

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-142/25

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN LEY APROBATORIA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Vulneración por cuanto proposición incumplió requisito de publicidad previa

La publicación de la proposición en la página web del Senado de la República no cumplió con el requisito de publicidad previa establecido por la jurisprudencia constitucional, dado que se realizó el mismo día en que fue debatida y votada en la sesión plenaria. Además, la Sala constata que las medidas adicionales para asegurar la difusión del contenido de la modificación no cumplen las condiciones mínimas para la garantía del principio de publicidad.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA NORMA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Estar a lo resuelto en la sentencia C-294 de 2024

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA-Término de caducidad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Es requisito señalar normas acusadas como inconstitucionales

(...) el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada debe referir con precisión el objeto demandado. Así, tendrá que identificar el precepto o preceptos jurídicos que a juicio del actor son contrarios al ordenamiento constitucional.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Error al transcribir norma demandada

(...) la Sala Plena estima que los errores mecanográficos cometidos por los accionantes no dan lugar a dictar un fallo inhibitorio, ya que resulta fácil deducir, como se ha dejado expuesto, que la demanda se dirige contra los artículos 5, 61, 289 y 297 de la Ley 2294 de 2023. De modo que el error

mecanográfico descrito no impide un pronunciamiento de fondo. Considerar lo contrario implicaría desconocer el principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, y por esa vía hacer nugatorios los derechos de los accionantes a la participación y el acceso a la administración de justicia.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Tipología

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Requisitos para su configuración

COSA JUZGADA-Efectos respecto de decisiones de exequibilidad e inexequibilidad

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL FORMAL Y ABSOLUTA-Configuración

AUDIENCIA PUBLICA EN PROCESO DE CONSTITUCIONALIDAD-Naturaleza

Las audiencias públicas en procesos de constitucionalidad no se llevan a cabo de manera automática en todas las demandas, sino que su realización es excepcional y queda sujeta a criterios de necesidad y conveniencia. También sirve de escenario para el diálogo constitucional entre la Corte y otros actores del Estado o de la sociedad. De modo que no existe un derecho subjetivo de las partes o terceros a que se realice una audiencia pública; su convocatoria depende de la apreciación que haga la Corte del caso. Incluso si múltiples ciudadanos o entidades lo solicitan, la Corte puede considerar que no es necesaria la audiencia cuando el expediente ya cuenta con suficientes intervenciones y elementos de análisis.

AUDIENCIA PUBLICA EN PROCESO DE CONSTITUCIONALIDAD-Improcedencia para el caso

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN TRÁMITE LEGISLATIVO-Alcance e importancia

(...) la publicidad se erige como una condición constitucional necesaria para la participación de los congresistas en el debate y la aprobación de un texto legal, así como para el ejercicio del control político al que tienen derecho todos los ciudadanos. La finalidad del principio de publicidad es asegurar que los miembros de las cámaras tengan un conocimiento previo y suficiente

de los textos sometidos a su consideración, para que el debate sea efectivo. Si el objeto del debate, es decir, el proyecto o proposición, no es conocido por los congresistas, no puede haber un verdadero debate o discusión. El desconocimiento general del proyecto excluye la posibilidad de debate, ya que equivale a la falta de objeto de discusión. A su turno, la votación sobre un texto desconocido no puede subsanar la falta de debate.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN TRÁMITE LEGISLATIVO-Jurisprudencia Constitucional

DEBATE Y VOTACION-Importancia para la validez del trámite legislativo

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN LEY APROBATORIA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Alcance

(...) tratándose de una ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, resulta pertinente reiterar que el principio de publicidad adquiere una relevancia especial. En reiterada jurisprudencia, esta Corte ha sostenido que las reglas sobre publicidad se aplican plenamente a este tipo de leyes, sin que sus particularidades -como la iniciativa exclusiva del Gobierno, el término restringido para su aprobación, la limitación en las posibilidades de modificación por parte del Congreso y su prelación normativa sobre las demás leyes- impliquen una excepción a la aplicación de los parámetros constitucionales y orgánicos que garantizan un procedimiento legislativo transparente y deliberativo. Precisamente por esas particularidades, el principio de publicidad cobra mayor importancia como mecanismo de control y equilibrio entre las ramas del poder, al asegurar que incluso en contextos de deliberación limitada, como sucede con la ley del plan, las cámaras legislativas cuentan con los elementos necesarios para ejercer su función de manera reflexiva, informada y pluralista.

REQUISITOS DE PUBLICACION Y ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Cumplimiento garantiza la realización del principio de publicidad

COMUNICACION DE PROPOSICIONES QUE SE SOMETEN A CONSIDERACION DE LAS CAMARAS LEGISLATIVAS-Mecanismos

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD Y MODALIDADES DE NOTIFICACION DE PROPOSICIONES PRESENTADAS DURANTE

LOS DEBATES LEGISLATIVOS-Contenido y alcance

VICIO INSUBSANABLE EN TRAMITE LEGISLATIVO-Configuración

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-142 DE 2025

Expediente: D-15.345

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”.*”

Demandante: Miguel Uribe Turbay y Carlos Edward Osorio Aguiar

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najjar

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

La Sala Plena de la Corte Constitucional en el proceso de la referencia, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial las previstas por los artículos 241 y 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

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

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

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

Como cuestión previa, la Corte verificó que la Sentencia C-294 de 2024 constituye cosa juzgada constitucional formal absoluta respecto del numeral 6° y el párrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023. En consecuencia, se declaró inhibida para emitir un nuevo juicio sobre esos apartados.

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

La Corte reiteró el precedente constitucional según el cual el principio de publicidad no se reduce a una formalidad procesal. Reconoció que, además de la lectura literal e integral de los textos a aprobar durante las sesiones del Congreso, la publicidad de las proposiciones puede cumplirse por distintos medios como la divulgación anticipada de los textos a aprobar en las gacetas del Congreso, su publicación en plataformas institucionales o canales digitales oficiales, o su explicación oral suficiente en el curso del debate. Insistió en que estos mecanismos alternativos solo son válidos en la medida en que aseguren un conocimiento real, suficiente y oportuno del contenido normativo a aprobar por parte de los congresistas.

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

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

adecuada divulgación previa y de una deliberación efectiva, las declaró exequibles.

I. ANTECEDENTES

1. Los señores Miguel Uribe Turbay y Carlos Edward Osorio Aguiar, vía correo electrónico recibido en la Secretaría de la Corte Constitucional, presentaron una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 2294 de 2023, “*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”*”.

2. Los demandantes señalaron que la ley acusada viola los artículos 157, 160, 161 y 228 de la Constitución Política, y los artículos 36, 43, 94, 113, 123, 125, 158, 173, 178 y 185 de la Ley 5 de 1992. Para argumentar su reproche, los accionantes propusieron tres cargos, así: “*i) Primer cargo: vicio del procedimiento por vulneración del principio constitucional democrático en el marco del artículo 157 superior y otros principios constitucionales vulnerados; ii) Segundo cargo: vicio del procedimiento por vulneración del principio constitucional democrático en el marco del artículo 160 superior, y; iii) Tercer cargo: vicio del procedimiento por vulneración del principio constitucional democrático en el marco del artículo 161 superior*”.

3. Mediante auto, del 14 de junio de 2023, el Magistrado sustanciador inadmitió los tres cargos presentados en la demanda, toda vez que encontró que los argumentos alegados por los demandantes no satisfacían los requisitos de especificidad, certeza, pertinencia y suficiencia requeridos para el control constitucional. Señaló que los cargos no proponían argumentos precisos, razones objetivas, ni evidencias de que la totalidad del articulado infringiera la Constitución Política. Indicó que, por el contrario, la demanda partía de críticas generales, negaciones indefinidas, razones personales e incluso premisas jurídicas incorrectas sobre el proceso legislativo.

4. El auto que inadmitió la demanda fue notificado mediante estado, del 16 de junio de 2023, según la constancia emitida por la Secretaría General de la

Corte Constitucional, y concedió un término de tres días hábiles a los accionantes para que subsanaran las falencias advertidas, so pena de rechazo de la demanda.

5. La Secretaría General de esta Corporación mediante oficio, del 23 de junio de 2023, certificó que los demandantes presentaron el escrito de corrección de la demanda, el 22 de junio de 2023, dentro del término concedido para el efecto.

6. Mediante auto, del 11 de julio de 2023, el Magistrado sustanciador admitió el segundo cargo de la demanda únicamente en lo relativo a los artículos 5, 61, 287 y 295 de la Ley 2294 de 2023, rechazó los otros dos cargos, ordenó comunicar el inicio de este proceso a la Presidencia del Senado de la República, a la Presidencia de la Cámara de Representantes, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación y requirió a las secretarías del Senado y de la Cámara de Representantes para que aportaran los documentos relacionados con el trámite legislativo, incluidas las gacetas oficiales y las actas de las reuniones de ponentes.

A. Único cargo admitido

Vulneración de los artículos 157 y 160 de la Constitución Política (Principio de publicidad)

7. A continuación, se expondrán los reproches concretos presentados por los demandantes que fueron admitidos por el Magistrado sustanciador.

8. Los demandantes argumentan que los artículos 5, 61, 287 y 295 de la Ley 2294 de 2023 son inexecutable porque contravienen el principio de publicidad previsto en los artículos 157 y 160 de la Constitución Política. Sostuvieron que las proposiciones modificativas aprobadas por la plenaria del Senado de la República, que luego formaron parte definitiva del texto de dichos artículos, no fueron leídas de manera completa e integral. Esto impidió

que los miembros de la plenaria tuvieran conocimiento pleno de las modificaciones propuestas.

9. Presentaron un cuadro comparativo que incluye: (i) los textos de los artículos en la versión incluida en la ponencia para el debate en la sesión plenaria del Senado de la República; (ii) el texto con la proposición modificativa finalmente aprobada; y (iii) la transcripción de la lectura realizada por el presidente del Senado de la República para explicar la proposición. En el segundo ítem, los demandantes subrayaron las secciones del texto que representaban las novedades introducidas por la proposición. A continuación, se transcribe dicho cuadro:

<i>PONENCIA SEGUNDO DEBATE</i>	<i>PROPOSICIÓN PRESENTADA</i>	<i>TRANSCRIPCIÓN LECTURA DADA POR EL PRESIDENTE ROY BARRERAS</i>
<i>Artículo 5 de la Ley 2294 de 2023 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</i>	<i>Artículo 5 de la Ley 2294 de 2023 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 <u>veintinueve (29,265) billones de pesos, que incluye todos los recursos del Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de</u></i>	<i>“PARÁGRAFO TERCERO. Como parte integral del Plan Plurianual de Inversiones se incluye una proyección indicativa para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palanqueras” Lo transcrito se podrá verificar en la grabación disponible en el canal de YouTube del Congreso Colombia denominada Plenaria del Senado del 2 de mayo de 2023. (Minuto 7:48:55-7:49:15) https://www.youtube.com/watch?v=iKHzzSDcJ9k</i>

<p>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.</p>	<p><u>Participaciones y el Sistema General de Regalías, de los cuales cinco, nueve (5,9) billones</u> 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.</p>	
<p>Artículo 55 de la ponencia de segundo debate – Artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 ARTÍCULO 55°. MECANISMOS PARA FACILITAR Y DINAMIZAR LOS PROCESOS DE COMPRA DE TIERRAS POR OFERTA</p>	<p>Artículo 55 de la ponencia de segundo debate – Artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 ARTÍCULO 61°. MECANISMOS PARA FACILITAR Y DINAMIZAR LOS PROCESOS DE COMPRA DE TIERRAS POR OFERTA VOLUNTARIA. En el marco del procedimiento de</p>	<p>“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”</p> <p>Lo transcrito se podrá verificar en la</p>

<p><i>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:</i></p> <p><i>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</i></p>	<p><i>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:</i></p> <p><i>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</i></p>	<p><i>grabación disponible en el canal de YouTube del Congreso Colombia denominada Plenaria del Senado del 2 de mayo de 2023. (Minuto 7:56:58 – 7:57:33)</i></p> <p><i>https://www.youtube.com/watch?v=iKHzzSDcJ9k</i></p>
--	---	--

<p><i>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.</i></p>	<p><i>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.</i></p>	
<p><i>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</i></p>	<p><i>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</i></p>	

<p><i>compra.</i></p> <p><i>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></p> <p><i>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</i></p>	<p><i>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.</i></p> <p><i>2. Compra directa de</i></p>	
---	--	--

<p>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.</p>	<p>tierras al FRISCO. La ANT podrá adquirir de manera directa:</p> <p>a. Inmuebles rurales no sociales con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio, <u>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.</u></p> <p>b. Inmuebles rurales propiedad de personas jurídicas incursas en procesos de liquidación y con medidas cautelares</p>	
--	---	--

