



COMUNICADO 08

25 de febrero 2026

Sentencia C-033/26 (25 de febrero)

Conjueza ponente: Ruth Stella Correa Palacio

Expediente D-15486

Conjueza: Clara María González Zabala

Corte declaró inexecutable los artículos 100 (participación en contratación y compras públicas mediante asociaciones público populares) y 101 (asociaciones de iniciativa público popular) del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida”

1. Norma demandada

LEY 2294 DE 2023

[...]

(mayo 19)

[...]

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

[...]

CAPÍTULO III.

SEGURIDAD HUMANA Y JUSTICIA
SOCIAL

[...]

SECCIÓN II.

INCLUSIÓN PRODUCTIVA CON
TRABAJO DECENTE Y APOYO A LA
INSERCIÓN PRODUCTIVA

ARTÍCULO 100. PARTICIPACIÓN EN CONTRATACIÓN Y COMPRAS PÚBLICAS MEDIANTE ASOCIACIONES PÚBLICO POPULARES. Las Entidades Estatales podrán celebrar directamente contratos hasta por la mínima cuantía con personas naturales o entidades sin ánimo de lucro que hagan parte de la economía popular y comunitaria. Estos contratos se denominarán Asociaciones Público Populares y podrán celebrarse para la ejecución de obras, o la adquisición de bienes y servicios relacionados con infraestructura social, vivienda rural, vías terciarias y caminos vecinales, cultura, infraestructura productiva local, proyectos de eficiencia energética, producción de alimentos, suministro de bienes y servicios, gestión comunitaria del agua, saneamiento básico, economía del cuidado, fortalecimiento ambiental y comunitario y adquisición de productos de origen o destinación agropecuarios.

El Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, reglamentará el presente artículo.

PARÁGRAFO 1o. La entidad contratante apoyará y acompañará el trámite de la facturación electrónica mediante los canales gratuitos habilitados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), así como los trámites de la expedición, seguimiento y control en caso de exigir registros y certificados fitosanitarios. Con el propósito de facilitar el desarrollo de las unidades y actores mencionados en este artículo, la DIAN dispondrá de una clasificación y un mecanismo gratuito de fácil acceso y comprensión a la factura electrónica.

PARÁGRAFO 2o. En situaciones de emergencia y desastres, las entidades públicas podrán comprar de manera directa productos agropecuarios de pequeños productores agrícolas y campesinos que hayan sido afectados y donarlos al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

ARTÍCULO 101. ASOCIACIONES DE INICIATIVA PÚBLICO POPULAR. Las Asociaciones de Iniciativa Público Popular, constituyen una modalidad de asociación que se regirá exclusivamente por lo previsto en el presente artículo y su reglamentación. Estas asociaciones son un instrumento contractual de vinculación entre entidades públicas y los diferentes instrumentos asociativos de origen comunitario tales como las unidades de la

economía popular, organismos de acción comunal, social o comunitaria u otras formas de organización social, grupos y/o comunidades étnicas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, mujeres y víctimas, para el desarrollo de proyectos de infraestructura vial, educativa, medio ambiente, agrícola, pesca y pecuaria y de servicios públicos.

En los proyectos que sean desarrollados en los términos del presente artículo, los instrumentos asociativos contratados, deberán financiar, parcial o totalmente, el desarrollo de los respectivos proyectos de infraestructura mediante el aporte de recursos o con aportes en especie.

Para el desarrollo de las asociaciones de que trata el presente artículo se aplicarán las siguientes reglas, sin perjuicio de aquellas establecidas en la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional:

1. Mediante las asociaciones de las que trata el presente artículo, se podrá desarrollar el diseño, construcción, renovación, reparación, mejoramiento, equipamiento, gestión, operación y mantenimiento de proyectos de infraestructura y demás actividades técnicas necesarias para el cumplimiento del contrato en el respectivo territorio de la respectiva comunidad.

2. El valor de las inversiones no podrá ser superior a seis mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (6.000 smlmv).

3. El aporte que realice la entidad pública no podrá ser superior al cincuenta por ciento (50%) del valor de la inversión.

4. La selección del adjudicatario del contrato se realizará mediante la modalidad de selección abreviada de la que trata el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, respetando los principios de contratación estatal de los que trata la Ley 80 de 1993.

