque, señaló que no existe fundamento jurídico ni fáctico para lo alegado, ya que dentro de la discusión se protegió el principio democrático tanto en la elección del mecanismo de votación de los artículos demandados, como en la decisión de la plenaria de aprobar dichos artículos. Y como se demostró en el caso del artículo 97 demandado, corresponde a una disposición que fue discutida y aprobada por ambas cámaras del Congreso, durante amplios debates y, posteriormente, ratificada en la conciliación de los textos aprobados por la Cámara de Representantes y el Senado de la República.

8.Facultad de Derecho de la Universidad Libre[198]

Solicitó se declare exequible la Ley 2294 de 2023. Señaló que la Corte Constitucional ha establecido unas condiciones para dar cumplimiento al principio de publicidad en el caso en que no se publique por un medio oficial del Congreso de la República (caso de las

proposiciones radicadas en las sesiones): “(i) se lean antes del debate y de la votación, regla que atiende a lo establecido en el artículo 125 de la Ley 5ª de 1992; que (ii) sean puestas en conocimiento individual de todos y cada uno de los respectivos congresistas antes del debate y votación, a través de un medio de reproducción; o que, finalmente (iii) el conocimiento se garantice a través de explicaciones orales del contenido concreto y real de la proposición, siempre que exista un grado tal de “especificidad que permita a los congresistas conocer adecuada, previa y suficientemente la proposición normativa objeto de discusión y aprobación”[199].

Adicionalmente, indicó que (i) para el informe de conciliación los congresistas debían saber qué se había aprobado en Cámara y Senado y, por tanto, solo habría lugar a explicar los 34 artículos sobre los cuales se tuvo discrepancia, lo cual fue realizado por uno de los senadores que suscribió el informe de conciliación y (ii) el PND se aprobó en el Senado de la República por el sí con 65 (62 en sistema y 3 manuales) y con no 21 votos. Por ende, destacó que, tanto en las intervenciones como en la votación, los senadores conocían el texto del informe de conciliación, y tan solo 2 senadores se opusieron a la presunta vulneración del principio de publicidad.

Finalmente, consideró que de encontrarse probada la vulneración al principio de publicidad, debe tenerse en cuenta “el impacto de la declaratoria de inconstitucionalidad de un Plan de Desarrollo luego [de] 6 meses de su promulgación, [ya que] puede ocasionar un impacto de retroceso y pérdida económica, social y de ordenamiento nacional, por cuanto ya hay proyectos en desarrollo y asignaciones presupuestales asignadas. Por tanto, en virtud de ello, debe considerarse la posibilidad de subsanar este vicio mediante el otorgamiento de un término específico, para la votación del informe de conciliación del texto demandado por parte del Congreso de la República, para procurar por la permanencia de la vigencia y exequibilidad del Plan Nacional de Desarrollo”. Asimismo, hizo referencia al principio *in dubio pro legislatori*.

9. Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero (ICDT) [200]

Solicitó declarar exequible el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023 e inexecutable el artículo 233 de la Ley 2294 de 2023. Respecto al cargo tercero, que trata lo referente al artículo 233 de la norma demandada, adujo que la jurisprudencia constitucional[201] ha destacado que para concluirse si se cumple o no con el principio de unidad de materia, debe determinarse si las modificaciones o disposiciones bajo cuestionamiento guardan relación causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante del proyecto de ley respectivo. No obstante, cuando se trata de la ley del PND la misma Corte ha establecido que el anterior examen no es suficiente y se requiere una evaluación mucho más estricta habida cuenta de que la ley de los PND contiene propósitos y objetivos generales, metas y prioridades del Estado que cubren multiplicidad de materias[202].

En síntesis, precisó que deben agotarse tres etapas para determinar si una norma desconoce o no el principio de unidad de materia: “1. Se debe determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas, con el fin de establecer si es una disposición instrumental o hace parte de los objetivos, metas, planes, etc., es decir, de la parte general del PND. 2. Se debe definir si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que pueden relacionarse con las disposiciones acusadas. 3. Se debe establecer si existe conexidad estrecha, directa e inmediata entre las normas cuestionadas y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan, es decir, se debe probar el carácter instrumental (de medio a fin), o sea que el cumplimiento de las normas instrumentales debe conllevar inequívocamente a la realización de las metas generales del plan”[203].

Además, indicó que si bien no está prohibido que las disposiciones de la ley del PND, que tienen un carácter temporal, puedan modificar normas con carácter permanente, debe probarse su propósito planificador y de impulso a la ejecución del PND[204]. De manera que “cuando se trate de normas de contenido tributario, mayor deberá ser la exigencia en cuanto a establecer si las disposiciones acusadas, además de las reglas ya señaladas, además tienen una justificación mayor sobre la necesidad de su adopción a través de una ley del PND con miras a no vulnerar el principio democrático, fundamental para la creación

de una norma tributaria, lo que de hecho implica que se deba poner especial énfasis en el criterio de conexidad de manera que se pueda determinar que la medida tributaria adoptada sea necesaria y que directamente permita llevar a cabo los objetivos y metas del Plan”.

De esta forma, concluyó que, si bien, aparentemente, la norma acusada guarda relación con un propósito general del gobierno, a partir de la expedición de esta norma no se puede verificar que se cumpla inequívocamente con la realización de las metas generales del Plan y mucho menos con el eje de transformación, conforme al cual uno de los propósitos del Estado es la transformación energética que implica promover el uso y de FNCER tales como la energía eólica y solar. Esto por cuanto el incremento de la tarifa de las transferencias de que trata el artículo 54 de la Ley 143 de 1994 implica una mayor carga tributaria precisamente para quienes deciden iniciar proyectos de FNCER o para quienes ya se encuentran desarrollándolos. Así, mencionó que no se logra establecer el carácter instrumental o de medio que pueda llevar a lograr los objetivos planteados en el PND a través de la norma demandada, pues, aunque en apariencia la norma está relacionada con los objetivos del Plan, más parece contrariarlo.

Por otro lado, en cuanto al cargo quinto, que estudia el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, desarrolló el principio de autonomía territorial y dedujo que, en nuestro país, las entidades territoriales no pueden crear sus propios tributos, pues su potestad tributaria está siempre supeditada a la ley de creación que expida el Congreso, con respeto de la autonomía que se predica de los departamentos, municipios y distritos. Además, explicó la normativa y conceptos atados al tema del impuesto predial[205] y precisó que “en razón de la complejidad administrativa, operacional y económica de la actividad catastral; la remisión que la ley tributaria hace al avalúo catastral – determinado por los catastros descentralizados, por los gestores catastrales o, en su defecto, por el IGAC – para definir la base gravable del Impuesto Predial no sólo es legítima y constitucional, sino también necesaria desde el punto de vista técnico y operativo. Lo propio ocurre con la actualización de dicho avalúo, pues no existe una entidad más apropiada – técnica y operativamente –

para actualizar tal documento que aquella que originalmente lo expidió”.

Otras intervenciones de entidades públicas y ciudadanas recibidas en el trámite del proceso

Entidad o persona

Respuesta

10. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)[206]

Solicitó declarar exequible la Ley 2294 de 2023. Respecto al informe de conciliación en el Senado de la República, consideró que el principio de publicidad se surtió con el envío del

texto conciliado a la Imprenta Nacional sobre las 11:50 horas del jueves 4 de mayo de 2023, según consta en la certificación enviada por dicha entidad y que reposa como prueba dentro del presente expediente. En este mismo sentido, señaló que el secretario general del Senado, mediante certificación que también reposa dentro de este expediente, dio fe del cumplimiento del principio de publicidad mediante el envío del texto conciliado a la Imprenta Nacional, así como de la puesta a disposición del documento antes de surtirse el debate y la votación del mismo, tal como lo dispone la Constitución y la ley.

Con relación a las proposiciones que dieron origen a los artículos 5, 61, 289 y 297 de la Ley 2294 de 2023, aseguró que las mismas cumplieron con el principio de publicidad, puesto que fueron puestas en conocimiento de los congresistas durante la sesión plenaria de Senado los días 2 y 3 de mayo de 2023, esto es, antes de surtirse su debate y votación. En desarrollo del principio in dubio pro legislatoris, afirmó que la jurisprudencia constitucional establece que, ante una eventual incertidumbre respecto de la existencia o no de un vicio en el procedimiento, esta deberá resolverse en favor de la voluntad democrática del legislador que, para el presente caso, se materializó con la votación favorable de la mayoría del Senado.