<p>2. <i>Compra directa de tierras al FRISCO. La ANT podrá adquirir de manera directa:</i></p> <p>a. <i>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.</i></p> <p><i>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</i></p>	<p><i>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.</i></p> <p><i>Los predios deberán ser adquiridos por el precio base de venta definido en el avalúo comercial vigente al momento de la venta.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p>c. <i>Inmuebles rurales propiedad de personas jurídicas incursas en procesos de liquidación y sobre las que se declare la extinción</i></p>	
---	--	--

<p>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.</p>	<p>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.</p>	
<p>b. Inmuebles rurales propiedad de personas jurídicas incursas en procesos de liquidación y con</p>	<p><u>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</u></p>	

<p>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.</p>	<p><u>adquiridos por el monto fijado mediante avalúo comercial vigente.</u></p>	
<p>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</p>	<p><u>Quando 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:</u></p>	
	<p><u>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</u></p>	

<p>legales.</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p><u>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.</u></p> <p><u>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.</u></p> <p><u>c. Con los dineros producto de la venta, el administrador del Fondo para la Reparación de las Víctimas constituirá una reserva técnica del treinta por ciento (30%), destinada a cumplir las órdenes judiciales de</u></p>	
---	---	--

<p>deudas a cargo de la sociedad, respetando el proceso de liquidación, sus etapas y las prelacións legales.</p>	<p><u>devolución que recaigan sobre los inmuebles objeto de venta.</u></p>	
<p>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.</p>	<p>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.</p>	
<p>4. Transferencia directa por parte de otras</p>	<p>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</p>	

<p>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.</p>	<p>adjudicaciones, la adecuación de los bienes transferidos o su saneamiento.</p>	
<p>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</p>	<p><u>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)</u></p>	

<p>adjudicaciones, la adecuación de los bienes transferidos o su saneamiento.</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p><u>Unidades Agrícolas Familiares (UAF), calculadas por la metodología de Zonas Relativamente Homogéneas.</u></p> <p><u>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</u></p>	
--	---	--

sector y a las disponibilidades presupuestales.

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

	<u>correspondiente</u> <u>sector y a las</u> <u>disponibilidades</u> <u>presupuestales.</u>	
<p>Artículo 338 de la ponencia de segundo debate – Artículo 287 de la Ley 2294 de 2023 ARTÍCULO 338° (NUEVO). AUTORIZACIÓN EXCEPCIONAL PARA EL OTORGAMIENTO O 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.</p>	<p>Artículo 338 de la ponencia de segundo debate – Artículo 287 de la Ley 2294 de 2023 ARTÍCULO 338° (NUEVO). AUTORIZACIÓN EXCEPCIONAL PARA EL OTORGAMIENTO O DE CRÉDITO DIRECTO A <u>ORGANIZACIONES COMUNALES</u> 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.</p> <p>Previa verificación de la Superintendencia</p>	<p>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. 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:</p> <p>“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”</p> <p>Lo transcrito se podrá verificar en la grabación disponible en el canal de Youtube del Congreso Colombia denominada Plenaria del Senado del 2 de mayo de 2023. (Minuto 8:04:05 – 8:04:27) https://www.youtube.com/watch?v=iKHzzSDcJ9k</p>

<p>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</p>	<p>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 <u>a organizaciones comunales de las que trata el artículo 7 de la Ley 2166 de 2021,</u> 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</p>	
--	---	--

<p>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.</p> <p>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</p>	<p>demás que se encuentren dentro de los sectores elegibles de conformidad con las normas vigentes. El otorgamiento de los créditos <u>estará sujeto al cumplimiento de las condiciones definidas en el literal k) del numeral 1 del artículo 270 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero,</u> y provendrá de los recursos propios disponibles de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. -Findeter.</p> <p>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</p>	
--	---	--

<p><i>Sistema General de Regalías, consagradas en el artículo 25 de la Ley 2279 de 2022 o en las normas que lo modifiquen o sustituyan.</i></p>	<p><i>normas que lo modifiquen o sustituyan.</i></p>	
<p><i>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.</i></p>	<p><i>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.</i></p>	
<p><i>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.</i></p>	<p><i>La Financiera de Desarrollo Territorial S.A. -Findeter deberá cumplir en todo momento con las condiciones establecidas en las disposiciones legales y actos administrativos</i></p>	

<p>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.</p>	<p>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, <u>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.</u></p>	
<p>PARÁGRAFO PRIMERO. El presente artículo no constituye una autorización general para la constitución de patrimonios autónomos por</p>	<p>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.</p>	

<p><i>parte de las entidades públicas del nivel nacional, territorial ni para Findeter.</i></p> <p><i>PARÁGRAFO SEGUNDO. La operación de que trata este artículo no corresponde a</i></p>	<p><i>PARÁGRAFO SEGUNDO. La operación de que trata este artículo no corresponde a aquellas calificadas como operaciones de crédito público.</i></p>	
<p><i>Artículo 267 de la ponencia de segundo debate – Artículo 295 de la Ley 2294 de 2023</i></p> <p><i>ARTÍCULO 267°. Adiciónese el inciso quinto al artículo 4 de la Ley 2079 de 2021, así:</i></p> <p><i>ARTÍCULO 4°. POLÍTICA DE ESTADO DE VIVIENDA Y HÁBITAT. (...) La política de vivienda y hábitat, a cargo del Gobierno</i></p>	<p><i>Artículo 267 de la ponencia de segundo debate – Artículo 295 de la Ley 2294 de 2023</i></p> <p><i>ARTÍCULO 267°. Adiciónese el inciso quinto 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,</i></p>	<p><i>“Esa proposición lo que agrega es un parágrafo: El Fondo Nacional de Vivienda podrá estructura 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”</i></p> <p><i>Lo transcrito se podrá verificar en la grabación disponible en el canal de Youtube del Congreso Colombia denominada Plenaria del Senado del 2 de mayo de 2023. (Minuto 7:54:35 – 7:54:57)</i></p> <p><i>https://www.youtube.com/watch?v=iKHzzSDcJ9k</i></p>

<p>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.</p>	<p>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.</p> <p><u>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</u></p>	
---	--	--

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 estructura y ejecutar proyectos y programas para el sector de agua y saneamiento básico, que permitan garantizar las condiciones de

	<u>acceso y mínimo vital de la población.</u>	
--	--	--

10. Tras exponer el anterior cuadro, los demandantes concluyeron que “[c]omo puede observarse de la transcripción de la intervención del entonces presidente del Senado Roy Barreras respecto 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, 295 y 297 respectivamente de la ley 2294 de 2023, comporta una manifiesta violación al principio de publicidad y, en consecuencia, al artículo 125 de la Ley 5 de 1992”. Argumentaron que este proceder contraviene el artículo 125 de la Ley 5 de 1992, el cual precisa que después del cierre de la discusión de cualquier proposición, se debe leer integralmente antes de proceder a la votación. Los accionantes sostienen que, al no realizarse una lectura completa y efectiva de las modificaciones propuestas, se indujo a error a los senadores en la plenaria, lo que constituye una violación al debido proceso legislativo y, por ende, afecta la constitucionalidad de los artículos mencionados de la Ley 2294 de 2023.

D. Pruebas recaudadas

11. En respuesta al cuestionario formulado en el auto admisorio, del 11 de julio de 2023, la Secretaría General de la Cámara de Representantes y la Secretaría General del Senado de la República remitieron los antecedentes del proceso legislativo del Proyecto de Ley 338/23 Cámara – 274/23 Senado, correspondiente a la Ley 2294 de 2023:¹

Tabla 1 – Pruebas de antecedentes del proceso legislativo

¹ Mediante los informes de pruebas del 08 y 28 de agosto, 29 de septiembre, y 10, 12 y 25 de octubre de 2023, la Secretaría General de la Corte Constitucional le comunicó al despacho del Magistrado sustanciador el recibo de dichas pruebas.

No.	Gaceta del Congreso	Contenido
1	Gaceta 18 de 2023	Proyecto de ley y exposición de motivos
2	Gacetas 180 y 182 de 2023	Informe de ponencia para el debate en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras (Positiva)
3	Gacetas 181 y 183 de 2023	Informe de ponencia para el debate en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras (Negativa)
4	Gacetas 858, 859 y 860 de 2023	Sesiones conjuntas de las comisiones permanentes de ambas Cámaras
5	Gaceta 386 de 2023	Informe de ponencia para el debate en sesión plenaria del Senado de la República
6	Gacetas 889 y 902 de 2023	Sesiones plenarias del Senado de la República
7	Gaceta 417 de 2023	Texto definitivo aprobado en sesión plenaria del Senado de la República
8	Gaceta 427 de 2023	Informe de conciliación presentado ante el Senado de la República
9	Gaceta 855 de 2023	Debate y aprobación del informe de conciliación por el Senado de la República
10	Gaceta 388 de 2023	Informe de ponencia para el debate en sesión plenaria de la Cámara de Representantes
11	Gacetas 982, 1311 y 1143 de 2023	Sesiones plenarias de la Cámara de Representantes
12	Gaceta 429 de 2023	Informe de conciliación presentado ante la Cámara de Representantes
13	Gaceta 923 de 2023	Debate y aprobación del informe de conciliación por la Cámara de Representantes
14	Dos PDF con los anexos de proposiciones que fueron cargadas en el micrositio del proyecto en la página web de la Cámara de Representantes y que fueron presentados en las ponencias de las sesiones conjuntas de las comisiones y en la plenaria de la Cámara de Representantes.	

E. Intervenciones oficiales

12. Según fue indicado por la Secretaría General de esta Corte, en cumplimiento de lo ordenado en el Auto de 11 de julio de 2023, el proceso fue fijado en lista por un término de 10 días a partir de esa fecha. Vencido el término de fijación en lista, se recibieron cinco (5) intervenciones oficiales, así: Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

13. A continuación, se sintetizan los argumentos presentados:

Presidencia de la República

14. La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República solicitó a la Corte que se declare inhibida para emitir pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda, respecto del artículo 287 de la Ley 2294 de 2023 y que se declare la exequibilidad de los artículos 5, 61 y 295 de la Ley 2294 de 2023. Reiteró la jurisprudencia de la Corte según la cual los procedimientos legislativos deben servir a los fines sustantivos del Estado y no tienen un valor en sí mismos. Agregó que la jurisprudencia ha diferenciado entre vicios sustanciales y aquellos que no llegan a tal categoría e indicó que no toda inobservancia de la Ley 5 de 1992 es inconstitucional sino solo las violaciones al reglamento que impliquen también violaciones constitucionales pueden ser consideradas vicios de inconstitucionalidad.

15. La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República afirmó que el trámite legislativo que dio origen a la Ley 2294 de 2023 respetó los artículos 160 de la Constitución Política; y 125 de la Ley 5 de 1992, así como el principio de publicidad. Esto, toda vez que los senadores tuvieron conocimiento del contenido de las proposiciones seis días antes de la votación

del texto definitivo (3 de mayo de 2023), gracias a la publicación de la Gaceta 386, del 26 de abril de 2023. Esta gaceta incluía el informe de ponencia y las proposiciones para el debate en la sesión plenaria del Senado de la República, de modo que los senadores tuvieron la oportunidad de conocer de manera suficiente y por un medio idóneo el contenido a ser votado.

16. Argumentó también que las proposiciones avaladas fueron enunciadas por el presidente del Senado de la República de forma amplia y suficiente y que los senadores debatieron los artículos enjuiciados con todas las garantías constitucionales, y se contó con la participación de todos los partidos políticos. Indicó que en el caso concreto, las proposiciones tenían el consenso de la sesión plenaria del Senado de la República sobre su contenido, de modo que no ofrecían discusión ni suscitaron mayor debate.

17. Aseveró que los demandantes no acreditaron la presunta ausencia de publicidad de las proposiciones que alegan y que, en todo caso, se debe interpretar el trámite legislativo que se discute en la demanda bajo la óptica del principio *in dubio pro legislatoris* para concluir que con la deliberación efectuada por los congresistas, estos comprendían lo que estaba en discusión y, por tanto, los resultados de la votación surgieron de la convicción de un conocimiento pleno del texto puesto a su consideración.

18. Planteó que no existe suficiencia en el razonamiento desplegado por los accionantes al acudir a la presunta trasgresión del artículo 160 constitucional, pues no hubo un despliegue argumentativo con razones objetivas que permitan a la Corte concluir la configuración de una violación constitucional.