5. El interesado del que trata el presente artículo, deberá cumplir con la capacidad, experiencia e idoneidad de la que trata la normatividad vigente y acreditar los requisitos para la celebración previstos en la norma vigente.

6. La asunción de compromisos presupuestales por partes de las entidades públicas se regirá por las normas presupuestales aplicables, según corresponda.

7. El contrato mediante el cual se materializa la asociación, deberá

identificar en forma clara los riesgos asignados a cada una de las partes con su correspondiente valoración, de conformidad con los lineamientos estipulados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o quien haga sus veces en el orden territorial.

8. Las autoridades de vigilancia y control ejercerán todas las facultades legales sobre los recursos que destinen las entidades públicas.

En un término de seis (6) meses, el Departamento Nacional de Planeación con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, reglamentará los requisitos y condiciones que deberán cumplirse para la celebración y ejecución de dichas Asociaciones, la duración de los contratos, las condiciones a las cuales se encuentra sujeto el derecho a la remuneración, entre otros.

2. Decisión

Único. DECLARAR INEXEQUIBLES los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’”.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda formulada contra los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023. Los demandantes aseguraron que las normas demandadas no cumplen el precedente jurisprudencial que desarrolla el principio de unidad materia en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo, pues no tienen una conexidad directa, inmediata

y necesaria con los objetivos del PND. Igualmente, precisaron que tales artículos violan las competencias que la Constitución le asigna al Congreso y al Ejecutivo en materia de contratación estatal. Esto, por dos razones: (i) no establecen las capacidades, los requisitos y las condiciones para celebrar los contratos allí establecidos; y (ii) no definen el concepto de economía popular y, por tanto, los destinatarios de las medidas son indeterminados. A su juicio, las normas demandadas delegan en el Gobierno nacional esa regulación, a pesar de que tales elementos tienen reserva material de ley. Por último, sostuvieron que los artículos acusados violan las libertades de empresa y competencia porque crean un *privilegio* injustificado, desproporcionado e irrazonable a favor de las organizaciones y personas que forman parte de la economía popular.

En cuanto al primer cargo, la Sala concluyó que las normas demandadas de carácter instrumental sí cumplen con el principio de unidad de materia, en tanto es evidente la vinculación que tienen con las bases del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Inversiones.

En lo relacionado con el segundo cargo, la Sala encontró que las normas demandadas violan la reserva de ley establecida en la Constitución —Artículo 150 inciso final—, para la expedición del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, así como los límites de la potestad reglamentaria dispuestos en la Carta Política —Artículo 189-11—. Estas transgresiones del principio de legalidad se constatan, en tanto el artículo 100, en consideración al factor subjetivo, adiciona un nuevo evento para contratación directa, sin incluir la determinación concreta de los sujetos destinatarios de tal disposición.

En cuanto al artículo 101 demandado, la Sala concluyó que tal norma establece una excepción a la aplicación del Estatuto de Contratación de la Administración Pública, para un instrumento contractual que denominó Asociación de iniciativa público popular, y cuya regulación expresamente señaló que correspondería exclusivamente a lo dispuesto en esa norma y en su reglamentación. De ahí que la regulación allí dispuesta comprende solo algunos aspectos y no todos los que atañen al núcleo propio del Estatuto de Contratación, y dejó al reglamento lo no regulado.

En tal sentido, se consideró que el artículo demandado desconoce, de una parte, las normas constitucionales relacionadas con la reserva legal para la regulación de la contratación pública, y de otra, las que disponen límites a la potestad reglamentaria. Lo anterior por la indefinición, en relación en relación con el sujeto estatal y el sujeto particular, destinatarios de las norma, por cuya virtud será el reglamento el encargado de definir temas que hacen parte del núcleo estructural del referido Estatuto.

4. Salvamentos y aclaraciones de votos

Los magistrados **Héctor Alfonso Carvajal Londoño** y **Juan Carlos Cortés González salvaron el voto**. Por su parte, la magistrada **Paola Andrea Meneses Mosquera** y el magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najjar aclararon su voto**.