En torno a los artículos 233 y 340 de la Ley 2294 de 2023, resaltó que no transgreden el principio de unidad de materia, por cuanto tal principio debe examinarse de acuerdo con la especial confirmación de este cuerpo normativo, verificando la existencia de una relación de conexidad teleológica de las normas instrumentales, con la parte general del Plan. Esto es, que, en efecto, las normas instrumentales lleven inequívocamente al logro de lo planteado en los componentes de la parte general del mismo.

Sobre el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 sostuvo que no constituye un monopolio en favor de POSITIVA S.A. en la prestación del servicio de aseguramiento de riesgos laborales, toda vez que, de conformidad con la señalado en la sentencia T-624 de 2009, citada en la demanda, la norma no limita una actividad económica como lo es el aseguramiento en

riesgos laborales únicamente en cabeza del Estado, ni la restringe de forma significativa.

Además, precisó que las metodologías y modelos de actualización masiva de valores catastrales establecidas en el artículo 49, no vulneran el principio de autonomía de las entidades municipales para liquidar el impuesto predial. Y añadió que la votación en bloque del articulado de la Ley 2294 de 2023, no redundaba en vicios de trámite, por cuanto el Congreso de la República está facultado para escoger la forma de votación de los artículos acusados y su aprobación.

11. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS)[207]

Solicitó declarar la exequibilidad de la integralidad de la Ley 2294 de 2023. Sobre las disposiciones específicas demandadas, argumentó que estas (i) han permanecido durante todo el debate legislativo del PND, siendo objeto de suficiente deliberación en diferentes escenarios (reuniones de ponentes, sesiones de comisiones económicas conjuntas, entre otras), respetando el principio de publicidad, transparencia, y el principio democrático; además de integrar los criterios de suficiencia e información.

En particular, expuso que el informe de conciliación únicamente se ocupa de 43 artículos de la Ley 2294 de 2023, que fueron aprobados con discrepancias entre las plenarias de la Cámara de Representantes y el Senado de la República. Por lo que la amplia mayoría de los artículos que componen la ley demandada fueron aprobados. En consecuencia, debe considerarse que estos artículos no son objeto del debate de constitucionalidad que ocupa la presente acción y, por lo tanto, sobre estos no se predicen los vicios ni de forma ni fondo objeto de la demanda.

Enfatizó que el informe presentado por esa comisión fue publicado en las Gacetas No. 427 y 429, del 4 de mayo de 2023. Dicha publicación puede evidenciarse en la página web de la Gaceta del Congreso, y la votación del informe de conciliación tuvo lugar al día siguiente (5 de mayo de 2023), lo que da cuenta del tiempo razonable que tuvieron los

congresistas para conocer el informe que votarían. No obstante, precisó que, pese a que se presentaron fallas de tipo tecnológico, esto no fue óbice para que la Plenaria del Senado haya garantizado la discusión y votación del articulado del informe de la conciliación. Esto indica que en el trámite legislativo se cumplió la publicación oportuna del informe de conciliación, de conformidad con el artículo 8º. del Acto Legislativo 01 de 2003 (art. 160 y 161 C.P.).

Por último, arguyó que la votación en bloque del articulado de la Ley 2294 del 2023, no redundaba en vicios de trámite, por cuanto el Congreso de la República está facultado para escoger la forma de votación de los artículos en estudio y, la aprobación de dichos preceptos, así como, de forma concreta, la amplia discusión surtida frente a los artículos demandados 65, 66, 67, 68, 348 y 366 de la Ley 2294 de 2023.

12. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE)[208]

Solicita se declare la constitucionalidad de las normas demandadas. En cuanto a la violación al principio de publicidad del informe de conciliación, se debe tener en cuenta que la jurisprudencia constitucional ha dirigido sus decisiones en el sentido de privilegiar la consecución de dicho objetivo, antes que promover la aplicación inflexible de reglas procedimentales que podrían sacrificar ilegítimamente el debate democrático, dinámico y sometido a imprevistos no siempre solubles desde las normas procedimentales.

En ese caso el principio de publicidad estaba garantizado por el hecho de que el informe de conciliación había sido impreso físicamente y estaba a disposición de cualquier congresista en el puesto de trabajo del secretario general del Congreso en la Plenaria del Senado. Basta con observar el video de la sesión para evidenciar que el secretario, en quien reposa la función de certificar la veracidad de lo que ocurre en el recinto, levantó con la mano el documento, con la intención inequívoca de ponerlo a disposición de los congresistas.

En cuanto a las proposiciones presentadas al proyecto de ley en el debate de Senado, estas fueron publicadas en la página web del Senado el día 2 de mayo, por lo que es preciso suponer que los congresistas conocían el contenido de estas, antes de ser votadas. En segundo lugar, el grupo de artículos a los que se refiere la demanda fueron votados en la Plenaria porque, a juicio del presidente del Senado, existía consenso respecto de su contenido. El video de la sesión del 2 de mayo de la plenaria del Senado (<https://www.youtube.com/watch?v=iKHzzSDcJ9k>) da cuenta de que los artículos sometidos a votación por la plenaria no ofrecían discusión y no requerían ser debatidos, por la razón indicada. A la decisión del presidente del Senado no se opuso ningún senador, pues además de que las proposiciones se encontraban avaladas, existía consenso sobre su contenido.

En relación con la votación en bloque de propuestas normativas, la Corte Constitucional señaló en la Sentencia C-332 de 2017 que la misma es válida cuando existe consenso sobre las disposiciones debatidas, pues en estos casos carece de sentido propiciar el debate. La violación alegada no se predica de lo ocurrido en la sesión del 2 de mayo, cuando el presidente del Senado dijo en repetidas ocasiones que la votación en bloque procedía por la existencia de consenso respecto de las normas sometidas a votación, y ningún senador se opuso a ello.

Se considera que los artículos 233 y 340 demandados no son contrarios a la exigencia constitucional de la unidad de materia, porque ofrece conexidad temática, teleológica, funcional e instrumental con los propósitos generales del PND y con el eje “transformación productiva, internacionalización y acción climática”, que es uno de los 5 que componen el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, pues el incremento de estas transferencias por producción de energías no convencionales beneficia directamente a las comunidades que habitan las zonas donde dicha energía es producida.

En cuanto al artículo 97, ninguna de las reglas previstas permite concluir que ARL Positiva tendrá, a partir de la fecha de vigencia de la Ley del Plan, el privilegio de acaparamiento exclusivo del mercado o cualquiera que haga ilusoria la competencia, lo que supone una

lectura inapropiada de la norma acusada, pues la norma dice que las entidades estatales deberán contratar ese servicio con Positiva, lo cual deja a los aseguradores privados libres para el aseguramiento con el resto de los sujetos jurídicos que deben cumplir con este requisito.

Tampoco se observa afectación del principio de autonomía territorial por parte del artículo 49 del Plan Nacional de Desarrollo, ya que el régimen constitucional entrega al legislador la definición de los elementos esenciales de los tributos que pueden cobrar las entidades territoriales, lo que supone una amplia potestad de configuración que no constituye, per se, violación del principio de autonomía territorial. El principio de autonomía territorial no impide al legislador establecer las reglas generales del sistema de catastro, sus criterios de gestión y las directrices a las cuales deben sujetarse los entes territoriales para administrar dicho servicio.

De acuerdo con el artículo 159 del Reglamento del Congreso, la votación en bloque es una opción legítima y muy propia del debate legislativo. En desarrollo de esta opción, “Los respectivos presidentes podrán ordenar los debates por artículo, o bien por materias, grupos de artículos o de enmiendas, cuando lo aconseje la complejidad del texto, la homogeneidad o interconexión de las pretensiones de las enmiendas o la mayor claridad en la confrontación política de las posiciones.” (Art. 159, Ley 5 de 1992).