19. Respecto a los artículos 61, 287 y 295 específicamente señaló:

(i) Artículo 61: Manifestó que este artículo fue explicado en términos de conveniencia durante una sesión plenaria del Senado por la ministra de Agricultura y Desarrollo Rural. Ella defendió la importancia del artículo para cumplir con el acuerdo agrario de paz y destacó la necesidad de una reforma rural integral, pues el artículo pretende resolver los cuellos de botella que han impedido el avance de la reforma, con metas como la redistribución de tierras y la formalización de la propiedad. Además, el interviniente relató que hubo

un amplio debate en el Senado de la República, con diferentes partidos políticos.

(ii) Artículo 287: Argumentó que los demandantes alegaron un texto erróneo que no corresponde al verdadero artículo 287 de la Ley 2294 de 2023. Este error lleva a que no se cumpla con la carga de identificación del texto legal demandado, lo que a su parecer debería resultar en la inhibición de la Corte para emitir un pronunciamiento de fondo sobre este artículo.

(iii) Artículo 295: Explicó que el artículo concierne a la naturaleza privada de los negocios jurídicos de Fonvivienda y la facultad del Fondo Nacional de Vivienda de administrar recursos y ejecutar políticas en materia de vivienda de interés social y agua y saneamiento básico. Y reiteró que la discusión del artículo en el Congreso reflejó un conocimiento previo de su contenido y las implicaciones de su aprobación, con un amplio debate sobre el tema.

Departamento Nacional de Planeación

20. El Departamento Nacional de Planeación solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de la disposición acusada. Apuntó que hubo una confusión inicial en la identificación de los artículos impugnados. Explicó que en la corrección de la demanda y en el auto admisorio se indicaron los artículos 5, 61, 287 y 295, cuando en realidad los artículos bajo cuestionamiento son los 5, 61, 289 y 297. Sostuvo que las proposiciones relacionadas con los artículos 5, 61, 289, y 297 de la Ley 2294 de 2023 fueron conocidas y discutidas por los congresistas antes de su votación, de modo que cumplió con el principio de publicidad en el trámite legislativo. Apuntó que, según la jurisprudencia constitucional, no se requiere la lectura de las proposiciones antes de la votación siempre y cuando estas sean conocidas por los participantes. Manifestó que en las sesiones del 2 y 3 de mayo de 2023, se debatieron los artículos de la Ley 2294 de 2023 por bloques y se promovió el consenso.

21. Argumentó que la proposición modificatoria del artículo 5 fue publicada en la página web del Senado y explicada oralmente por el presidente del Senado de la República. Manifestó que las proposiciones modificatorias del artículo 61 se publicaron en la Gaceta 386 de 2023 y en la página web del

Senado junto al informe de ponencia para el debate en la sesión plenaria del Senado, además de ser explicadas durante la sesión por el presidente del Senado. La proposición del artículo 289 también fue publicada en la página web del Senado de la República. Asimismo, la proposición del artículo 297 se publicó en la página web del Senado y fue explicada durante la sesión por el presidente del Senado. Señaló que, si bien la explicación oral de las disposiciones no comprendió una lectura integral, sí fue general y suficiente para dar a entender el alcance de las modificaciones propuestas. Agregó que no hubo manifestación en contra de la afirmación del presidente del Senado de la República sobre la existencia de consenso sobre el contenido de las proposiciones. En conclusión, el trámite ante el Senado de la República que dio origen a los artículos demandados cumplió con el requisito de publicidad.

22. También planteó que las modificaciones se conocían con base a que un número plural de senadores habían firmado las proposiciones. Y sostuvo que el conocimiento fue más profundo respecto de los artículos 289 y 297 de la Ley 2294 de 2023, porque esas disposiciones debieron ser objeto de conciliación en la Comisión Accidental de Conciliación, de modo que fueron nuevamente explicadas a los senadores en la sesión de aprobación del informe de conciliación.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

23. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural solicitó a la Corte que declarara la exequibilidad de las normas demandadas. Señaló que el trámite legislativo de los artículos 5, 61, 287 y 295 de la Ley 2294 de 2023 cumplió con el principio de publicidad y aseguró un debate libre y consciente entre los congresistas, quienes tuvieron conocimiento previo de las propuestas, pues existió un debate en las sesiones plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, con participación plena y garantías constitucionales para la deliberación. Alegó que los congresistas tuvieron un tiempo razonable para revisar el informe antes de su aprobación, y que el texto estuvo disponible física y electrónicamente, y de este modo se aseguró la transparencia y el acceso a la información. Manifestó que en la presentación del informe de ponencia para el debate en las sesiones plenarias se garantizó la

oportunidad de discusión artículo por artículo y se permitió la votación con conocimiento pleno del contenido.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

24. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitó a la Corte que se declare inhibida para pronunciarse de mérito respecto a los artículos 287 y 295 de la Ley 2294 de 2023, pues el demandante se equivocó al especificar los artículos acusados. Ello, habida cuenta que en verdad pretendían cuestionar los artículos 5, 61, 289 y 297 de conformidad con el contenido de las normas transcritas en el escrito de corrección de la demanda. De tal suerte, argumentó que los actores no señalaron correctamente el objeto de la demanda y provocaron que la admisión se trabara de manera errada sobre disposiciones que no tenían la intención de demandar.

25. Sobre el fondo, reiteró que la exigencia de la publicidad debe ser flexible y adaptarse a las dinámicas del trámite legislativo. Esto incluye la posibilidad de utilizar medios mecánicos alternativos para la difusión de informes de ponencia y proposiciones, siempre que no se comprometa el principio de publicidad. Esta flexibilidad se fundamenta en principios como la instrumentalidad de las formas y la preservación del derecho y busca equilibrar la necesidad de transparencia con la eficiencia y dinamismo del proceso legislativo.

26. Argumentó que en el *sub lite* se cumplió el principio de publicidad mediante su divulgación en medios oficiales antes y durante el proceso de debate en plenarias, de modo que todos los senadores tuvieron conocimiento y acceso a las disposiciones sometidas a consideración. Aseguró que los coordinadores y ponentes revisaron las propuestas y las modificaciones sugeridas, estas incluyen un total de 5.647 proposiciones recibidas entre el 16 de febrero y el 25 de abril de 2023, las cuales fueron publicadas en la página web oficial de la Cámara de Representantes. Además, el informe de ponencia incluyó un resumen de estas proposiciones y el contenido finalmente aprobado de los artículos relevantes, aunque las proposiciones presentadas tras el 25 de abril de 2023 no pudieron ser incluidas en el informe de ponencia.

27. Señaló que la publicidad de las disposiciones acusadas también quedaba demostrada con la explicación oral por parte del presidente del Senado de la República, pues dicha explicación indica que los artículos fueron objeto de debate al interior del Senado de la República.

28. Agregó que la votación en bloque de proposiciones, autorizada por el artículo 159 de la Ley 5 de 1992, es válida siempre y cuando se garantice el espacio para el debate. La discusión y votación pueden realizarse artículo por artículo o en bloque, y eso depende de la situación específica y justificada por quienes lo soliciten. Por tanto, la votación en bloque realizada en el Senado en el trámite legislativo objeto de examen cumplió con las normativas constitucionales y legales y aseguró el espacio para la deliberación democrática.

Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes

29. La secretaria General de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes presentó el trámite legislativo que tuvieron los artículos demandados ante la Cámara de Representantes. Para ello, utilizó cuadros comparativos que mostraban la evolución de los textos de las normas desde el proyecto de ley inicial, los textos presentados en el informe de ponencia para el debate en las sesiones conjuntas de las comisiones permanentes de ambas Cámaras, hasta el texto aprobado en dichas sesiones, el aprobado por la sesión plenaria de la Cámara de Representantes, y finalmente, el que quedó en la Ley 2294 de 2023.

30. En cada cuadro, la secretaria indicó los cambios de numeración de los artículos y las modificaciones realizadas exclusivamente en la Cámara de Representantes. Concluyó que los artículos demandados cumplieron con el principio de publicidad conforme a los artículos 157 y 161 de la Constitución Política y los artículos 36 y 156 de la Ley 5 de 1992. Añadió que se utilizaron medios alternativos para la difusión, como la página web de la Cámara de Representantes, el micrositio del proyecto de ley y el correo electrónico institucional.

31. Asimismo, afirmó que el trámite cumplió con el principio de consecutividad y con los requisitos establecidos por la Constitución Política y la Ley 5 de 1992. En cuanto al manejo de las proposiciones, señaló que todas fueron recibidas por la Comisión Tercera Constitucional Permanente, ya sea de manera física o vía correo electrónico, y fueron publicadas en el micrositio del proyecto de ley.

B. Intervenciones ciudadanas

32. Dentro del término de fijación en lista la Corte Constitucional recibió tres (3) escritos ciudadanos, así: César Eliécer Mojica Dorado, Harold Eduardo Súa Montaña y la Cámara Colombiana de Construcción (CAMACOL). A continuación, se sintetizan los argumentos presentados:

Cesar Eliécer Mojica Dorado

33. El ciudadano Cesar Eliécer Mojica Dorado solicitó a la Corte que declare la exequibilidad de toda la Ley 2294 de 2023. Alegó que la demanda no debía ser considerada debido a su carácter irracional y perjudicial para el progreso social.

Harold Eduardo Súa Montaña

34. El ciudadano Harold Eduardo Súa Montaña solicitó a la Corte que declarara la inexecutable de las normas acusadas. Argumentó que en su trámite legislativo hubo falta de transparencia y debate adecuado y criticó la manera en que el presidente del Senado de la República y ciertos senadores manejaron la discusión y votación de las proposiciones, sin embargo, no sustentó las razones de su reproche.

Cámara Colombiana de Construcción (CAMACOL)

35. CAMACOL solicitó a la Corte que declare inexecutable el artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, porque su trámite legislativo violó el artículo 160 de la Constitución Política. Sostuvo que la lectura y la explicación dadas a las modificaciones propuestas para el artículo 61 no fueron completas ni integrales, y de ese modo violó el principio de publicidad y transparencia legislativa. Manifestó que solo se leyó parcialmente una proposición y omitió otras adiciones significativas que afectan el contenido y el alcance del artículo. Esto impidió que los senadores tuvieran un conocimiento adecuado y suficiente de las modificaciones propuestas, lo cual es necesario para un debate informado y una votación consciente.

C. Concepto de la Procuradora General de la Nación

36. Mediante concepto del 6 de febrero de 2024 la Señora Procuradora General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional estarse a lo resuelto en la decisión que se profiera en la sentencia proferida dentro del expediente D-15380, porque en ese proceso se presentó un cuestionamiento idéntico al que se presentó en el *sub lite*.

37. Agregó que en ese proceso conceptuó que debía declararse la inexecutable de las disposiciones acusadas por desconocer el principio de publicidad. Ello, habida cuenta que las proposiciones modificatorias de los artículos demandados fueron radicadas con posterioridad a la publicación del informe de ponencia para segundo debate en la Gaceta del Congreso 386 del 26 de abril de 2023, por lo que los senadores no tuvieron conocimiento de estos por el medio ordinario de comunicación antes de los debates del 2 y 3 de mayo del mismo año. Apuntó que, pese a que varios senadores solicitaron que se comunicara el contenido de las proposiciones, la Mesa Directiva del Senado hizo caso omiso a esas solicitudes y omitió darles lectura.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

38. En virtud de lo previsto en artículo 241.4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas demandadas, ya que son disposiciones contenidas en una ley de la República.²

B. Término para instaurar la acción pública de inconstitucionalidad por vicios de forma

39. Según lo establecido en el numeral 3º del artículo 242 de la Constitución Política, el plazo para interponer la acción pública de inconstitucionalidad por vicios de forma es de un año. Este plazo se cuenta desde la publicación de la ley en el Diario Oficial.

40. En este caso, la Ley 2294 de 2023, que contiene las disposiciones acusadas por vicios de forma, se publicó en el Diario Oficial No. 52.400 el 19 de mayo de 2023. La demanda se presentó el 23 de mayo de 2023 mediante correo electrónico enviado a la Secretaría General de la Corte Constitucional. Por lo tanto, se puede concluir que la acción pública de inconstitucionalidad se ejerció dentro del plazo establecido por la Constitución Política.

²“Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.”

C. Primera cuestión previa: aptitud sustantiva de la demanda

41. A juicio de la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la demanda es inepta para emitir pronunciamiento de fondo respecto a los artículos 287 y 295 de la Ley 2294 de 2023 por el incorrecto señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales.

42. La Presidencia de la República, sobre el artículo 287, indicó que “*se equivocan los accionantes toda vez que, en el escrito de subsanación de la demanda incluyen un texto que no corresponde al que hoy es el artículo 287 de la Ley 2294 de 2023*”. Indicó el error de los demandantes mediante la transcripción del texto incluido en la subsanación de la demanda y el texto correspondiente al artículo 287 de la Ley 2294 de 2023 y concluyó que “[u]na vez evidenciado el yerro en el que incurrieron los demandantes, al enunciar una norma y transcribir otra, queda demostrado que los mismos no cumplieron con la carga de identificación del texto legal demandado y, por lo tanto, corresponde la H. Corte declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo respecto del artículo 287 de la Ley 2294 de 2023, toda vez que la norma demandada no fue atacada en el texto de la demanda ni de su subsanación”.

43. Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sostuvo, con base en las transcripciones del escrito de subsanación de la demanda que “[...] en realidad el reproche de los demandantes se dirigía contra los artículos 5, 61, 289 y 297 ejusdem. Esto, a pesar de que: (i) en franca contradicción y de forma errónea, los mismos actores mencionaran que la inconstitucionalidad alegada se predica de “[l]os artículos 5, 61, 287 y 295 de la Ley 2294 de 2023”; y (ii) de que, en consecuencia, el cargo invocado se admitiera —equivocadamente— contra estos últimos dos artículos”. Y concluyó que “[...] esta circunstancia obliga a que la Corte Constitucional se inhiba para emitir un pronunciamiento de fondo sobre los artículos 287 y 295 de la Ley 2294 de 2023, ya que: a) los demandantes incumplieron el requisito previsto en el artículo 2.1 del Decreto Ley 2067 de 1991; y b) en estricto sentido, ninguna de esas dos normas fue atacada en el marco del cargo admitido o, por lo menos, ese no era el propósito de los actores”.

44. De modo que, previo a resolver de fondo el cargo admitido en este proceso, corresponde a la Sala determinar si la demanda de inconstitucionalidad presentada cumple, o no, con el requisito del numeral 1 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 en relación con los artículos 287 y 295 de la Ley 2294 de 2023. Este requisito establece que las demandas de inconstitucionalidad deben contener *“el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas”*.

El requisito de indicar las normas demandadas en la acción pública de inconstitucionalidad

45. El control abstracto de constitucionalidad comporta el control jurídico de las decisiones políticas del legislador mediante un proceso judicial³ que se rige por un conjunto de reglas de procedimiento que, a su turno, garantizan la transparencia, imparcialidad y corrección de las decisiones que allí se adoptan. El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, prevé que, como mínimo, una demanda de inconstitucionalidad debe contener:

“1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas;

2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas;

3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados.

4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y

³ El artículo 241 de la Constitución Política prevé que *“a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo.”*

5. *La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda*".

46. Respecto de la primera exigencia, la Corte ha sostenido que el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada debe referir con precisión el objeto demandado. Así, tendrá que identificar el precepto o preceptos jurídicos que a juicio del actor son contrarios al ordenamiento constitucional.⁴ Esta identificación se traduce en (i) *“el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales”* (artículo 2 numeral 1 del Decreto 2067 de 1991). Además, la plena identificación de las normas que se demandan exige (ii) *“su transcripción literal por cualquier medio o la inclusión de “un ejemplar de la publicación de las mismas”* (Artículo 2 numeral 1 del Decreto 2067 de 1991). Se trata de una exigencia mínima *“que busca la indispensable precisión, ante la Corte, acerca del objeto específico del fallo de constitucionalidad que habrá de proferir, ya que señala con exactitud cuál es la norma demandada y permite, gracias al texto que se transcriba, verificar el contenido de lo que el demandante aprecia como contrario a la Constitución”*.⁵

47. Al interpretar el alcance de este requisito, la Corte Constitucional, en particular en las sentencias C-482 de 1995 y C-622 de 1997, ha reconocido la procedencia del análisis de fondo en casos en los que se presentó un error mecanográfico sobre el número del artículo demandado, siempre y cuando del escrito de la demanda se pueda inferir claramente el artículo correcto que se estaba demandando. Esto es posible cuando: (i) se transcribe el texto correcto de la norma demandada y (ii) los argumentos y referencias en los cargos permiten identificar claramente la norma en cuestión.

48. En la sentencia C-482 de 1995, la demanda acusaba la inconstitucionalidad de los artículos 1, 8 y 60 del Decreto 2083 de 1994. Respecto a la última disposición, la Corte encontró que, según los argumentos del actor, realmente se trataba de una acusación contra el artículo 6 del citado decreto, en particular, del literal c). Con base en el principio de prevalencia del

⁴ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001, fundamento jurídico 3.3.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-491 de 1997, fundamento jurídico 1.

derecho sustancial previsto en el artículo 228 de la Constitución Política, la Corte consideró que el actor solo incurrió en un error mecanográfico al presentar su demanda, y se pronunció de fondo sobre la exequibilidad de la disposición referida.

49. Por su parte, en la sentencia C-622 de 1997, la demanda formulada se dirigía contra el numeral primero del artículo 342 del Código Sustantivo del Trabajo. La transcripción del contenido de dicho precepto no coincidía, por un error mecanográfico, con el número del artículo acusado. La Corte juzgó que las demandantes fundamentaron debidamente las razones de la violación del numeral pertinente del Código Sustantivo del Trabajo, aunque anotaron equivocadamente el número 342 en lugar de 242. La Corte estimó que este error no daba lugar a un fallo inhibitorio, ya que era fácil deducir que la demanda se dirigía contra el numeral primero del artículo 242 del Código Sustantivo del Trabajo. Esto permitió un pronunciamiento de fondo respecto a este precepto con base en la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal. Además, observó que todos los cargos hacían expresa referencia al contenido del artículo 242 y no al 342 *ejusdem*.

50. La Sala encuentra que el precedente descrito materializa el principio *pro actione* en virtud del cual, al evaluar demandas de inconstitucionalidad, se debe favorecer el estudio de fondo siempre que sea posible. Dicho de otro modo, en lugar de una decisión inhibitoria, se prefiere adoptar una decisión de fondo. Este principio garantiza la efectividad de los derechos políticos de los ciudadanos, que incluyen la participación ciudadana y el acceso a la justicia.

51. En el caso *sub examine*, los accionantes presentaron una demanda de inconstitucionalidad contra toda la Ley 2294 de 2023 y adjuntaron con ella un ejemplar del diario oficial en el que se publicó dicha ley. Inicialmente, la Corte Constitucional inadmitió la demanda por falta de especificidad y pertinencia, pero tras ser corregida, se admitió parcialmente el segundo cargo relacionado con los artículos 5, 61, 287 y 295 de la Ley 2294 de 2023.

52. En el escrito de corrección de la demanda, los accionantes presentaron un cuadro comparativo que incluía las transcripciones de: (i) los textos de los artículos en su versión presentada en la ponencia para el debate en la sesión plenaria del Senado; (ii) el texto con la proposición modificativa finalmente

aprobada; y (iii) la lectura realizada por el presidente del Senado para explicar la proposición. Según se puede observar, la indicación del número del artículo incluido en el cuadro de las transcripciones no coincide por error mecanográfico con el número de los artículos de la Ley 2294 de 2023 que se acusaron. Aunque los demandantes fundamentaron debidamente las razones de la violación del trámite legislativo, en lugar de anotar los números 289 y 297 como preceptos acusados, señalaron equivocadamente el número 287 y 295.

53. Como puede observarse en el cuadro comparativo que se transcribió en el fundamento jurídico 9 de este proveído, el contenido material de los preceptos acusados versa sobre la *“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”* y sobre *“política de Estado de vivienda y hábitat”*. Este contenido coincide con el de los artículos 289 y 297 de la Ley 2294 de 2023 y no con los artículos 287 y 295 *ejusdem* que en cambio tratan respectivamente sobre *“destinación de las contraprestaciones derivadas del uso de la infraestructura de transporte concesionada”* y *“cierre programa de subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural”*.

54. Conforme al precedente constitucional antes citado, la Sala Plena estima que los errores mecanográficos cometidos por los accionantes no dan lugar a dictar un fallo inhibitorio, ya que resulta fácil deducir, como se ha dejado expuesto, que la demanda se dirige contra los artículos 5, 61, 289 y 297 de la Ley 2294 de 2023. De modo que el error mecanográfico descrito no impide un pronunciamiento de fondo. Considerar lo contrario implicaría desconocer el principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, y por esa vía hacer nugatorios los derechos de los accionantes a la participación y el acceso a la administración de justicia.

D. Norma demandada

55. Habida cuenta de la claridad precedente sobre el objeto de la demanda, se transcribirá el texto subrayado, que corresponde a lo demandado:

“LEY 2294 DE 2023”⁶

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

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

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

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

Tabla I. Fuentes que Financian el Plan de Inversiones Públicas

Cifras en billones de pesos de 2022

FUENTE	2023-20	PARTICIPAC
S	26	IÓN

⁶ Publicada en el Diario Oficial No. 52.400 del 19 de mayo de 2023.

<i>PGN</i>	577,4	50,0
<i>SGP</i>	268,8	23,3
<i>Territoriales</i>	145,8	12,6
<i>Empresas públicas</i>	106,4	9,2
<i>SGR</i>	47,4	4,1
<i>Cooperación</i>	9,1	0,8
<i>TOTAL</i>	1.154,8	100,0

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

Tabla II. Distribución fuentes públicas por transformación

Cifras en billones de pesos de 2022

<i>TRANSFORMACIÓN</i>	<i>2023-2026</i>
<i>Seguridad Humana y Justicia Social</i>	743,7
<i>Convergencia regional</i>	138,4
<i>Transformación productiva, internacionalización y acción climática</i>	114,4
<i>Derecho humano a la alimentación</i>	46,1
<i>Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental</i>	28,8
<i>Estabilidad macroeconómica</i>	83,4
<i>TOTAL</i>	1.154,8

En cumplimiento del artículo 3° del Acto Legislativo 01 del 7 de julio de 2016 “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo

normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, apruébese como parte integral de la presente ley e incorpórese como anexo en el documento “Plan Plurianual de Inversiones” un componente específico para la paz por un valor de 50,4 billones como un componente del Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo.

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

Cifras en billones de pesos de 2022

TRANSFORMACIÓN	2023-2026
<i>Seguridad Humana y Justicia Social</i>	32,1
<i>Convergencia regional</i>	7,1
<i>Derecho Humano a la alimentación</i>	4,6
<i>Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental</i>	1,9
<i>Transformación productiva, internacionalización y acción climática</i>	1,4
<i>Transversal a las Transformaciones</i>	3,3
TOTAL	50,4

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

PARÁGRAFO 2º. *Como parte integral del Plan Plurianual de Inversiones se incluye una proyección indicativa para los pueblos y comunidades indígenas por un monto de veinte (20) billones de*

pesos, que incluye todos los recursos del Presupuesto General de la Nación, Sistema General de Participaciones y Sistema General de Regalías, de los cuales dos (2) billones corresponden a la proyección indicativa de los recursos del Presupuesto General de la Nación para el cumplimiento de los acuerdos de la consulta previa con estas comunidades étnicas. Estos recursos se proyectan respetando el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

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

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

(...)

TÍTULO III

MECANISMOS DE EJECUCIÓN DEL PLAN

(...)

CAPITULO II
ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO ALREDEDOR DEL
AGUA Y JUSTICIA AMBIENTAL

(...)

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

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

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

El saneamiento previsto en el inciso anterior no operará en perjuicio de la presunción de bien baldío prevista en la Ley 160 de 1994. Así mismo, no operará cuando: i) se presente despojo por el conflicto armado, en términos de la ley 1448 de 2011 y los Decretos

Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011; ii) existan medidas o limitaciones asociadas a procesos de restitución de tierras, conforme lo prescrito por la Ley 1448 de 2011; iii) existan medidas de protección de conformidad con lo previsto en la Ley 387 de 1997; y iv) se estén adelantando procesos de clarificación de la propiedad, extinción del dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Identificación, priorización y compra de predios para la Reforma Rural Integral. Con el propósito de identificar predios idóneos para la reforma rural integral, el Ministerio de

Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), con el apoyo de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), adelantará análisis prediales a través de la consulta de información pública, plataformas institucionales, capas geográficas, uso de las tecnologías de la información y demás métodos indirectos. El análisis identificará los predios con áreas superiores a dos (2) Unidades Agrícolas Familiares (UAF), calculadas por la metodología de Zonas Relativamente Homogéneas. Los predios que cumplan con las condiciones anteriormente referidas constituirán la base para definir núcleos territoriales para su intervención prioritaria.

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

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

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

De manera simultánea, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) priorizará la actualización catastral en las zonas definidas por el MADR, a partir de la metodología que el Instituto defina para tal fin. En las áreas restantes de los municipios, el IGAC adelantará la actualización catastral de manera progresiva. Los

gestores catastrales deberán aplicar e incorporar dicha modificación en sus respectivas bases catastrales.