El magistrado **Cortés González salvó su voto**. Aun cuando en relación con el cargo por la presunta violación del principio de unidad de materia en la ley del PND, consideró con la mayoría que aquel no se configuraba, respecto al cargo por supuesta vulneración del principio de reserva de ley de potestad reglamentaria, señaló que no se acreditó porque: i) la Ley 2294 de 2023 sí define los conceptos de economía popular y de unidades de economía popular; ii) los sujetos de las medidas estaban determinados, pues se trataba de personas naturales y entidades sin ánimo de lucro; y iii) las capacidades técnicas, los requisitos y las condiciones para celebrar los contratos de APPP están regulados en otras disposiciones. Todo lo anterior, salvo las expresiones “los diferentes instrumentos asociativos de origen comunitario tales como” y “u otras formas de organización social” contenidas en el artículo 101, que eran indeterminadas y desconocían la Constitución.

No se quebrantó el principio de legalidad en materia de regulación contractual por cuanto la norma contiene los elementos esenciales que se requieren para habilitar la contratación pública con organizaciones sociales, definidas en forma general pero suficiente, con base en las orientaciones del plan nacional de desarrollo aprobado por el Congreso y, en todo caso, estas disposiciones deben aplicarse sistemáticamente considerando el régimen jurídico vigente, en especial las regulaciones del Estatuto General de la Contratación Pública.

La magistrada **Meneses Mosquera aclaró su voto** en relación con el análisis efectuado frente al cargo relacionado con el presunto desconocimiento del principio de unidad de materia. Aunque comparte la decisión de declarar inexecutable los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023, considera que dicha decisión debió fundamentarse también en la configuración del primer cargo propuesto en la demanda, esto es, en la vulneración del principio de unidad de materia. En su criterio, las disposiciones acusadas desconocieron dicha garantía, por las siguientes razones.

Primero, por la *inexistencia de conexidad directa e inmediata*. Si bien podría sostenerse que las disposiciones acusadas son normas instrumentales para la ejecución del Plan y que puede existir una relación temática entre aquellas y los contenidos de la parte general de aquel, no satisfacen el estándar de conexidad “directa e inmediata”, exigido por la jurisprudencia constitucional. A lo sumo cabría predicar una conexidad “eventual o hipotética”. Esto se

debe a que, *por un lado*, los artículos 100 y 101 introducen mecanismos cuya utilización no constituye un deber jurídico para las entidades estatales, sino una habilitación o autorización. En esa medida, su aplicación depende de una decisión discrecional de las entidades públicas, que pueden acudir a otros mecanismos contractuales para la ejecución de los mismos objetos. *De otro lado*, la aplicación práctica de los artículos 100 y 101 está supeditada a un desarrollo reglamentario intenso por parte del Gobierno nacional, en aspectos estructurales y esenciales de la regulación. La remisión expresa a la potestad reglamentaria para definir elementos sustanciales del régimen confirma que las disposiciones no contienen una regulación autosuficiente que permita afirmar una conexidad directa e inmediata con la parte general del Plan.

Segundo. Las normas demandadas *invaden las competencias ordinarias del Congreso de la República y establecen una regulación permanente*. En armonía con lo anterior y con la necesidad de adelantar un *escrutinio de mayor intensidad*, en los términos de la Sentencia C-244 de 2025, las normas acusadas no persiguen un fin planificador y de impulso al plan cuatrienal, sino que pretenden introducir una modificación estructural en materia de contratación estatal, al crear nuevas causales de contratación directa – artículo 100– y de selección abreviada –artículo 101–, incluyendo una regulación *sui generis* para su aplicación. Este tipo de modificaciones debería surtirse mediante las competencias ordinarias del legislador, a quien el inciso final del artículo 150 de la Constitución Política le encomendó expedir el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Tercero. Las normas acusadas no cumplen con el estándar jurisprudencial de contar con una *carga argumentativa cualificada por parte del Gobierno Nacional*. Así, ni en la exposición de motivos o en las bases del plan se encuentran razones específicas y cualificadas, que satisfagan la carga argumentativa aludida. Aunque la Sentencia C-244 de 2025 matiza el alcance de esta exigencia (fj. 121), dicho estándar se mantiene cuando el análisis requiere un *escrutinio más intenso*, como ocurre cuando se incorporan disposiciones de vocación estructural y permanente en una ley del Plan.