13.Cámara colombiana de la construcción (CAMACOL)[209]

La intervención se dirige a coadyuvar las pretensiones de inconstitucionalidad de la demanda que se derivan del segundo cargo presentado por los demandantes, específicamente, en lo que tiene que ver con el artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, por afecciones al principio de publicidad. Lo anterior, como consecuencia de la ausencia de lectura en debida forma de (i) los numerales 3, 5 y 6 y (ii) los párrafos 1 y 3 adicionados en el segundo debate del Proyecto de Ley, los cuales dieron posterior lugar a la redacción final del artículo en mención.

Así, se indicó que la forma en la que se pretendió hacer explícita la modificación referenciada fue a través de la explicación oral de la proposición introducida por parte del presidente del Senado, sin embargo, no se emplearon mecanismos de publicidad rescatados por la jurisprudencia[210]. Por lo que, al limitarse la lectura al numeral 2 del artículo 61 del Proyecto de Ley, las demás disposiciones adicionadas no cumplieron con el requisito de publicidad y los senadores y senadoras no tuvieron la oportunidad de conocer tales disposiciones, lo que conlleva a que el trámite de articulado este recubierto de vicios que amerita su expulsión del ordenamiento jurídico.

14. Ministerio de Minas y Energía[211]

Solicitó declarar exequible el artículo 233 de la Ley 2294 de 2023, pues consideró que las disposiciones incluidas en dicho artículo están dirigidas a facilitar la entrada en operación de proyectos de generación de energía eléctrica con Fuentes no Convencionales y, por lo tanto, tienen una incidencia positiva en la lucha contra el cambio climático, siendo esta última uno de los objetivos que el Gobierno persigue expresamente en la parte general del PND. Además, destacó que el artículo 233 de la Ley 2294 de 2023 tiene conexidad directa con el objetivo atinente a la Transición Energética Justa. En este sentido, también concluyó que el artículo 233 tiene unidad de materia con el Plan Nacional de Inversiones Públicas porque está contenido en el eje Transformación productiva, internacionalización y acción climática.

15. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural[212]

Solicitó declarar exequible la Ley 2294 de 2023, debido a que su trámite no incurrió en una violación de los artículos 157, 158, 287 ni 336 de la Constitución Política de Colombia por cuanto el debate efectuado se desarrolló en cumplimiento de todas las garantías y de los principios constitucionales que rigen el trámite legislativo. En especial se refirió a la no violación del principio de publicidad y la inexistencia de elusión del debate constitucional de los artículos aludidos en la demanda. Así, referente al principio de publicidad se destacó que:

1. La publicidad no puede ser concebida como un elemento rígido respecto a la dinámica de divulgación de las proposiciones, sino que, por el contrario, debe encontrarse armonizado por el principio de instrumentalidad de las formas.
2. Respecto a la supuesta lectura incompleta de algunas proposiciones, son los parlamentarios los llamados a calificar si la exposición de la proposición fue integral de cara al conocimiento que tuvieron sobre el documento puesto a su consideración de manera previa.
3. Se debe tener en cuenta el principio in dubio pro legislatoris.
4. Frente a la censura relativa a reprochar que existieron variaciones en las proposiciones aprobadas, se pasa por alto que no existe prohibición legal frente a esta posibilidad, pues bajo el concepto de identidad flexible resulta admisible una discusión y votación del articulado siempre que su contenido guarde relación con la misma materia, tema o asunto que se conoce, guardando la pertenencia con la identidad que es objeto de regulación.
5. El hecho de que la votación se realice en bloque no se traduce en un desconocimiento del proceso legislativo.
6. Se dio el espacio para que aquellos artículos respecto de los que algún parlamentario considerara inconveniente que hicieran parte del bloque de deliberación y votación se podría solicitar su exclusión.
7. En lo que respecta al supuesto desconocimiento del informe de conciliación del Proyecto de Ley 338 de 2023 de la Cámara y 274 de 2023 del Senado, en el curso de la conciliación del articulado, se confirió el uso de la palabra al Senador John Jairo Roldan coordinador de la Comisión Accidental de Conciliación, quien, según se evidencia en el minuto 41:28 procedió a explicar el contenido del informe de conciliación. Además, no podrá aducirse desconocimiento del informe de conciliación, toda vez este (i) fue previamente publicado según consta en el oficio CS-974-2023 del 18 de octubre de 2023 y (ii) fue explicado, sin manifestación alguna, según certificación expedida por el senador Eljach bajo el oficio CS-4023-2023 del 15 de agosto de 2023.

8. En las plenarias del Senado y la Cámara el texto conciliado estuvo disponible para su consulta física.

Y, en cuanto a la existencia del debate constitucional, argumentó que en el asunto sub examine, es factible constatar la existencia de un debate parlamentario en las respectivas plenarias del Senado y la Cámara, pues de las intervenciones expuestas por los congresistas se denota como ampliamente fueron debatidos los artículos, permitiéndosele a cada partido político exponer sus posiciones sin que se coartara de modo alguno dicha deliberación.

Intervenciones ciudadanas

Entidad o persona

Respuesta

16. Fundación Jurídica Proyecto Inocencia[213]

Se pronunció solo con respecto a los cargos primero y sexto (solo respecto del artículo 167). Solicitó declarar exequible la norma demandada “por no atentar en el trámite legislativo contra el principio democrático de deliberación”.

17. Luis Alberto Tulcán[214]

Solicitó declarar exequible la Ley 2294 de 2023 en caso de no lograrse demostrar el incumplimiento del principio de publicidad, una vez exista certeza sobre la fecha exacta de publicación de las gacetas del Congreso de la República en las que se publicó el informe de conciliación. Pidió declarar exequible el artículo 97 de la ley demandada, toda vez que su finalidad no es otra que la de fortalecer el régimen de carácter público, y no puede

hablarse de que esta norma cree monopolio alguno puesto que se está limitando la elección únicamente a un grupo de la población laboral (servidores públicos), permitiendo que las entidades privadas presten sus servicios al resto de trabajadores.

18. Nayely Julieth Zambrano Cabrera[215]

Se pronunció solo con respecto a los cargos primero y cuarto. Solicitó declarar exequible la ley demandada “en caso de no lograrse demostrar que existió incumplimiento del principio de publicidad, una vez exista claridad sobre la firma electrónica de los documentos presentes en la gaceta del Congreso de la República”. Y que se declare exequible el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, toda vez que no atenta contra presupuestos constitucionales.

19. Harold Eduardo Sua Montaña[216]

Solicitó que la corporación haga uso de la facultad establecida en el artículo 241 de la Constitución y la Ley 2294 de 2023 sea declarada exequible “temporalmente”. Lo anterior, para que los senadores voten nuevamente el informe de conciliación de la ley acusada, al considerar que el vicio de procedimiento generado por el poco tiempo de publicación del informe de conciliación es subsanable. Subsidiariamente solicita declarar la inexequibilidad de los artículos 233, 287, 295, 340 y 388 de la Ley 2294, conforme a la vulneración de los principios de publicidad y de unidad de materia formulados en la acción de inconstitucionalidad.

Solicitó declarar exequible la Ley 2294 de 2023, pues el ciudadano señaló en su escrito: “me permito yo (...) solicitar a ustedes FALLAR ASI: `Si aceptar en su totalidad toda la reforma al PND `potencial mundial de la Vida’”.

21. Emilio Tapia Vallejo[218]

Se pronunció respecto de los cuatro primeros cargos. Respecto al primer cargo precisó que se vislumbra una presunta vulneración al principio de publicidad de las iniciativas legislativa, por lo que el mismo está destinado a prosperar. Así, indicó que en el caso concreto se evidencia que la conciliación respecto del proyecto de ley en discusión no fue entregada de manera oportuna a la gaceta del Senado y a la imprenta nacional para su

respectiva publicación; su publicación no se dio, de la misma forma, por lo cual se vulnera de forma material el principio de publicidad en las iniciativas legislativas, esto dado que los legisladores no tuvieron acceso al texto de la conciliación sino hasta después de la votación.