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

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

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

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

En los eventos en los que el juez disponga la suspensión provisional del acto administrativo en el marco de la acción de nulidad agraria, la ANT podrá disponer del inmueble conforme a

sus competencias legales, siempre y cuando constituya una reserva destinada a cumplir las órdenes judiciales que se puedan dar en favor de los accionantes. Dicha reserva podrá ser constituida con recursos de su presupuesto, vehículos financieros públicos y/o cuentas especiales de la Nación.

Los procedimientos especiales agrarios que hubiesen pasado a etapa judicial, empero no hayan surtido la fase probatoria en dicha instancia, podrán ser reasumidos, mediante acto administrativo, por la Agencia Nacional de Tierras y tramitarse atendiendo las disposiciones acá contenidas.

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

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

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

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

(...)

CAPITULO VI
CONVERGENCIA REGIONAL

(...)

SECCIÓN II
TERRITORIOS MÁS HUMANOS: HÁBITAT INTEGRAL

Artículo 289. Autorización excepcional para el otorgamiento de crédito directo a organizaciones comunales, y a los patrimonios autónomos que constituya la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. – Findeter para el desarrollo de proyectos de inversión en infraestructura en sus sectores elegibles. Previa verificación de la Superintendencia Financiera de Colombia del cumplimiento de los requisitos para la administración y gestión de los sistemas integrales de gestión de riesgos, se autoriza a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - Findeter, para otorgar créditos directos a organizaciones comunales de las que trata el artículo 7 de la Ley 2166 de 2021, y patrimonios autónomos creados por Findeter como fideicomitente dentro de un contrato de fiducia mercantil en virtud de la autorización contenida en el artículo 270 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto Ley 663 de 1993), y cuyo objeto sea el desarrollo de proyectos de inversión en infraestructura y los demás que se encuentren dentro de los sectores elegibles de conformidad con las normas vigentes. El otorgamiento de los créditos estará sujeto al cumplimiento de las condiciones definidas en el literal k) del numeral 1 del artículo 270 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, y provendrá de los recursos

proprios disponibles de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. -Findeter.

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

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

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

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

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

(...)

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

Artículo 4o. Política de Estado de Vivienda y Hábitat

(...)

La política de vivienda y hábitat, a cargo del Gobierno Nacional, incluirá un enfoque diferencial que reconozca las condiciones socioeconómicas, y culturales de los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas raizales, palenqueras, campesinas y de grupos poblacionales específicos, especialmente de la población víctima del conflicto armado, incluyendo para este último, el diseño de estrategias encaminadas a superar las barreras para la utilización de subsidios no aplicados en vigencias anteriores.

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

Parágrafo 2o. Con el fin de generar cohesión y articulación en la ejecución de la política de vivienda y hábitat, el Fondo Nacional de Vivienda “Fonvivienda” tendrá como objetivos consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social, agua y saneamiento básico, en particular aquellas orientadas a la descentralización territorial de la inmersión de los recursos destinados a estas actividades, administrando: Los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social, agua y saneamiento básico; los recursos que se apropien para la formulación, organización, promoción, desarrollo, mantenimiento y consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda y en general bienes y recursos de que trata la presente ley, para lo cual podrá constituir patrimonios autónomos a través de la suscripción de contratos de fiducia mercantil.

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

E. Segunda cuestión previa: cosa juzgada constitucional

56. La Señora Procuradora General de la Nación solicitó que la Corte Constitucional se esté a lo resuelto en la sentencia que se profiera dentro del expediente D-15380, debido a que en dicho proceso se planteó un cuestionamiento idéntico al del presente *sub lite*. Adicionalmente, la Sala Plena advierte que en la sentencia C-294 de 2024, se resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 6 y el parágrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 que también son objeto de control en este caso. Asimismo,

se observa que en la sentencia C-448 de 2024 se resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra varios artículos de la Ley 2294 de 2023, entre ellos los artículos 289 y 297, que son objeto de control en este proceso. En consecuencia, es necesario determinar si en este caso ha operado la cosa juzgada constitucional.

La cosa juzgada constitucional. Reiteración de la jurisprudencia

57. De acuerdo con el artículo 243 de la Constitución Política, y los artículos 48 de la Ley 270 de 1996 y 22 del Decreto 2067 de 1991, las decisiones que profiera la Corte Constitucional en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad “*hacen tránsito a cosa juzgada constitucional*”. Por este motivo, la Corte, en general, no “*puede volver a pronunciarse sobre un asunto ya discutido y decidido*”.⁷ Estas decisiones son inmutables, vinculantes y definitivas,⁸ y buscan proteger “*la institución jurídico procesal de la cosa juzgada constitucional*”.⁹

58. La Corte Constitucional ha señalado que la cosa juzgada constitucional tiene categorías claramente distinguibles entre sí: cosa juzgada formal y material, absoluta y relativa, relativa implícita y relativa explícita y, finalmente, aparente. Dada la abundancia de jurisprudencia al respecto, a continuación, se resumen las principales diferencias entre cada una de las categorías referidas¹⁰:

Por el objeto de control	
Cosa juzgada formal: Cuando la decisión previa de la Corte ha recaído sobre un texto igual al	Cosa juzgada material: Cuando la sentencia previa examinó una norma con idéntico contenido

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-552 de 2014, fundamento jurídico 2.1.1.4.

⁸ Corte Constitucional, Sentencias C-774 de 2001, fundamento 3.1. Reiterada en las Sentencias C-468 de 2011, C-007 de 2016 y C-089 de 2020.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 2020, fundamento jurídico 28.

¹⁰ El resumen expuesto a continuación corresponde a lo señalado en la Sentencia C-337 de 2021.

<p>sometido nuevamente a su consideración.</p>	<p>normativo al de la disposición demandada. De forma que producen los mismos efectos en cuanto contienen la misma regla.</p>
<p>Por el cargo de constitucionalidad</p>	
<p>Cosa juzgada absoluta:</p> <p>Cuando la primera decisión agotó cualquier debate sobre la constitucionalidad de la norma acusada. Ocurre cuando se analizó la validez de la norma acusada con todo el ordenamiento constitucional. Por regla general corresponde a las sentencias emitidas en ejercicio del control automático e integral que la Constitución Política asigna a cierto tipo de normas con rango de ley.</p>	<p>Cosa juzgada relativa:</p> <p>Cuando la decisión previa juzgó la validez constitucional sólo desde la perspectiva de algunos de los cargos posibles. De modo que admite que en el futuro se formulen nuevos cargos de inconstitucionalidad contra la norma que ha sido objeto de examen, siempre y cuando sean distintos a los que la Corte ya analizó.</p> <p>La cosa juzgada relativa puede ser explícita o implícita.</p> <p>Será cosa juzgada relativa explícita cuando en la parte resolutive de la sentencia se establece expresamente que el pronunciamiento de la Corte se limita a los cargos analizados.</p> <p>Será cosa juzgada relativa implícita cuando, pese a no hacerse tal referencia en la parte resolutive, de las consideraciones de la sentencia se puede desprender que la Corte limitó su juicio a determinados cargos.</p>

Cosa juzgada aparente¹¹

Ocurre cuando la Corte, “*a pesar de adoptar una decisión en la parte resolutoria de sus providencias declarando la exequibilidad de una norma, en realidad no ejerce función jurisdiccional alguna y, por ello, la cosa juzgada es ficticia*”.¹²

La cosa juzgada aparente depende de que la declaración de exequibilidad carezca de toda motivación en el cuerpo de la providencia. En este caso, aunque la declaración de exequibilidad da la apariencia de cosa juzgada, en realidad la norma demandada no está revestida de cosa juzgada, ni formal, ni material debido a la ausencia de motivación de la providencia en tal sentido.

La cosa juzgada aparente tiene lugar en dos hipótesis: *(i)* Cuando la Corte resuelve declarar exequible una disposición, pero en la parte motiva de la sentencia omite totalmente el estudio de constitucionalidad de aquella, de forma que la disposición no fue objeto de función jurisdiccional alguna. *(ii)* cuando se declara exequible una disposición, pero en la parte motiva del fallo sólo se estudió una de las normas contenidas en aquella.¹³ *En este caso, las normas que carecieron de pronunciamiento jurisdiccional pueden ser objeto de un estudio de constitucionalidad en una nueva ocasión.*¹⁴

59. Por último, la Corte ha admitido que, aun cuando se constate la existencia de cosa juzgada constitucional, será posible reabrir el análisis de constitucionalidad ante la constatación de tres eventos excepcionales que enervan la cosa juzgada, estos son: *(i)* la modificación del parámetro de control, *(ii)* el cambio en la significación material de la Constitución y *(iii)* la

¹¹ Para esta definición se toman las conclusiones expresadas en la Sentencia C-118 de 2021. Sin embargo, la figura ha sido desarrollada en múltiples sentencias, entre ellas las Sentencias C-774 de 2001, C-334 de 2013, C-007 de 2016, C-221 de 2016 y C-265 de 2019.

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-007 de 2016, fundamento jurídico 3.2.4.

¹³ *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencias C-397 de 1995, página 22. Reiterado en las sentencias C-700 de 1999, C-925 de 2000 y C-157 de 2002.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-049 de 2020, fundamento jurídico 6.2.1.

variación del contexto normativo del objeto de control. El primer evento, se refiere a aquellos casos en los que la norma constitucional que sirvió de parámetro de control ha sido modificada, bien como resultado de una reforma constitucional, o por efecto de la incorporación de nuevas reglas al bloque de constitucionalidad. El segundo evento, cambio en la significación material de la Constitución, implica la variación del parámetro no por una modificación formal, como en el caso anterior, sino por un cambio en las significaciones constitucionales que inspiraron el primer control; esta hipótesis se deriva del reconocimiento de que la Constitución es un texto vivo cuyo significado puede cambiar como resultado del “*carácter dinámico de la Constitución, que se deriva de su relación directa con la realidad sociopolítica del país*”.¹⁵ El tercer evento, la variación del contexto normativo del objeto de control, supone que el contenido normativo previamente juzgado haya sido modificado, o que el ordenamiento en el que se inscribe haya variado de forma que incidió en el alcance de la norma originalmente juzgada.

60. Es importante destacar que el impacto de la cosa juzgada varía según la decisión previamente tomada. Si la decisión fue de inexecutable, la Corte tendrá que rechazar la demanda o estarse a lo resuelto en la sentencia que decidió la inexecutable, dado que no existe un asunto a revisar.¹⁶ A continuación, se resumen los efectos de las decisiones dependiendo de la categoría de cosa juzgada¹⁷:

Tipología	Consecuencias en los procesos que se encuentren en curso
Cosa juzgada formal	<i>Decisión previa de executable.</i> La Corte debe estarse a lo resuelto en la sentencia previa que declaró la executable de la misma disposición, salvo que existan razones que debiliten la cosa juzgada.
	<i>Decisión previa de inexecutable.</i> La Corte debe estarse a lo resuelto en la sentencia previa que declaró la inexecutable de la misma disposición.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-310 de 2002, fundamento jurídico 3.8.

¹⁶ *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 2020, fundamento jurídico 30.

¹⁷ El resumen expuesto a continuación corresponde a lo señalado en la Sentencia C-328 de 2024.

Cosa juzgada material	<i>Decisión previa de exequibilidad.</i> La Corte debe estarse a lo resuelto en la decisión previa que declaró la exequibilidad del mismo contenido normativo y, por consiguiente, declarar exequible la disposición ahora controlada, salvo que existan razones que debiliten la cosa juzgada.
	<i>Decisión previa de inexequibilidad.</i> La Corte debe estarse a lo resuelto en la sentencia previa que declaró la inexequibilidad del mismo contenido normativo y, por lo tanto, declarar inexequible la disposición ahora controlada, en virtud de lo dispuesto en el artículo 243 de la Constitución.
Cosa juzgada absoluta	La Corte debe estarse a lo resuelto en la sentencia previa.
Cosa juzgada relativa	Es posible un nuevo pronunciamiento sobre la disposición únicamente por cargos nuevos.
Cosa juzgada aparente	Es posible un nuevo pronunciamiento sobre la disposición.

Análisis del caso concreto

61. En primer lugar, para atender la solicitud elevada por la Procuradora General de la Nación la Sala verifica que según el sistema de consulta de la Corte Constitucional, es cierto que dentro del expediente D-15380 cursa otra demanda de inconstitucionalidad con el mismo objeto que el presente *sub lite* sin embargo en este proceso no se ha proferido sentencia, de modo que no se configura la cosa juzgada por esa razón.