El magistrado **Ibáñez Najjar aclaró su voto**. El Magistrado expresó su acuerdo con la decisión de inexecutable adoptada por la Sala Plena, pero se apartó de las razones que llevaron a la mayoría a declarar infundado el cargo por la presunta violación del principio de unidad de materia, y a conocer de fondo el cargo formulado por la presunta vulneración de la libre competencia y la libertad de empresa. A su juicio, la incorporación de las disposiciones acusadas en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo desconoce el principio de unidad de materia.

En concepto del magistrado Ibáñez Najar los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 no superan el test estricto de unidad de materia descrito en la Sentencia C-244 de 2025, porque carecen de conexidad estrecha, directa e inmediata con los proyectos o programas del Plan Nacional de Inversiones que materializan las metas del Plan Nacional de Desarrollo. En su opinión, las disposiciones acusadas son una modificación del Estatuto de Contratación de la Administración Pública que no tiene un fin planificador y de impulso a su ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. Esto por dos razones, a saber: (i) el carácter instrumental de las disposiciones acusadas, en tanto medios para promover la inversión pública a través de la contratación estatal, debe predicarse necesariamente de los respectivos proyectos y programas del Plan Nacional de Inversiones, no únicamente de las bases del Plan Nacional de Desarrollo; y, (ii) dar por probada la conexidad únicamente por la previsión de financiación para un eje de transformación en el Plan Nacional de Inversiones no es suficiente para determinar que las disposiciones demandadas guardan conexidad con el Plan Nacional de Inversiones y el Plan Nacional de Desarrollo.

El magistrado Ibáñez Najar resaltó que, para comprobar, en los términos de la sentencia C-224 de 2025, que *el cumplimiento de las normas instrumentales lleva inequívocamente a la realización del Plan Nacional de Desarrollo* es necesario verificar que las disposiciones acusadas facilitan una inversión planeada y prevista en las estrategias que se materializan en los planes, programas y proyectos incluidos en el Plan Nacional de Inversiones. Asumir, como aceptó la mayoría, que el solo propósito de fortalecimiento de la economía popular es suficiente para predicar la unidad de materia de las disposiciones acusadas, implica admitir que aún en un test estricto, la conexidad que se exige es solo eventual. Esta postura vacía de contenido el control constitucional e implica, en la práctica, que en la ley del Plan Nacional de Desarrollo se incluya cualquier disposición que guarde conexidad con alguna oración incorporada en el extenso documento de las bases del plan.

Por último, el magistrado insistió en que el único proyecto incorporado en el Plan Nacional de Inversiones que involucra la economía popular no guarda relación con las normas demandadas, pues el programa a financiar se denomina “[d]esarrollo de una estrategia territorial de aseguramiento en riesgos laborales para la población perteneciente a la economía popular comunitaria, derivado del modelo de protección en riesgos laborales, definido por el Ministerio del Trabajo” (FJ. 190). Además, tampoco se contempla en ese documento la celebración de asociaciones público populares o de asociaciones de iniciativa público popular dentro de los proyectos previstos en el Plan Nacional de Inversiones. En consecuencia, no puede afirmarse que las disposiciones acusadas tengan una relación concreta, específica y detallada que exige el test estricto de unidad de materia.

Finalmente, a juicio del magistrado, la Sala no debió estudiar de fondo el cargo admitido por la presunta violación de la libre competencia y la libertad de empresa, pues este carece de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, porque parte de una interpretación subjetiva de los accionantes. Los reproches formulados se sustentaron en argumentos sobre la conveniencia de las disposiciones, como que las disposiciones arriesgan “los intereses de las comunidades beneficiarias interesadas en el mejor desarrollo y calidad de los bienes públicos que se contratarían bajo las asociaciones público-populares” o que estas normas se basan en “prejuicios, afectos, o filiación política”.