En cuanto al cargo segundo, argumentó que está destinado a prosperar, debido a que el principio de instrumentalidad de las formas no se cumple, dado que, si bien es cierto, dicho principio busca la preponderancia de la finalidad de las normas por sobre la rigidez formalista, en ningún momento de la plenaria dichas preposiciones fueron sustentadas de manera suficiente, mediante ningún medio, que permitiese que su contenido se desglosara meticulosamente, incumpliendo así este principio teleológico cuya función es garantizar que se cumplan con los criterios de precisión, literalidad y conocimiento de las preposiciones nombradas.

Referente al cargo tercero, concluyó que este puede prosperar parcialmente, en tanto no existe vulneración al principio de unidad material en el artículo 233 de la Ley 2294 de 2023, pues este acápite busca la realización de los objetivos económicos del estado en concordancia con los artículos 333 y 334 de la Constitución Política. Finalmente, sobre el cuarto cargo, el ciudadano sugirió a la Corte analizarlo en el entendido de que el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 no constituye un monopolio en materia aseguradora, pero si es una falta al principio de libre competencia contenido en el artículo 333 de la Constitución Política de Colombia.

22. Valerie Paulina Sánchez López y otro[219]

Solicitaron declarar inexecutable la Ley 2294 de 2023. Esto, por cuanto la norma demandada no cumple con el principio de publicidad, ya que esta no había sido publicada en la gaceta, ni difundida a todos los senadores de manera física o de manera digital. Adicionalmente, señaló que tampoco cumple con el principio de unidad de materia.

23. Lady Katherine Eraso Josa y Laura González Torres[220]

Solicitaron declarar inexecutable la Ley 2294 de 2023. Las ciudadanas adujeron que la norma demandada es contraria al principio de publicidad, lo cual ocasiona anomalías en el debido proceso. Así, refirieron que la aprobación de una ley de esta magnitud hace necesario contar con su validación, sobre todo, debido a su alto contenido tributario.

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

MIGUEL POLO ROSERO

A LA SENTENCIA C-143/25

Referencia: Expediente D-15380

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 2294 de 2023, “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”

Magistrado sustanciador:

Juan Carlos Cortés González

Con el debido respeto por las decisiones de la mayoría, aclaro el voto en el asunto de la referencia. Tal como lo expuse en el salvamento parcial de voto que presenté a la sentencia C-142 de 2025, en mi 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 Corte solicitó en el auto 705 de 2024, y que avaló en la sentencia C-448 del mismo año. En efecto, al haberse tramitado la conciliación, previa la subsanación del vicio de procedimiento por desconocimiento del principio de publicidad vinculado con la 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 del citado requisito, pudo haberse presentado durante el procedimiento dado en la plenaria del Senado al artículo 289, en virtud del principio de corrección de las formas, en tanto las cámaras tuvieron conocimiento expreso de su contenido y lo pudieron debatir nuevamente, al exigirse, como consecuencia del trámite de conciliación, el retorno del asunto a consideración de las plenarias.

Fecha ut supra

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

[1] Todas las personas demandantes aportaron copias de sus cédulas de ciudadanía. Al consultar el estado de vigencia de los documentos de identificación, en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se constató que están vigentes: <https://wsp.registraduria.gov.co/certificado/>.

[2] Expediente digital D-15380. Auto que Admite la demanda y decreta la práctica de pruebas: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=63609>.

[3] De acuerdo con el sorteo realizado en sesión de la Sala Plena celebrada el 22 de junio de 2023, el expediente fue repartido al magistrado Alejandro Linares Cantillo. La demanda fue remitida al despacho sustanciador el 10 de julio de 2023. Expediente digital D-15380. ACTA DE REPARTO – SESIÓN SALA PLENA 22 de junio de 2023.

[4] En concreto, solicitó a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes que remitieran a esta Corte una copia del expediente legislativo correspondiente. Además, pidió tanto al gerente como al jefe de la oficina de sistemas e informática de la Imprenta Nacional que, de manera individual, certificaran a este tribunal (i) la fecha y hora en que fue recibido el informe de conciliación del Proyecto de Ley 338 de 2023 Cámara, 274 de 2023 Senado, para su publicación en el Diario Oficial, (ii) el día en que finalmente se dio dicha publicación (no la fecha del Diario), así como (iii) el momento a partir del cual estuvo disponible en la página web de la Imprenta Nacional. Igualmente, pidió certificar (iv) si la citada página web dejó de funcionar y de permitir el acceso de los ciudadanos a la consulta de las gacetas del Congreso durante los días 4 y 5 de mayo de 2023, en qué horario y cuándo se logró finalmente su restablecimiento.

[5] Además, a las facultades de derecho de las universidades de los Andes, de la Sabana, Externado de Colombia, Libre, del Cauca, Nacional, de Nariño; facultad de ciencias jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana, facultad de jurisprudencia y a la Escuela de Ciencias Humanas de la Universidad del Rosario, facultad de ciencias jurídicas y sociales de la Universidad de Caldas, facultad de derecho, ciencia política y relaciones internacionales de la Universidad del Norte.

[6] Expediente digital
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=64696>.

[7] Expediente digital D-15380. Manifestación de impedimento del magistrado Vladimir Fernández Andrade.

[8] En sala plena virtual celebrada el 14 de febrero de 2024 se declaró fundado el impedimento manifestado por el magistrado Vladimir Fernández Andrade, para participar y

decidir el proceso D-15380 donde se demanda la Ley 2294 de 2023. En consecuencia, se procedió al sorteo del expediente entre los magistrados y las magistradas restantes, en virtud del cual resultó designado como ponente el magistrado Juan Carlos Cortés González. Expediente digital D-15380. D0015380. Constancia cambio ponente.

[9] Esto, de conformidad con lo establecido en los artículos 5 del Decreto 2067 de 1991 y 49 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional.

[10] Expediente digital D-15380. D0015380. Constancia levantamiento de términos.

[11] En algunos apartados de la demanda no son coincidentes los números de los artículos que se cuestionan. Sin embargo, a partir de la transcripción realizada y de su constatación respecto de la Ley 2294 de 2023, se tiene claridad de que se trata de los artículos 5, 61, 289 y 297, por lo que así serán examinados por la Corte, en virtud del principio pro actione.

[12] Plenaria del Senado del 2 de mayo de 2023. <https://www.youtube.com/watch?v=iKHzzSDcJ9k>. Minuto 7:48:55 - 7:49:15.

[13] Plenaria del Senado del 2 de mayo de 2023. <https://www.youtube.com/watch?v=iKHzzSDcJ9k>. Minuto 7:56:58 - 7:57:33

[14] Plenaria del Senado del 2 de mayo de 2023. <https://www.youtube.com/watch?v=iKHzzSDcJ9k>. En los minutos 7:48:39 - 8:04:07 se realizó la lectura del bloque de proposiciones avaladas sin que se haya leído la proposición al artículo 338.

[15] Plenaria del Senado del 2 de mayo de 2023. <https://www.youtube.com/watch?v=iKHzzSDcJ9k>. Minutos 8:04:05 - 8:04:27

[16] Plenaria del Senado del 2 de mayo de 2023. <https://www.youtube.com/watch?v=iKHzzSDcJ9k>. Minuto 7:54:35 - 7:54:57

[18] Escrito de demanda, p. 331. Sobre la jurisprudencia de la Corte, se hace referencia a las sentencias C-131 de 2009 y C-481 de 2019.

[19] Escrito de demanda, p. 331.