62. Por otra parte, se constata que en la Sentencia C-294 de 2024 se declaró la inexequibilidad del numeral 6 y del párrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023. La Corte encontró que en el trámite legislativo se incurrió en vicios de procedimiento en la adopción de las normas acusadas, relacionados con la falta de publicidad adecuada y la violación de los principios de consecutividad e identidad flexible previstos en los artículos 157 y 160 de la

Constitución Política. En consecuencia, dado que el numeral 6 y el párrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 acusados en el expediente *sub examine* han sido excluidos del ordenamiento mediante una decisión que ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional formal absoluta, corresponde a la Corte estarse a lo resuelto en la referida sentencia C-294 de 2024 respecto a esas disposiciones.

63. En contraste, la Sala Plena constata que la Sentencia C-448 de 2024 declaró la exequibilidad de los artículos de la Ley 2294 de 2023 que fueron objeto de conciliación, entre ellos los artículos 289 y 297. La Corte encontró que en el trámite legislativo se incurrió en vicios de procedimiento en la adopción de las normas acusadas, relacionados con la falta de publicidad adecuada del informe de conciliación durante el trámite surtido ante la sesión plenaria del Senado de la República. Mediante el Auto 705 de 2024, la Corte constató la existencia de dicho vicio, consideró que era subsanable y ordenó al Senado de la República adoptar las medidas para su corrección. Tras verificar la subsanación, la Corte concluyó que el Senado de la República subsanó adecuadamente el vicio procedimental.

64. La Corte advierte que, si bien en la Sentencia C-448 de 2024 se resolvió sobre la constitucionalidad de los artículos 289 y 297 en razón de un vicio procedimental vinculado con el principio de publicidad en la etapa de conciliación, ello no impide un nuevo pronunciamiento sobre dichos artículos frente a un cargo distinto. En efecto, aunque existe identidad de objeto, por tratarse de los mismos preceptos legales, no se configura identidad de causa, ya que el vicio actualmente analizado recae sobre el trámite surtido en el debate ante la sesión plenaria del Senado de la República, mientras que en la decisión anterior la Corte se pronunció exclusivamente sobre la fase de conciliación. Por tanto, los cargos formulados en esta oportunidad son diferentes y no se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

65. Adicionalmente, la Sala considera necesario precisar que la subsanación del trámite del informe de conciliación ordenada por la Corte mediante el Auto 705 de 2024, si bien resultó suficiente para enmendar el vicio detectado en aquella ocasión, no puede extenderse a otros defectos sobre otras etapas del procedimiento legislativo. En particular, no remedia el eventual desconocimiento del principio de publicidad respecto del trámite surtido en la

sesión plenaria del Senado de la República, en el momento de aprobación de los artículos 289 y 297 de la Ley 2294 de 2023.

66. La Corte ha sostenido que la actuación de la comisión accidental de conciliación se limita a armonizar textos válidamente aprobados, sin que su intervención tenga el efecto de sanear vicios de procedimiento acaecidos con anterioridad. En la Sentencia C-760 de 2001, esta Corte examinó un caso análogo en el que unas proposiciones modificativas y aditivas presentadas durante el debate en plenaria de la Cámara de Representantes no fueron publicadas ni leídas antes de su votación. Aunque posteriormente el texto fue sometido al trámite de conciliación y este sí cumplió con los requisitos de publicidad, la Corte concluyó que dicho cumplimiento no podía convalidar el vicio inicial. En esa oportunidad, la Sala Plena advirtió que el debate y aprobación del informe de conciliación, por tener un objeto y alcance distinto, no suplen el debate legislativo propio de cada cámara ni corrigen la omisión en la publicidad de las proposiciones en el momento en que estas debieron ser conocidas y discutidas. Esta regla de decisión fue reiterada en las Sentencias C-198 de 2002 y C-113 de 2003.

F. Tercera cuestión previa: solicitudes de realización de una audiencia pública

67. El 15 de mayo de 2024, la ministra de Agricultura y Desarrollo Rural y el director general de la Agencia Nacional de Tierras solicitaron a esta Corte la realización de una audiencia pública. La solicitud fue reiterada el 12 de junio de 2024. Los petitionarios sustentaron su solicitud en la necesidad de ilustrar a la Corte sobre aspectos relevantes relacionados con el contexto, la aplicación y los efectos del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, cuya constitucionalidad se cuestiona en el presente proceso. A continuación se resuelve la referida solicitud.

Las audiencias públicas en procesos de control de constitucionalidad

68. De conformidad con los artículos 12 y 13 del Decreto 2067 de 1991, la decisión de convocar o no una audiencia pública corresponde a la Sala Plena, a iniciativa de cualquiera de los magistrados y previo examen de su conducencia y pertinencia para el esclarecimiento de los temas debatidos.

69. Dentro del trámite de control constitucional, las audiencias públicas constituyen un mecanismo para recabar información adicional, especializada y plural sobre el tema bajo examen.

70. Las audiencias públicas en procesos de constitucionalidad no se llevan a cabo de manera automática en todas las demandas, sino que su realización es excepcional y queda sujeta a criterios de necesidad y conveniencia. También sirve de escenario para el diálogo constitucional entre la Corte y otros actores del Estado o de la sociedad. De modo que no existe un derecho subjetivo de las partes o terceros a que se realice una audiencia pública; su convocatoria depende de la apreciación que haga la Corte del caso. Incluso si múltiples ciudadanos o entidades lo solicitan, la Corte puede considerar que no es necesaria la audiencia cuando el expediente ya cuenta con suficientes intervenciones y elementos de análisis.¹⁸

71. La jurisprudencia ha indicado que la realización de una audiencia pública, o su omisión, no vicia el proceso siempre que se respeten las garantías fundamentales del juicio constitucional, dado que no es un paso obligatorio sino facultativo¹⁹.

Análisis del caso concreto

72. En el presente caso, el único cargo admitido contra el artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 se refiere a presuntos vicios de procedimiento legislativo, particularmente por desconocimiento del principio de publicidad consagrado en los artículos 157 y 160 de la Constitución y el artículo 125 de la Ley 5 de 1992. Así, el objeto de análisis se limita a verificar si durante el trámite

¹⁸ Cfr. Corte Constitucional. Auto 296 de 2012.

¹⁹ Ibidem.

legislativo se cumplieron las formalidades constitucionales y reglamentarias exigidas.

73. En procesos donde se examinan vicios de procedimiento legislativo —y no aspectos materiales o sustantivos de la ley—, por regla general la información relativa al contenido, contexto o conveniencia de las disposiciones resulta impertinente.²⁰ En consecuencia, en el presente caso no se estimó necesario convocar a audiencia pública, dado que la información que el Ministerio solicitante pretendía introducir al proceso carecía de relevancia para el análisis de los vicios de procedimiento alegados.

G. Cargo único. Presentación del caso, problema jurídico y metodología de la decisión

74. Los accionantes y algunos intervinientes consideran que en el proceso de aprobación de los artículos 5, 61, 289 y 297 se violó el principio de publicidad previsto en el artículo 157 de la Constitución Política. Afirman que 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. Argumentaron que este proceder también contraviene la regla prevista en el artículo 125 de la Ley 5 de 1992, que establece que después del cierre de la discusión de cualquier proposición, esta debe leerse integralmente antes de proceder a la votación. Sostienen que, al no realizarse una lectura completa y efectiva de las modificaciones propuestas, se indujo a error a los senadores en la sesión plenaria.

75. Por otro lado, las intervenciones que defienden la exequibilidad de la norma afirman que el trámite legislativo cumplió con todos los requisitos constitucionales y legales. Apuntan que los senadores tuvieron conocimiento del contenido de las proposiciones antes de la votación del texto definitivo, a través de la Gaceta del Congreso, la publicación en la página web de las

²⁰ Cfr. Sentencias C-520 de 2019 y C-481 de 2019.

cámaras y la explicación oral durante las sesiones plenarias, lo que permitió un conocimiento suficiente y oportuno de las mismas. Además, sostienen que las proposiciones avaladas fueron debatidas con todas las garantías constitucionales y con la participación de todos los partidos políticos.

76. Con base en lo anterior, corresponde a la Sala Plena resolver el siguiente problema jurídico:

¿El Congreso de la República vulneró el principio de publicidad previsto en el artículo 157 de la Constitución Política al aprobar los apartados de los artículos 5, 61, 289 y 297 de la Ley 2294 de 2023 que fueron incorporados mediante proposiciones durante la sesión plenaria del Senado de la República?

77. Para resolver el problema propuesto, la Sala (i) reiterará la jurisprudencia sobre el principio de publicidad en tanto condición de validez del procedimiento legislativo y la votación de proposiciones; y (ii) solucionará el caso concreto.

El principio de publicidad. Reiteración de jurisprudencia.

78. La capacidad del Congreso de la República para deliberar es esencial para el ejercicio de la función legislativa²¹, y se erige como una manifestación de la autonomía de la Rama Legislativa²² del poder público. Para la correcta formación de la voluntad democrática del Congreso de la República concurren varios supuestos de racionalidad deliberativa y decisoria, entre ellos el conocimiento de los textos que se someten a discusión y aprobación. Así, el principio de publicidad es una garantía institucional transversal a todo el

²¹ Corte Constitucional, Sentencia C-816 de 2004, fundamento jurídico 71. Reiterado en la Sentencia C-332 de 2016. También se consideran imprescindibles el pluralismo político, el principio de mayorías y el principio de publicidad.

²² En todo caso esta Corte ha indicado que no constituye una irregularidad de forma que las propuestas de modificación sean publicadas e identificadas en el desarrollo del debate, y que a pesar de que se otorgue la oportunidad de discutir sobre estas, se opte por su aprobación sin que haya muchas intervenciones al respecto (Sentencia C-751 de 2013), de modo que existe debate incluso cuando la discusión es sencilla o corta, pero el objeto de la discusión es claro y determinado.

procedimiento legislativo²³ y es crucial para la deliberación democrática²⁴, pues asegura que cada congresista pueda formar un criterio informado al momento de votar.

79. Además de ser una herramienta para el funcionamiento de la discusión al interior del órgano legislativo, la publicidad otorga las condiciones necesarias para que los ciudadanos conozcan las leyes en proceso de formación y, de considerarlo procedente, ejerzan “*el control político que tienen sobre sus representantes*”²⁵.

80. De esa forma, la publicidad se erige como una condición constitucional necesaria para la participación de los congresistas en el debate y la aprobación de un texto legal, así como para el ejercicio del control político al que tienen derecho todos los ciudadanos. La finalidad del principio de publicidad es asegurar que los miembros de las cámaras tengan un conocimiento previo y suficiente de los textos sometidos a su consideración, para que el debate sea efectivo. Si el objeto del debate, es decir, el proyecto o proposición, no es conocido por los congresistas, no puede haber un verdadero debate o discusión. El desconocimiento general del proyecto excluye la posibilidad de debate, ya que equivale a la falta de objeto de discusión. A su turno, la votación sobre un texto desconocido no puede subsanar la falta de debate.²⁶ Esto, porque a los legisladores les corresponde “*aprobar textos [determinados], conocidos, explícitos, expresos e idénticos, que sólo así pueden devenir en leyes de obligatorio cumplimiento*”²⁷. Desde esa perspectiva, entonces, la posibilidad de aprobar textos implícitos, indeterminados o determinables resulta completamente ajena a la voluntad del constituyente²⁸ y lesiva del principio de publicidad.

²³ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-314, fundamento jurídico 158. Reiterado en la Sentencia C-325 de 2022.

²⁴ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-537 de 2012, fundamento jurídico 13.

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-325 de 2022, fundamento jurídico 75.

²⁶ Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-760 de 2001, fundamento jurídico 6.

²⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-314 de 2022, fundamento jurídico 66.

²⁸ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-557 de 2000, fundamento jurídico 17.