Sentencia C-035/26

M.P. Carlos Camargo Assis

Expediente D-16.487

Corte determinó que la exigencia de acreditar sumariamente el origen lícito de los honorarios cuando se ejerce la defensa técnica a Grupos Delictivos Organizados y Grupos Armados Organizados vulnera el derecho a la presunción de inocencia y desconoce la obligación del Estado, como titular de la acción penal, de acreditar que la persona incurrió en el delito de asesoramiento a dichas organizaciones delictivas

1. Norma demandada

“LEY 1908 DE 2018

(julio 9)

Diario Oficial No. 50.649 de 9 de julio de 2018

RAMA LEGISLATIVA - PODER
PÚBLICO

Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 6º. Adiciónese el artículo 340A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 340A. Asesoramiento a Grupos Delictivos Organizados y

Grupos Armados Organizados. El que ofrezca, preste o facilite conocimientos jurídicos, contables, técnicos o científicos, ya sea de manera ocasional o permanente, remunerados o no, con el propósito de servir o contribuir a los fines ilícitos de Grupos Delictivos Organizados y Grupos Armados Organizados, incurrirá por esta sola conducta en prisión de seis (6) a diez (10) años e inhabilidad para el ejercicio de la profesión, arte, oficio, industria o comercio por veinte (20) años.

No se incurrirá en la pena prevista en este artículo cuando los servicios consistan en la defensa técnica, **sin perjuicio del deber de acreditar sumariamente el origen lícito de los honorarios.** En todo caso el Estado garantizará la defensa técnica”.

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “deber de acreditar sumariamente el”, contenida en el inciso segundo del artículo 340 A de la Ley 599 de 2000, adicionado por el artículo 6 de la Ley 1908 de 2018, “por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones”, por las razones expuestas en esta providencia.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “sin perjuicio del deber de acreditar sumariamente el origen lícito de los honorarios” contenida en el artículo 340A del Código Penal por desconocer el principio de presunción de inocencia establecido en el artículo 29 superior, ya que invierte la carga de la prueba y le exige al apoderado judicial acreditar el origen lícito de los honorarios. Esta disposición tipifica el delito de asesoramiento a Grupos Delictivos Organizados y Grupos Armados Organizados.

En primer lugar, la Corte explicó que el referido delito se configura cuando se ofrecen, prestan o facilitan conocimientos jurídicos, contables, técnicos o científicos, remunerados o no, con el fin de servir o contribuir a las finalidades ilícitas de las organizaciones delictivas. Sin embargo, la norma establece que no se incurre en ese delito cuando los servicios prestados consistan en el ejercicio de la *defensa técnica*, para lo cual es necesario que el apoderado judicial acredite sumariamente el origen lícito de los honorarios.

Bajo ese contexto, la Sala planteó como problema jurídico determinar si la expresión “sin perjuicio del deber de acreditar sumariamente el origen lícito de los honorarios” invierte la carga de la prueba a cargo del Estado y vulnera la presunción de inocencia como expresión del derecho fundamental al debido proceso.

Para resolver lo anterior, la Corporación señaló que el delito de asesoramiento a organizaciones delictivas tiene por finalidad fortalecer la paz y contrarrestar la colaboración de terceros que contribuyen al fortalecimiento de los grupos armados y delincuenciales ilegales. De esa forma, el legislador buscó cumplir los compromisos internacionales que establece la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos.

La Corte reiteró que el legislador tiene un amplio margen de configuración en materia penal, pero también recordó que tal potestad no es absoluta, pues está sujeta a límites precisos que se enmarcan en el respeto de los valores,

principios y derechos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por Colombia.

Al estudiar la constitucionalidad de la norma acusada, encontró que la exigencia a los apoderados judiciales de acreditar el origen lícito de los honorarios afecta de manera injustificada la presunción de inocencia como núcleo esencial del derecho al debido proceso. Esto, en tanto invierte la carga de la prueba que le corresponde al Estado, como ente acusador, de acreditar más allá de toda duda razonable que la defensa técnica se prestó con fines ilícitos.

A partir de lo expuesto, la Corte concluyó que la inconstitucionalidad se predica del deber de acreditación impuesto por el legislador, mas no de la exigencia sobre el origen lícito de los honorarios. En otras palabras, lo que resulta contrario a la Constitución es la inversión de la carga de la prueba que debería asumir quien ejerce la defensa técnica y no el ente acusador.

Por lo tanto, la Sala Plena declaró inexecutable únicamente la expresión “deber de acreditar sumariamente el” de manera que no se afecte la estructura del tipo que busca la persecución penal de las personas que contribuyen en la operación de las organizaciones armadas delictivas.

4. Aclaraciones de voto

Los magistrados **Carlos Camargo Assis** y **Vladimir Fernández Andrade** **aclararon su voto** en la presente decisión.



Paola Andrea Meneses Mosquera
Presidenta
Corte Constitucional de Colombia