[20] La norma en cita dispone que: "Artículo 233. Adiciónense los párrafos 5o, 6o y 7o al

artículo 54 de la Ley 143 de 1994, así: Artículo 54. (...) párrafo 5o. Para aquellas plantas nuevas que aún no se encuentren en operación y que estén localizadas en áreas con la mayor radiación solar promedio anual (mayores a 5 kWh/m²/día) y de mayor velocidad promedio de viento (mayores a 4 m/s a 10 m de altura), de acuerdo con los últimos datos disponibles en los atlas de radiación y velocidad de viento del IDEAM, el porcentaje de la transferencia a la que se refiere este artículo será del 6% de las ventas brutas de energía por generación propia y será implementado de manera gradual, en los siguientes términos: Transcurridos dos (2) años, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará dos (2) puntos porcentuales, quedando en tres por ciento (3%). Al tercer año de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará un (1) punto porcentual, quedando en cuatro por ciento (4%). Al cuarto año de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará un (1) punto porcentual, quedando en cinco por ciento (5%). A partir del quinto año de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará un (1) punto porcentual, llegando al seis por ciento (6%). // Párrafo 6o. Para plantas en operación o plantas con asignación de obligaciones al momento de la vigencia de la presente ley, que estén localizadas en áreas con la mayor radiación solar promedio anual (mayores a 5 kWh/m²/día) y de mayor velocidad promedio de viento (mayores a 4 m/s a 10 m de altura), de acuerdo con los últimos datos disponibles en los atlas de radiación y velocidad de viento del IDEAM, el porcentaje de la transferencia a la que se refiere este artículo será del 4% de las ventas brutas de energía por generación propia y será implementado de manera gradual, en los siguientes términos: transcurridos dos (2) años, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará un (1) punto porcentual, quedando en dos por ciento (2%). Al tercer año de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará un (1) punto porcentual, quedando en tres por ciento (3%). Al cuarto año de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará un (1) punto porcentual, quedando en cuatro por ciento (4%). // Párrafo 7o. Estos recursos serán destinados a la financiación de proyectos definidos por las comunidades étnicas ubicadas en los departamentos de influencia de los proyectos de generación. Asimismo, contará con una gobernanza con participación étnica que será reglamentada por el Ministerio de Minas y Energía en un plazo de seis (6) meses después de aprobada la presente ley.”

[21] Escrito de demanda, p. 342.

[22] Escrito de demanda, p. 342.

[23] Escrito de demanda, pp. 342 y 343.

[24] Escrito de demanda, p. 343.

[25] La norma en cita dispone que: “Artículo 340. Con el propósito de modernizar y fortalecer los servicios administrativos y técnicos de la Cámara de Representantes créanse las siguientes dependencias y cargos en la estructura y en la planta de personal de la Dirección Administrativa de la Corporación: // 1. Subdirección Administrativa: La Subdirección Administrativa de la Cámara de Representantes tendrá a su cargo el desarrollo y ejecución de políticas, planes, proyectos, actividades, operaciones y procedimientos administrativos y presupuestales que sean asignadas y delegadas por el Director Administrativo, de conformidad con las normas legales, administrativas y técnicas vigentes y de los procedimientos establecidos para el efecto, así mismo, reemplazará al Director Administrativo en sus ausencias temporales. El Subdirector Administrativo, será funcionario del nivel directivo, grado 12, con la misma remuneración salarial del Subsecretario General de la Cámara de Representantes y será de libre nombramiento y remoción. // 2. Oficina de Control Disciplinario Interno. La Oficina de Control Disciplinario Interno tendrá a su cargo el ejercicio de la potestad disciplinaria sobre los funcionarios y exfuncionarios públicos de la Corporación; de acuerdo a las reglas establecidas en el Código Único Disciplinario o las normas que lo modifiquen y reemplacen; observando los trámites exigidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones internas para dar cumplimiento al Régimen Disciplinario. El Jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno será funcionario de nivel directivo, grado 13, de libre nombramiento y remoción. // 3. División de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). La División de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) de la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes tendrá a su cargo el desarrollo y ejecución de las políticas, planes, proyectos, actividades, operaciones y procedimientos administrativos y presupuestales propios de la División, de conformidad con las normas legales, administrativas y técnicas vigentes y los procedimientos establecidos para el efecto. El Jefe de la División de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) será funcionario del nivel directivo, grado 10, de libre nombramiento y remoción. // 4. División de Gestión Documental y Calidad. La División de Gestión Documental y Calidad de la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes tendrá a su cargo el desarrollo y ejecución de las políticas, planes, proyectos, actividades, operaciones y procedimientos administrativos y presupuestales propios de la División, de conformidad con las normas

legales, administrativas y técnicas vigentes y los procedimientos establecidos para el efecto. El Jefe de la División de Gestión Documental y Calidad será funcionario del nivel directivo, grado 10, de libre nombramiento y remoción. // Parágrafo 1o. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Director Administrativo de la Cámara de Representantes expedirá los Actos Administrativos ajustando la planta de personal, creando o actualizando las denominaciones, funciones y requisitos de los cargos que se requieran para dar cumplimiento al presente artículo”.

[26] Escrito de demanda, p. 349.

[27] La norma en cita dispone que: “Artículo 97. Afiliación de las entidades públicas al sistema general de riesgos laborales. Con el fin de fortalecer el Sistema de aseguramiento público, de cara a la incorporación de nuevas poblaciones de la comunidad en general, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, todas las entidades y corporaciones públicas se afiliarán a la administradora de riesgos laborales de carácter público, Positiva Compañía de Seguros S. A., o quien haga sus veces. // Las entidades y corporaciones públicas que se encuentran actualmente afiliadas a administradoras de riesgos laborales de carácter privado podrán mantener la afiliación hasta tanto se complete el plazo de los contratos celebrados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley. Vencido el plazo contractual, todas las entidades y corporaciones públicas deberán afiliarse a la administradora de riesgos laborales pública”.

[28] Escrito de demanda, pp. 253 a 255.

[29] La norma en cita dispone que: “Artículo 49. Reducción de rezago de avalúos catastrales a nivel nacional mediante actualización masiva de los valores rezagados. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) adoptará metodologías y modelos de actualización masiva de valores catastrales rezagados, que permitan por una sola vez realizar un ajuste automático de los avalúos catastrales de todos los predios del país, exceptuando aquellos que hayan sido objeto de formación o actualización catastral durante los últimos cinco (5) años previos a la expedición de la presente ley o cuyo proceso de formación o actualización esté en desarrollo a la fecha de expedición, con el fin de contrarrestar la distorsión de la realidad económica de estos, corregir inequidades en la carga tributaria y mejorar la planificación del territorio. // Parágrafo 1o. Los gestores catastrales deberán aplicar e

incorporar este ajuste en sus respectivas bases catastrales. // Parágrafo 2o. El presente artículo es transitorio y una vez se haya cumplido lo dispuesto se continuará con el procedimiento definido en la Ley 44 de 1990, modificada por la Ley 242 de 1995, o la que la modifique o sustituya. // Parágrafo 3o. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación coordinarán la elaboración de una propuesta de ley que permita poner límites al crecimiento del Impuesto Predial Unificado derivado del reajuste del avalúo catastral, bajo los principios de progresividad y fortalecimiento de las finanzas públicas territoriales. Hasta tanto se expida la nueva ley, se mantendrá vigente lo dispuesto en la Ley 1995 de 2019. // Parágrafo 4o. Los procesos de actualización catastral contratados por las entidades territoriales que presenten inconsistencias técnicas reconocidas por los gestores catastrales, podrán ser suspendidos de manera temporal por estos últimos. Las inconsistencias detectadas deberán ser resueltas por el respectivo gestor catastral dentro del mes siguiente a su reconocimiento. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones que pueda adelantar la Superintendencia de Notariado y Registro en ejercicio de sus funciones”.

[30] Escrito de demanda, p. 360.

[31] Escrito de demanda, pp. 360 y 361

[32] Escrito de demanda, p. 361.

[33] Se hace referencia a la sentencia C-332 de 2017.

[34] Escrito de demanda, p. 365. Se transcriben solicitudes en ese sentido de parte de la senadora Paloma Valencia y de los senadores Jonathan Ferney Pulido Hernández y Miguel Uribe.

[35] El siguiente cuadro corresponde a una transcripción textual de lo invocado por los accionantes, con la sola realización de ajustes de forma para facilitar su presentación dentro de esta providencia.

[36] Escrito de demanda, p. 375.

[37] Escrito de demanda, p. 376.

[38] El siguiente cuadro corresponde a una transcripción textual de lo invocado por los accionantes, con la sola realización de ajustes de forma para facilitar su presentación dentro de esta providencia.

[40] Escrito de demanda, p. 380.

[41] Escrito de demanda, p. 380.

[42] Se menciona la sentencia C-133 de 2022.

[43] Escrito de demanda, p. 381.

[44] Se anexaron cuatro certificados. Tres de ellos de fecha 5 de mayo de 2023, expedidos por el Coordinador del Grupo de Diario Oficial y Gacetas, y uno de fecha 15 de mayo de 2023, expedido por el Jefe de la Oficina de Sistemas e Informática.