81. En este contexto, la Corte ha determinado que el cumplimiento del principio de publicidad está estrechamente relacionado con el principio de consecutividad, específicamente con la realización efectiva del debate y la votación. Según el artículo 94 del Reglamento del Congreso, “[e]l sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación, es lo que constituye el debate. El debate empieza al abrirlo el presidente y termina con la votación general”. De esta definición, la Corte ha interpretado que el debate y la votación están interrelacionados: el debate tiene como objetivo la discusión de las proposiciones o proyectos, y la votación implica la aprobación o rechazo de las mismas. Sin embargo, esta relación funcional no significa que los principios de publicidad y consecutividad tengan un contenido normativo idéntico. Cada uno responde a exigencias constitucionales distintas: la publicidad garantiza el conocimiento previo y suficiente de los textos sometidos a consideración, mientras que la consecutividad asegura que las deliberaciones y decisiones legislativas sigan un orden lógico y progresivo. Por tanto, un requisito lógico para que exista el debate es el conocimiento previo del objeto a debatir —proposiciones o proyectos— por parte de quienes participan en él (*i.e.* publicidad). Por lo tanto, no puede haber un verdadero debate según los términos del reglamento del Congreso de la República si los congresistas no conocen previamente el contenido completo de los proyectos o proposiciones.²⁹

82. Las células legislativas deben debatir todos los temas propuestos en el trámite legislativo. Esto incluye debatir y aprobar o rechazar el articulado presentado para el primer o segundo debate, así como las proposiciones que lo modifiquen o adicionen. En términos generales, una irregularidad relacionada

²⁹ Corte Constitucional, sentencia C-760 de 2001, cuyos criterios fueron reiterados en las sentencias C-751 de 2013 y C-084 de 2018. También, en la sentencia C-840 de 2013 la Corte puntualizó: “5. *La debida conformación de la voluntad democrática del legislativo, según lo expuesto, está supeditado a un presupuesto epistemológico. Para que las cámaras puedan adoptar una decisión informada y deliberada sobre los proyectos de ley, deben establecerse mecanismos idóneos y suficientes para que los parlamentarios conozcan el contenido de las iniciativas. Es bajo esta lógica que la jurisprudencia constitucional ha establecido la obligación que el procedimiento legislativo cumpla con el principio de publicidad, entendido como la obligación que el proyecto de ley sea publicado en la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión correspondiente, de acuerdo a lo ordenado en el numeral primero del artículo 157 C.P., precepto replicado por el artículo 156 del Reglamento del Congreso.*”

con esta obligación puede resultar en la consideración de que se ha incurrido en un vicio de procedimiento por la elusión del debate.³⁰

83. Así, la violación de las normas procedimentales relacionadas con el principio de publicidad que impida que los congresistas tengan un conocimiento efectivo del objeto de discusión implican la inexistencia de un debate. Sin embargo, esta conclusión tiene los siguientes matices: (i) las reglas de aprobación de los proyectos no tienen un fin en sí mismas, sino que deben interpretarse conforme a los valores sustantivos que buscan materializar (principio de instrumentalidad de las formas)³¹; (ii) se presume que los congresistas están informados cuando se utilizan los medios oficiales para difundir información, es decir, la Gaceta del Congreso; y (iii) no obstante, es posible emplear medios alternativos de publicidad, siempre y cuando se demuestre que los congresistas tuvieron conocimiento real de la información divulgada.

84. Ahora bien, aunque la Corte ha reiterado que la finalidad del principio de publicidad es garantizar que los congresistas puedan tener conocimiento previo y suficiente de los textos sometidos a debate, en la Sentencia C-134 de 2023 la Corte adoptó un estándar de disponibilidad de la información, en virtud del cual se entiende cumplido el requisito de publicidad cuando los congresistas tienen la posibilidad real de acceder al contenido de las proposiciones, aunque estas no hayan sido leídas en voz alta ni explícitamente explicadas durante la sesión.³² Lo determinante es que la información haya sido puesta a disposición de los congresistas por medios que garanticen su accesibilidad y permitan un ejercicio informado de la función legislativa.

85. Ahora bien, tratándose de una ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, resulta pertinente reiterar que el principio de publicidad adquiere una relevancia especial. En reiterada jurisprudencia, esta Corte ha sostenido que las reglas sobre publicidad se aplican plenamente a este tipo de leyes, sin que sus particularidades —como la iniciativa exclusiva del Gobierno, el término restringido para su aprobación, la limitación en las posibilidades de

³⁰ *Cfr.* Sentencia C-314 de 2022, fundamento jurídico 91.

³¹ *Cfr.* Sentencia C-916 de 2001, fundamento jurídico 3.1.1.

³² *Cfr.* Sentencia C-134 de 2023, fundamento jurídico 267.

modificación por parte del Congreso y su prelación normativa sobre las demás leyes— impliquen una excepción a la aplicación de los parámetros constitucionales y orgánicos que garantizan un procedimiento legislativo transparente y deliberativo.³³ Precisamente por esas particularidades, el principio de publicidad cobra mayor importancia como mecanismo de control y equilibrio entre las ramas del poder, al asegurar que incluso en contextos de deliberación limitada, como sucede con la ley del plan, las cámaras legislativas cuentan con los elementos necesarios para ejercer su función de manera reflexiva, informada y pluralista.

86. Respecto a la publicidad de las proposiciones, la jurisprudencia constitucional ha establecido que se debe garantizar en los términos del artículo 125 de la Ley 5 de 1992, según el cual estas deben ser leídas en dos oportunidades; una vez antes del debate respectivo y otra antes de la votación. Sin embargo, en virtud del principio de instrumentalidad de las formas, la Corte ha reconocido que si esto no ha ocurrido existen formas de subsanación durante el trámite legislativo³⁴. Con todo, para que la publicidad de las proposiciones resulte válida, es necesario que la forma empleada vaya dirigida a que los congresistas puedan conocer, con la debida antelación y de manera suficiente, el contenido de las modificaciones propuestas.

87. Así, la jurisprudencia de la Corte ha sostenido que la exigencia de publicidad debe aplicarse con flexibilidad, de tal forma que permita diversas modalidades de comunicación de las proposiciones, siempre que estas permitan a los congresistas conocer su contenido de manera previa y suficiente. Entre los mecanismos válidos de comunicación, la Corte ha reconocido de forma no taxativa los siguientes:

(i) *Publicación en la Gaceta del Congreso:* Al tratarse de un medio oficial se presume que los congresistas están informados cuando se utiliza. La Corte ha reconocido que la manera cómo funciona el Congreso y la forma como se surten los debates vinculados al ejercicio de la actividad legislativa, suponen la imposibilidad práctica que toda información relacionada con el proceso de

³³ Cfr. Sentencia C-294 de 2024. En el mismo sentido, ver Sentencias C-015 de 2015 y C-415 de 2020.

³⁴ Sentencias C-481 de 2019, fundamento jurídico 141. Reiterado en la Sentencia C-415 de 2020. Cfr. Sentencias C-131 de 2009, C-537 de 2012 y C-084 de 2018.

adopción de una ley sea objeto de publicación en el medio oficial dispuesto para el efecto, este es el caso de las proposiciones.

(ii) *Lectura oral de la proposición*: Para su validez debe realizarse antes de someter la proposición a debate y votación por parte de la comisión o plenaria correspondiente.

(iii) *Distribución de copias*: La Corte ha señalado que deben ser distribuidas de forma previa dentro de un tiempo razonable antes de la votación y que de este modo permite presumir el conocimiento individual de las proposiciones y legitimar el debate y la votación.³⁵

(iv) *Explicación oral detallada*: Consiste en la explicación oral del contenido particular y concreto de la proposición, con tal “*grado de especificidad que permita a los congresistas conocer adecuada, previa y suficientemente la proposición normativa objeto de discusión y aprobación*”³⁶. En la sentencia C-131 de 2009, la Corte determinó que, aunque no se dio lectura al texto de un grupo de proposiciones, su contenido fue explicado durante la sesión, de modo que permitió que los congresistas expresaran sus opiniones sobre las modificaciones. Esto permitió inferir que existía suficiente información para el debate y votación. La Corte concluyó que la publicidad de las propuestas, con su debida explicación, fue garantizada por el ponente y uno de los proponentes, y aseguró así el conocimiento de todos los presentes.

Además, en la Sentencia C-481 de 2019 esta corporación consideró que, en todo caso, la *especificidad* y *suficiencia* de la explicación oral deben ser analizadas en cada caso concreto, en función de la naturaleza de la norma de que se trate y de los elementos centrales que la componen. Esto, para efecto de determinar si las explicaciones comprenden o no el detalle necesario para ilustrar a los congresistas al momento de su discusión y votación.

En las Sentencias C-415 de 2020 y C-109 de 2023, la Sala Plena optó por un estándar que impone estudiar si la explicación fue *clara, precisa y necesaria*. De especial importancia resulta el criterio de *necesidad*, habida cuenta de que

³⁵ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-760 de 2001, página 35.

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-537 de 2012, fundamento jurídico 15.2.4.

la Corporación concluyó que *“las explicaciones suministradas no necesariamente tenían que versar sobre todas y cada una de las disposiciones de la ley”*³⁷. Igualmente, en la Sentencia C-314 de 2022 se adoptó un criterio de *razonabilidad*, que implica un estándar de valoración menos estricto que en el primer caso. Esto se justificó en el hecho de que en la sentencia C-481 de 2019 se analizaron normas de orden tributario. Dentro de la explicación oral la Corte ha entendido que la expresión de opiniones sobre las modificaciones propuestas puede derivar en la inferencia de que hubo información suficiente³⁸.

(v) *Publicación en página Web*: A partir de la Sentencia C-481 de 2019 la Corte ha avalado que el conocimiento previo y completo de los textos sometidos a debate en efecto puede darse a través de las nuevas tecnologías de la información o cualquier medio adecuado para comunicarla a sus destinatarios. En la sentencia C-481 de 2019 se determinó que la publicación en página web era válida siempre y cuando se informara a los congresistas de dicha publicación.

En ese caso la Corte señaló que *“el conocimiento previo y completo de los textos sometidos a debate en efecto puede darse a través de las nuevas tecnologías de la información o cualquier medio adecuado para comunicarla a sus destinatarios, pero para ello es necesario que se informe a los parlamentarios, y a la ciudadanía en general, en dónde se encuentran publicados”*. Ahora, al momento de valorar la prueba, la Sala concluyó que la publicación en la página web del Senado de la República no podía tenerse como prueba del conocimiento para los representantes a la Cámara, por dos razones: (i) el representante no estaba obligado a conocer la publicación hecha en la página web de otra corporación pública y (ii) la ventana temporal de publicación fue corta (menor de 24 horas). Es importante destacar que en ese caso se analizó la publicidad de proposiciones propuestas durante la sesión plenaria de otra cámara.

³⁷ Acápite sobre *“Desconocimiento del principio de publicidad”*, subtítulo de *“no desconocimiento del principio de publicidad”*, análisis sobre el segundo debate que se surtió ante la Plenaria del Senado de la República (fj. 129).

³⁸ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-760 de 2001, fundamento jurídico 3.2.2.

Así, las reglas que se desprenden de la Sentencia C-481 de 2019 para la validez de la publicación de proposiciones a través de la página web son las siguientes: (i) se debe avisar previamente a los miembros de la cámara dónde se encuentran ubicadas las proposiciones publicadas; (ii) la página web que debe usarse para la publicación debe corresponder a la cámara en donde se pretende hacer la publicidad; y (iii) la publicación debe hacerse con un tiempo suficiente para que los miembros puedan conocer del contenido del objeto de la proposición.

En la Sentencia C-109 de 2023 la Corte ajustó el criterio de valoración del medio alternativo de publicación en página web y afirmó que el informe previo no limitaba la validez de la publicación como herramienta para garantizar el principio de publicidad. Sin embargo, esta precisión de la regla se fundamentó en las circunstancias particulares del trámite legislativo de la Ley 2099 de 2021. La Corte reconoció que dicha ley fue tramitada durante un período en el que el país atravesaba un proceso de estabilización y reducción de los contagios y las muertes causadas por la Covid-19, situándose entre dos picos de contagios. Por ello, se justificó el uso de medios virtuales de publicidad, dado que en esa época era necesario mantener el distanciamiento físico para controlar los contagios y las muertes. En consecuencia, este estándar de valoración no puede aplicarse de manera general, ya que fue concebido como una medida excepcional debido a esas circunstancias específicas.

Posteriormente, la Sentencia C-294 de 2024 reiteró y precisó las subreglas que rigen la validez de la publicación en páginas web institucionales como forma de dar cumplimiento al principio de publicidad. En particular, reafirmó que esta modalidad solo es admisible si se cumple con: (i) la identificación clara del canal oficial de publicación, correspondiente a la cámara legislativa competente; (ii) la notificación oportuna a los congresistas sobre la ubicación del contenido en dicho medio; y (iii) la garantía de un plazo razonable que permita el acceso efectivo al contenido antes del debate y la votación.

88. En la sentencia C-294 de 2024 la Corte concluyó que el trámite de aprobación de la proposición relativa a los numerales 6 y el párrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 durante la sesión plenaria del Senado de la República adolecía de vicios insubsanables en razón a su falta de publicidad.

Para juzgar el caso *sub judice* resulta imperativo replicar el análisis efectuado en la sentencia referida, pues los apartados del artículo 61 que son objeto de control en este expediente estaban incluidos dentro de la misma proposición y surtieron el mismo trámite que las disposiciones declaradas inexecutable mediante la sentencia C-294 de 2024.