[45] A través de oficio SG.2-1954/2023, allegado el 24 de octubre de 2023, la Secretaría General de la Cámara de Representantes reiteró lo establecido anteriormente por medio de oficio SG.2-1752/2023 y esto se volvió a reiterar por comunicación enviada el 25 de octubre de 2023 por Diana González Rodríguez.

[46] Se especificaron las pp.1-110.

[47] Se especificaron las pp.14-79.

[48] Se especificaron las pp. 4-69.

[49] Se especificaron las pp. 5-52.

[50] Se especificaron las pp. 10-44.

[51] Publicada en acta No. 53 de mayo de 2023. Se especificaron las pp.13-73.

[52] Publicada en acta No. 56 de mayo de 2023. Se especificaron las pp.11-18.

[53] Publicada en acta No. 54 de mayo de 2023. Se especificaron las pp.9-126.

[54] Publicada en acta No. 55 de mayo de 2023. Se especificaron las pp.22-136.

[55] Se anexaron las siguientes Gacetas: 485/23, 504/23, 858/23, 859/23 y 860/23.

[56] Se relacionaron las siguientes Gacetas: 18/23, 180/23, 182/23, 485/23, 504/23, 858/23, 859/23, 860/23, 388/23 y 274/23.

[57] (i) Oficio suscrito por el secretario general de la Cámara de Representantes, Jaime Luis Lacouture Peñaloza. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=69983>; (ii) Oficio CTCP-3.3-314-C-23 del 12 de octubre de 2023 suscrito por la secretaria general de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, Elizabeth Martínez Barrera. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=70450>; y (iii) Oficio SG.2-1954/2023 del 17 de octubre de 2023 suscrito por el secretario general de la Cámara de Representantes, Jaime Luis Lacouture Peñaloza. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=71223>.

[58] (i) Oficio SGE-CS- 4023 - 2023 del 15 de agosto de 2023 suscrito por el secretario general del Senado Gregorio Eljach Pacheco. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=65449> y <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=65588>; (ii) Oficio con fecha del 5 de octubre de 2023 suscrito por el secretario general de la Comisión Tercera del Senado, Rafael Oyola Ordosgoitia. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=70025>; (iii) Oficio CCU-CS-1613-2023 del 5 de octubre de 2023 suscrito por el secretario la Comisión Cuarta del Senado, Alfredo Rocha Rojas. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=70058>; y (iv) otro enviado por el Senado. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=65690>.

[59] De conformidad con el Decreto 2067 de 1991, por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional, en el auto admisorio de la demanda se ordenará fijar en lista, por el término de diez días, para que cualquier ciudadano intervenga para impugnar o defender las normas acusadas (artículo 7). Asimismo, se ordenará comunicar el inicio del proceso a la Presidencia de la

República, el Congreso de la República y a los organismos o entidades del Estado que hubieren participado en la elaboración o expedición de la norma, quienes podrán intervenir, por escrito, dentro de los diez días siguientes, para presentar las razones que justifican la constitucionalidad de las normas sometidas a control (artículo 11). “[e]l magistrado sustanciador podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito, que será público, su concepto puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo”, quienes deberán manifestar si se encuentra en conflicto de intereses (artículo 13).

[60] Expediente digital D-15380, archivo “D0015380-Presentación Demanda-(2023-06-13 15-56-52).pdf”.

[61] Sentencia C-383 de 2024.

[62] Sentencias C-228 de 2015 y C-423 de 2021.

[63] Sentencias C-101 de 2022, C-227 de 2023, C-499 de 2023, C-047 de 2024 y C-095 de 2024.

[64] Sentencia C-023 de 2020.

[65] Sentencia C-019 de 2024.

[66] Sentencia C-095 de 2024.

[67] Sentencia C-147 de 2024.

[68] Sentencia C-140 de 2018 citada en la Sentencia C-039 de 2021.

[69] Ibidem.

[70] Sentencia C-147 de 2024.

[71] Sentencia C-185 de 2019.

[72] Sentencia C-147 de 2024.

[73] Sentencia C-147 de 2024.

[74] Sentencia C-538 de 2012.

[75] Sentencia C-095 de 2024.

[76] Sentencias C-397 de 1995 y C-095 de 2024.

[77] Los accionantes en esta oportunidad plantearon, como cargo principal de la demanda, que se declare la inexequibilidad de la Ley 2294 de 2023 por incurrir en un vicio de procedimiento en su formación, consistente en haberse desconocido el principio de publicidad respecto del debate y votación del informe de conciliación en la plenaria del Senado, de acuerdo con los artículos 157 y 161 de la Constitución y el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

[78] Expediente D-15357.

[79] Como lo advirtió la Corte Constitucional en el Auto 705 de 2024, dicho informe recayó sobre 45 artículos del proyecto de ley respectivo, de los cuales 41 conformaron el cuerpo legal finalmente aprobado, puesto que los 4 restantes fueron eliminados del texto final como resultado de la conciliación.

[80] La Corte declaró exequibles 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 cargo analizado.

[81] Esa misma determinación adoptó la Corte en la Sentencia C-383 de 2024.

[83] Ver, entre otras, las sentencias C-1052 de 2001, C-568 de 2004, C-980 de 2005 y C-189 de 2017.

[84] Sentencias C-447 de 1997 y C-325 de 2021.

[85] Sentencia C-212 de 2022. Al respecto, en Sentencia C-623 de 2008, se señaló que “(...) Aun cuando en principio, es en el auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del Magistrado Ponente,

razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del Pleno de la corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (C.P. art. 241-4-5)".

[86] Sentencias C-493 de 2020, C-120 de 2023, C-050 y C-120 de 2024.

[87] Expediente digital D-15380, archivo "D0015380-Presentación Demanda-(2023-06-13 15-56-52).pdf"p362.

[88] Ibid. P.360.

[89] Expediente digital D-15380, archivo "D0015380-Conceptos e Intervenciones-(2023-11-17 23-28-43).pdf"p4.

[90] Ibid.

[91] Cfr. Sentencias C-1251-01 y C-032 de 2005.

[92] Cfr. Sentencia C-077 de 2012. En palabras de la Corte Constitucional, como el avalúo catastral es una variable técnica, se han avalado normas que incluso defieren "a las autoridades administrativas [...] la determinación del avalúo de los bienes inmuebles, como variable económica para la determinación de la base gravable del impuesto predial". Sentencia C-056 de 2019, fj. 22.2

[93] Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha determinado, específicamente frente al impuesto predial, que el legislador no puede fijar "la tasa impositiva, la administración, el recaudo y el control del impuesto". Cfr. Sentencias C-944 de 2003, fj. "e", C-903 de 2011, fj. 9.2, C-077 de 2012, ffjj. 5.2.5.3 y 5.2.5.4, C-587 de 2014, fj. 6.5.2, C-130 de 2018, fj. 47, C-132-20, fj. 32, entre otras.

[94] Expediente digital D-15380, archivo "D0015380-Presentación Demanda-(2023-06-13 15-56-52).pdf"p362.

[95] Particularmente, que ello generará "problemáticas de índole social por parte de los propietarios de los inmuebles, quienes presentarán sus reclamos ante la administración local

sin que esta pueda adelantar cualquier acción”.

[96] Expediente digital D-15380, archivo “D0015380-Presentación Demanda-(2023-06-13 15-56-52).pdf”p360.

[97] La Corte acogerá como metodología de exposición el desarrollo de una dogmática general y sus decisiones más recientes sobre el principio de unidad de materia en las leyes aprobatorias del PND. Al efecto, se reiteran las consideraciones de la Sentencia C-438 de 2024 que, a su vez, reiteró las sentencias: C-191 de 1996, C-305 de 2004, C-573 de 2004, C-376 de 2008, C-377 de 2008, C-539 de 2008, C-714 de 2008, C-747 de 2012, C-016 de 2016, C-620 de 2016, C-008 de 2018 y C-219 de 2019, C-026 de 2020, C-415 de 2020, C-030 de 2021, C-063 de 2021, C-276 de 2021, C-049 de 2022, C-537 de 2023, entre otras.

[98] Sentencia C-219 de 2019.

[99] Sentencias C-008 de 2018 y C-026 de 2020, las cuales fueron reiteradas en la Sentencia C-415 de 2020.

[100] Sentencia C-049 de 2022.

[101] Las sentencias más significativas de esta línea jurisprudencial son: C-191 de 1996, C-305 de 2004, C-573 de 2004, C-376 de 2008, C-377 de 2008, C-539 de 2008, C-714 de 2008, C-747 de 2012, C-016 de 2016, C-620 de 2016, C-008 de 2018 y C-219 de 2019, C-415 de 2020, C-030 de 2021, C-063 de 2021, C-276 de 2021, C-049 de 2022, C-537 de 2023, entre otras.

[102] Sentencia C-016 de 2016.

[103] A partir de tal distinción en la Sentencia C-305 de 2004 se manifestó que: “algunas de las normas contenidas en el Plan de Desarrollo definen, por su contenido, la orientación misma de la política económica, social y ambiental que deberá presidir la función pública durante un período presidencial determinado. Tales son, por ejemplo, las que describen los principales programas de inversión. Otras, de contenido instrumental, deben señalar las estrategias presupuestales o normativas para realizar tales programas. Si estas últimas no pueden ser referidas a las primeras, es decir carecen de aptitud sustancial directa e inmediata para realizar los planes y programas y las metas generales, resultan ajenas a la

materia o asunto de que trata la ley. Y si la disposición no recoge ningún instrumento de realización de políticas, igualmente debe ser considerada extraña a la materia de una ley cuatrienal de planeación”.

[104] Sentencias C-126 de 2020, C-068 de 2020 y C-026 de 2020.

[105] Sentencia C-305 de 2004.

[106] En términos de la Sentencia C-539 de 2008: “la conexidad que se exige entre las normas instrumentales y la parte general del Plan de desarrollo debe ser directa e inmediata, por lo tanto aquellas disposiciones que solo guarden una relación indirecta, eventual o mediata con las normas que establecen los programas y proyectos en el Plan Nacional de Desarrollo y con aquellas otras que especifican los recursos para su ejecución, han de ser consideradas extrañas al cuerpo normativo y en consecuencia trasgresoras del principio de unidad de materia. En definitiva, aquellas disposiciones de carácter instrumental que no sean inequívocamente efectivas para la realización de los programas y proyectos contenidos en la parte general del plan, o que de manera autónoma no establezcan condiciones suficientes para la materialización de las metas y objetivos trazados en el plan, vulneran el principio de unidad de materia”.

[107] Sentencia C-394 de 2012.

[108] Ibidem.

[109] Sentencia C-063 de 2021.

[111] Sentencia C-440 de 2020.

[112] Declaró exequible, por el cargo analizado, el artículo 240 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.

[113] Sentencia C-126 de 2020.

[114] “Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los

mismos”.

[115] Sentencias C-026, C-068 y C-126 de 2020.

[116] Sentencia C-394 de 2012. Se apoyó la Corte, en esa oportunidad, en las sentencias C-573 de 2004, C-795 de 2004, C-376 de 2008 y C-377 de 2008.

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

[118] Sentencia C-464 de 2020 con apoyo en la Sentencia C-415 de 2020.

[119] La Sala Plena ha valorado la compatibilidad de disposiciones del PND que introducen modificaciones permanentes, estructurales o cuya vigencia supera el respectivo periodo cuatrienal de gobierno, en las sentencias C-440 de 2020, C-464 de 2020, C-493 de 2020, C-030 de 2021, C-047 de 2021, C-063 de 2021, C-095 de 2021, C-105 de 2021, C-276 de 2021, C-049 de 2022, C-084 de 2022, C-161 de 2022, C-537 de 2023 y C-037 de 2024.

[120] La norma en cita dispone que: “Artículo 233. Adiciónense los párrafos 5o, 6o y 7o al artículo 54 de la Ley 143 de 1994, así: Artículo 54. (...) párrafo 5o. Para aquellas plantas nuevas que aún no se encuentren en operación y que estén localizadas en áreas con la mayor radiación solar promedio anual (mayores a 5 kWh/m²/día) y de mayor velocidad promedio de viento (mayores a 4 m/s a 10 m de altura), de acuerdo con los últimos datos disponibles en los atlas de radiación y velocidad de viento del IDEAM, el porcentaje de la

transferencia a la que se refiere este artículo será del 6% de las ventas brutas de energía por generación propia y será implementado de manera gradual, en los siguientes términos: Transcurridos dos (2) años, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará dos (2) puntos porcentuales, quedando en tres por ciento (3%). Al tercer año de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará un (1) punto porcentual, quedando en cuatro por ciento (4%). Al cuarto año de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará un (1) punto porcentual, quedando en cinco por ciento (5%). A partir del quinto año de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará un (1) punto porcentual, llegando al seis por ciento (6%). // Parágrafo 6o. Para plantas en operación o plantas con asignación de obligaciones al momento de la vigencia de la presente ley, que estén localizadas en áreas con la mayor radiación solar promedio anual (mayores a 5 kWh/m²/día) y de mayor velocidad promedio de viento (mayores a 4 m/s a 10 m de altura), de acuerdo con los últimos datos disponibles en los atlas de radiación y velocidad de viento del IDEAM, el porcentaje de la transferencia a la que se refiere este artículo será del 4% de las ventas brutas de energía por generación propia y será implementado de manera gradual, en los siguientes términos: transcurridos dos (2) años, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará un (1) punto porcentual, quedando en dos por ciento (2%). Al tercer año de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará un (1) punto porcentual, quedando en tres por ciento (3%). Al cuarto año de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará un (1) punto porcentual, quedando en cuatro por ciento (4%). // Parágrafo 7o. Estos recursos serán destinados a la financiación de proyectos definidos por las comunidades étnicas ubicadas en los departamentos de influencia de los proyectos de generación. Asimismo, contará con una gobernanza con participación étnica que será reglamentada por el Ministerio de Minas y Energía en un plazo de seis (6) meses después de aprobada la presente ley.”

[121] Escrito de demanda, pág. 342.

[122] Escrito de demanda, pág. 342.

[123] Escrito de demanda, págs. 342 y 343.

[124] Escrito de demanda, p. 343.

[125] “Por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión,

distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética”.

[126] “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”.

[127] “Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional”.

[128] Artículo 3.4 de la Ley 2294 de 2023.

[129] Artículo 4.2 de la Ley 2294 de 2023.

[130]

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>. Pgs. 137 y 138.

[131] Ib., pg. 139.

[132] Ib., pgs. 141 y 142.

[133] Ib., pg. 145.

[134] Ib., pgs. 146 y 147.

[135] Ib., pg. 156.

[136] Ib., pg. 251.

[137]

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-plan-plurianual-de-inversiones-2023-2026.pdf>

[138] Cfr. Artículo 5 de la Ley 2294 de 2023.

[139] Gaceta del Congreso 18 del 13 de febrero de 2023.

[140] ARTÍCULO 188. TRANSFERENCIAS ELÉCTRICAS PARA FUENTES NO CONVENCIONALES

DE MAYOR GENERACIÓN. El porcentaje de las transferencias eléctricas de que trata el artículo 54 de la Ley 143 de 1994, tratándose de energía generada a partir de fuentes no convencionales a las que se refiere la Ley 1715 de 2014, mediante plantas que cuenten con una potencia instalada total que supere los 10.000 kilovatios, será del 6% de las ventas brutas de energía por generación propia y aplicará exclusivamente a aquellas plantas que estén localizadas en áreas con mayor radiación solar y velocidad de viento según lo establezca el Ministerio de Minas y Energía. Estos recursos se destinarán en las mismas condiciones previstas en el artículo 54 de la Ley 143 de 1994.

[141] Gaceta del Congreso 181 del 19 de marzo de 2023.

[142] El texto propuesto para primer debate. ARTÍCULO 188. Adiciónese el párrafo 5 al artículo 54 de la Ley 143 de 1994, así: PARÁGRAFO 5. Para aquellas plantas que estén localizadas en áreas con la mayor radiación solar promedio anual (mayores a 5 kWh/m²/día) y de mayor velocidad promedio de viento (mayores a 4 m/s a 10m de altura), de acuerdo con los últimos datos disponibles en los atlas de radiación y velocidad de viento del IDEAM, el porcentaje de la transferencia a la que se refiere este artículo será del 6% de las ventas brutas de energía por generación propia y será implementado de manera gradual, en los siguientes términos: Transcurridos dos (2) años, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará dos (2) puntos porcentuales, quedando en tres por ciento (3%). Al tercer año de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará un (1) punto porcentual, quedando en cuatro por ciento (4 %). Al cuarto año de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará un (1) punto porcentual, quedando en cinco por ciento (5%). A partir del quinto año de la entrada en vigencia de la presente ley, se aumentará un (1) punto porcentual, llegando al seis por ciento (6%).

[143] Gaceta del Congreso 274 del 10 de abril de 2023.

[144] Gacetas del Congreso 386 y 388 del 26 de abril de 2023 y 428 del 4 de mayo de 2023.

[145] Gaceta del Congreso 855 del 14 de julio de 2023, texto conciliado.

[146] En razón a que la Sentencia C-370 de 2024 declaró la inexequibilidad del artículo 340 de la Ley 2294 de 2023, que correspondía al artículo 363 del proyecto de ley en estudio,

dicha disposición será excluida del análisis que se efectuará en este apartado de la sentencia, por sustracción de materia.

[147] Sentencias C-816 de 2004, C-040 de 2010 y C-133 de 2022.

[148] Sentencia C-157 de 2021, fj 8.6

[149] Ibid.

[150] Ibid.

[151] Sentencia C-481 de 2019 reiterada en la Sentencia C-133-22.

[153] Sentencias C-155 de 1998, C-880 de 2003 y C-044 de 2015.

[154] Sentencia C-044 de 2015. En esta providencia, además, se incluyen otros supuestos para verificar que la negativa de acoger la votación por partes no corresponda a la manifestación de un acto arbitrario.

[155] En la Sentencia C-880 de 2003 se señaló lo siguiente: “De lo expuesto, observa la Corte que la Plenaria de la Cámara de Representantes al haber votado en bloque dieciséis artículos del proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 790 de 2002, no violó ni la Constitución ni el reglamento del Congreso. Adicionalmente, es importante destacar que del expediente legislativo que obra en el proceso, se pudo constatar que la votación de esos artículos fue el producto de una discusión previa, sin que hubieran sido objeto de proposiciones sustitutivas, aditivas o supresivas, como si lo fueron cinco restantes, respecto de los cuales su votación se realizó en forma individual. Siendo ello así, la Corte considera que el cargo expuesto por el demandante en relación con la votación en bloque no es procedente”. (Énfasis por fuera del texto original).

[156] Sentencia C-133 de 2022, fj 557.

[157] Sentencia C-157 de 2021, fj 8.6

[158] Cfr. Ídem.

[159] En dicha sentencia se indicó que se eludió el debate, porque “(i) en el trámite de la

iniciativa se priorizó el uso de las subcomisiones, en lugar del debate por las instancias constitucionalmente competentes para el efecto; (ii) se impuso un mensaje de celeridad dirigido a aprobar la iniciativa y a prescindir de su discusión, con la excusa del amplio número de proposiciones que habían sido examinadas por los ponentes y por las subcomisiones; (iii) se aceleraron las votaciones y se restringieron las oportunidades para debatir; (iv) las decisiones se impusieron en bloque con una nula o escasa referencia a aquello que era objeto de determinación; (v) los tiempos para debatir fueron mínimos, a pesar de los cuestionamientos que se realizaron y de las proposiciones dirigidas a obtener su aplazamiento, para poder realizar una discusión profunda; (vi) no se leyeron en algunas ocasiones los informes de la subcomisión y en otras no se advirtió en qué consistían los cambios que se proponían; (vii) se produjo la aprobación de varios textos implícitos o desconocidos en sede de conciliación; (viii) no se valoró el impacto fiscal de la iniciativa; y (ix) no se dieron las garantías para la participación diferencial y cualificada de los pueblos étnicos, en las materias que implicaban una afectación directa”.

[160] Sentencia C-133 de 2022, fj 568.

[161] Fj 296.

[162] Cfr. Sentencias C-133 de 2022, C-415 de 2020 y C-084 de 2019, entre otras.

[163] Gaceta del Congreso No. 889 del 19 de julio de 2023, págs. 116 y 117.

[164] Gaceta del Congreso No. 902 del 25 de julio de 2023, págs. 41 a 43.

[165] Gaceta del Congreso 899 de 19 de julio de 2023, pág. 54.

[166] Ibid, págs. 54 a 60.

[167] Ibid, pág. 60.

[168] Ibid, págs. 60 a 73

[169] Ibid, pág. 72.

[170] Ibid, pág. 74

[171] Ibid, pág. 76.

[172] Ibid, pág. 78.

[173] Ibid, pág. 88

[174] Ídem.

[175] Ibid, pág. 98.

[176] Ibid, pág. 102.

[177] Ibid, pág. 116.

[178] Ídem.

[179] Ídem.

[180] Ídem.

[181] Ídem.

[182] Ibid, pág. 136.

[183] Ibid, pág. 41.

[185] Ídem.

[186] Ibid, págs. 105 a 111.

[187] Ibid, págs.41 a 43.

[188] Ibid, pág. 102 a 103.

[189] Expediente digital D-15380. Disponibles en:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=72590> y
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=72593>.

[190] Expediente digital D-15380. Disponible en:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=72548> y
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=72562>.

[191] Expediente digital D-15380. Disponible en:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=72840>.

[192] Expediente digital D-15380. Disponible en:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=72658>.

[193] Hizo referencia a la Sentencia C-316 de 2003.

[194] Expediente digital D-15380. Disponible en:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=72564>.

[195] “Por medio de la cual se expide la resolución única de la gestión catastral multipropósito Por medio del cual se expide el decreto reglamentario único del sector Administrativo de Información Estadística”.

[196] Expediente digital D-15380. Disponible en:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=72563>.

[197] Expediente digital D-15380. Disponibles en:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=64698> y
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=64813>.

[198] Expediente digital D-15380. Disponible en:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=72559>.

[199] Hizo referencia a la Sentencia C-1039 de 2004.

[200] Expediente digital D-15380. Disponible en:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=72530>.

[201] Hizo referencia a las Sentencias C-400 de 2010, C-933 de 2014 y C-095 del 2020.

[202] Hizo referencia a la Sentencia C-095 del 2020.

[203] Hizo referencia a la Sentencia C-161 del 2022.

[204] Ibidem.

[205] Hizo referencia a la Sentencia C-690 de 2003.

[206] Expediente digital D-15380. Disponible en:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=72533>.

[207] Expediente digital D-15380. Disponibles en:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=72552> y
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=72554>.

[208] Expediente digital D-15380. Disponibles en:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=73296> y
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=73297>.

[209] Expediente digital D-15380. Disponible en:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=72532>.

[210] Sentencia C-481 de 2019.

[211] Expediente digital D-15380. Disponibles en:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=72535>,
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=72553> y
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=72560>.

[212] Expediente digital D-15380. Disponible en:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=72561>.

[213] Por intermedio de Natalia Alexandra Insuasty Daza. Expediente digital D-15380.
Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=71973>.

[214] Expediente digital D-15380. Intervención ciudadana. El ciudadano presenta dos intervenciones con contenido idéntico. Disponibles en:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=72389> y

<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=72284>.

[215] Expediente digital D-15380. Concepto. El escrito es idéntico al presentado por Luis Alberto Tulcán. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=72351>.

[216] Expediente digital D-15380. Intervención ciudadana. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=72398>.

[217] Expediente digital D-15380. Intervención ciudadana. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=63753>.

[218] Expediente digital D-15380. Intervención ciudadana. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=72387>.

[219] Expediente digital D-15380. Intervención ciudadana. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=72550>.

[220] Expediente digital D-15380. Intervención ciudadana. Las ciudadanas presentan dos intervenciones con contenido idéntico. Disponibles en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=72565> y <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=72756>.

This version of Total Doc Converter is unregistered.