89. En la Sentencia C-294 de 2024, la Sala Plena constató que, al adoptar el numeral 6 y el párrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, el legislador incurrió en vicios de trámite insubsanables. La Sala verificó que las normas demandadas se añadieron mediante una proposición modificatoria al artículo 55 del proyecto de ley en ese momento. Constató que esta proposición fue presentada el 26 de abril de 2023 ante la subsecretaría general del Senado, no fue incluida en el informe de ponencia para el debate de plenaria en el Senado de la República y fue aprobada en bloque el 2 de mayo del mismo año. La Corte tuvo por demostrado que no se cumplió con el requisito de publicidad establecido en la Ley 5 de 1992, pues la proposición no fue publicada por medios oficiales o alternativos previo a su debate y aprobación, ni tampoco fue leída o explicada.

90. En primer lugar, encontró que la explicación dada por el presidente del Senado de la República sobre la proposición fue insuficiente, ya que no brindó a los integrantes de la respectiva cámara la claridad necesaria para entender su alcance antes de ser aprobada. Además, observó que no se pudo demostrar que la publicación de la proposición en la página web del Senado ocurriera antes de la decisión; y que de hecho, en el trámite ante la plenaria, no se informó a los senadores que dicho medio sería el mecanismo de publicidad en esa instancia.

91. La Sala Plena también concluyó que, como consecuencia de la violación del principio de publicidad, durante el trámite legislativo de las disposiciones en cuestión también se violaron los principios de consecutividad e identidad flexible. Aunque las medidas contenidas en el numeral 6 y el párrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 estaban relacionadas con algunos temas del Plan Nacional de Desarrollo, estas no fueron debatidas en el primer debate ante las comisiones económicas conjuntas.

92. Así, la Corte consideró que los vicios advertidos durante el trámite de las normas impugnadas eran insubsanables. Agregó que devolver la ley al Congreso para corregir los errores identificados habría significado, en la práctica, retroceder el proceso legislativo hasta el primer debate para que allí se discutiera la medida demandada. Por esos motivos, en la sentencia C-294 de 2024, la Sala Plena declaró la inexequibilidad del numeral 6 y del párrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023.

H. Análisis del caso concreto

93. A continuación, se resumen los antecedentes de la Ley 2294 de 2023:

94. El 6 de febrero de 2023, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público radicó en la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley No. 338 (Cámara) y 274 (Senado) “*por medio el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”.*” El proyecto de ley fue publicado el 13 de febrero de 2023 en la Gaceta del Congreso No. 18 de 2023.

95. El 19 de marzo de 2023, los ponentes presentaron el informe de ponencia para el debate en las comisiones constitucionales permanentes conjuntas 3° y 4° del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la cual fue publicada en la Gaceta 180 (Cámara de Representantes) del 19 de marzo de 2023 y en la Gaceta 183 (Senado de la República) del 20 de marzo de 2023.

96. El debate en la sesión de las comisiones constitucionales permanentes conjuntas 3° y 4° de Cámara de Representantes y del Senado de la República transcurrió los días 20, 21, 22 y 23 de marzo de 2023. El debate fue publicado a través de las Gacetas 858, 859 y 860 de 2023. El texto aprobado consta en la Gaceta 274 del 10 de abril de 2023.

97. El 26 de abril de 2023, los ponentes del proyecto presentaron el informe de ponencia para el debate en la sesión plenaria del Senado de la República con las proposiciones radicadas en las comisiones conjuntas tercera y cuarta, hecho que puede verificarse en la Gaceta 386 del 26 de abril de 2023.

98. El debate de la sesión plenaria del Senado de la República transcurrió los días 2 y 3 de mayo de 2023. El debate fue publicado en las Gacetas 889 y 902 de 2023. El texto aprobado consta en la Gaceta 417 de 2023.

99. De otro lado, el 26 de abril de 2023, los ponentes radicaron el informe de ponencia para el debate en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes. Este informe de ponencia fue publicado en la Gaceta 388 de 2023.

100. Así, el debate en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes transcurrió los días 2, 3 y 4 de mayo de 2023. El debate fue publicado en las Gacetas 982, 1311 y 1143 de 2023. El texto aprobado consta en la Gaceta del Congreso 428 de 2023.

101. En cuanto a los textos aprobados en las sesiones plenarias de ambas cámaras, se encontraron discrepancias en 43 artículos, por lo que se hizo necesario integrar una Comisión Accidental de Conciliación, con el fin de asegurar la representación de todas las corrientes políticas que conforman el Congreso de la República.

102. De esta manera, la Comisión Accidental de Conciliación acogió el texto definitivo aprobado en la Cámara de Representantes respecto de 15 de los artículos aprobados con discrepancias entre ambas cámaras. Igualmente, acogió el texto definitivo aprobado en el Senado de la República respecto de 25 de los artículos aprobados con discrepancias entre ambas cámaras. Finalmente, aprobó la eliminación de 3 artículos.

103. El 4 de mayo de 2023, la Comisión rindió el informe de conciliación ante las sesiones plenarias de ambas cámaras. La presentación del informe fue publicada en las Gacetas 427 y 429 de 2023.

104. El 5 de mayo de 2023, las sesiones plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes aprobaron el informe de conciliación. Las sesiones fueron publicadas en las Gacetas 855 y 923 de 2023.

105. El 18 de mayo de 2023, el presidente de la República sancionó el proyecto de ley, y el 19 de mayo de 2023, la Ley 2294 de 2023, "por la cual se

expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia Potencia Mundial de la Vida"', fue publicada en el Diario Oficial 52.400.

106. En el marco del expediente D-15357, la Sala Plena profirió el auto 705 el 10 de abril de 2024, mediante el cual devolvió el expediente legislativo de la Ley 2294 de 2023 al Senado de la República para efectos de que subsanara el proceso en lo referente a los artículos que fueron objeto de conciliación, incluidos los artículos 289 y 297. En concreto, la Sala Plena concluyó que no se cumplió con la obligación de publicar el informe de conciliación con al menos un día de anticipación antes de su discusión y votación en la plenaria del Senado, tal como lo exige el artículo 161 de la Constitución Política, ya que la Gaceta del Congreso que contenía dicho informe fue publicada después de la sesión en la que se aprobó, lo que implica que los senadores no tuvieron acceso adecuado al texto antes de la votación.

107. De conformidad con la anterior orden, mediante Gaceta 453, del 22 de abril de 2024, se publicó nuevamente el informe de conciliación. Finalmente, el 4 de junio de 2024, la sesión plenaria del Senado de la República aprobó nuevamente el informe de conciliación. Dicha sesión fue publicada en la Gaceta 1143 de 2024.

108. Mediante Sentencia C-448 de 2024, la Corte Constitucional constató que el vicio advertido en el Auto 705 de 2024 fue subsanado. En consecuencia, 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”, por el cargo analizado y conforme con las consideraciones expuestas en la providencia.

Trámite legislativo que condujo a la aprobación del artículo 5 de la Ley 2294 de 2023 en la sesión plenaria del Senado de la República y solución del caso concreto

109. En el proyecto de ley radicado por el Gobierno nacional el 06 de febrero de 2023, esta disposición fue presentada como artículo 5³⁹. El párrafo 3° de este artículo era el siguiente:

*“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.”*⁴⁰

110. Las comisiones económicas constitucionales permanentes no introdujeron modificaciones al párrafo 3° de la disposición acusada. Así consta en la Gaceta 274 de 2023, mediante la cual se publicó el texto aprobado por las comisiones. Tampoco hubo modificaciones al párrafo dentro del texto del proyecto presentado en la ponencia para el debate en la sesión plenaria del Senado de la República.⁴¹

111. Con el informe de ponencia para el debate en la sesión plenaria del Senado de la República también se publicaron las proposiciones recibidas en relación con el párrafo 3° del artículo 5⁴² que se habían presentado hasta ese momento. En ese sentido, se constatan las siguientes proposiciones:

(i) De la Representante Dorina Hernández Palomino:

“PARAGRAFO TERCERO. Como parte integral del Plan Plurianual de Inversiones se incluye una proyección indicativa para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras por un monto de treinta (30) billones de pesos, que incluye todos los recursos del Presupuesto General de

³⁹ Cfr. Gaceta 18 del 13 de febrero de 2023, página 2.

⁴⁰ Gaceta 18 del 13 de febrero de 2023, página 2.

⁴¹ Cfr. Gaceta 386 del 26 de abril de 2023, página 11.

⁴² Cfr. Gaceta 386 del 26 de abril de 2023, páginas 278 a 1339.

*la Nación, el Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías, de los cuales cinco coma nueve (5.9) billones de pesos 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 colectividades étnicas. Estos recursos se proyectan respetando el marco de gasto de mediano plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.”*⁴³

(ii) De los Representantes David Ricardo Mayorca, Heráclito Landinez Suárez y de los Senadores Aida Marina Quilcue Vivas, Martha Isabel Peralta Epieyu, Pedro Baracutao García Ospina:

*“PARAGRAFO TERCERO. Como parte integral del Plan Plurianual de Inversiones se incluye una proyección indicativa para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras por un monto de treinta (30) billones ...”*⁴⁴

(iii) De la Representante Astrid Sánchez Montes Oca:

“PARAGRAFO 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 específico, que incluya los recursos del Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías, de los cuales cinco coma 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.

El Gobierno nacional a través del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda identificará en el Plan Plurianual de Inversiones el monto específico, destinado en el Plan Nacional de Desarrollo a las

⁴³ Gaceta 386 del 26 de abril de 2023, página 552.

⁴⁴ Gaceta 386 del 26 de abril de 2023, página 451.

comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palanqueras, provenientes de todas las fuentes de financiamiento.”⁴⁵

(iv) Del Senador Paulino Riascos:

“PARAGRAFO TERCERO. De conformidad con la oferta institucional y los recursos indicativos como parte integral del Plan Plurianual de Inversiones se incluye una proyección indicativa para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras por un monto de veintinueve (29) 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 y 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.”⁴⁶

(v) De los representantes Astrid Sánchez Montes de Oca, Cristóbal Caicedo Angulo, Gersón Lisímaco Montaña Arizala, Jorge Méndez Hernández, Leonor María Palencia Vega:

“PARAGRAFO 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 específico de treinta (30) billones de pesos, que incluya los recursos del Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías, de los cuales cinco coma nueve (5,9) billones corresponden a la proyección indicativa de los recursos del Presupuesto General de la Nación para el cumplimiento de 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.

El Gobierno nacional a través del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda identificará en el Plan Plurianual de Inversiones el

⁴⁵ Gaceta 386 del 26 de abril de 2023, página 877.

⁴⁶ Gaceta 386 del 26 de abril de 2023, página 565.

monto específico, destinado en el Plan Nacional de Desarrollo a las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palanqueras, provenientes de todas las fuentes de financiamiento.”⁴⁷

112. Según la información disponible en el micrositio web del Senado de la República y conforme a lo informado por el secretario del Senado de la República⁴⁸, el 2 de mayo de 2023 se publicó en la página web del Senado una proposición modificatoria por parte de la Comisión Legal Afrocolombiana al artículo 5 del proyecto de ley. La proposición está firmada por varios congresistas. Entre las firmas se pueden distinguir la de los representantes Ana Rogelia Monsalve, Víctor Andrés Tovar, Gersel Luis Pérez Altamiranda, John Jairo González Agudelo, Juan Pablo Salazar Rivera, Orlando Castillo Advíncula, Diógenes Quintero Amaya, Juan Carlos Vargas Soler y Cristóbal Caicedo Angulo y de los senadores Piedad Córdoba y Paulino Riascos Riascos. Esta proposición planteaba la modificación del párrafo 3° y contaba con el aval del gobierno, como se menciona en el documento. La proposición se presentó y recibió aval el 2 de mayo de 2023. El contenido de la proposición es el siguiente:

“MODIFIQUESE EL PARÁGRAFO 3° Y ADICIONESE EL PARÁGRAFO 5° AL ARTÍCULO 5 DEL PROYECTO DE LEY 338/2023C – 274/2023S: “POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022-2026 “COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA” el cual quedará así”

ARTÍCULO 5.

PARAGRAFO 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

⁴⁷ Gaceta 386 del 26 de abril de 2023, página 1237.

⁴⁸ Del expediente digital “Remisión de pruebas - respuesta al oficio No. OPC-067 de 2024”.

*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.*⁴⁹

113. Durante la sesión plenaria del Senado de la República, celebrada el 2 de mayo de 2023, el presidente del Senado solicitó al equipo de Gobierno que presentara las proposiciones al proyecto de ley que contaran con su aval, con el fin de leerlas y posteriormente votarlas en bloque. Entre estas proposiciones se encontraba la modificatoria al parágrafo 3° del artículo del proyecto.⁵⁰

114. Dado que la proposición no había sido publicada en medios oficiales o alternativos, su alcance fue explicado por el entonces presidente del Senado en los siguientes términos:

*“(…) proposición presentada por innumerables firmas, entre otras, la de la Senadora Piedad Córdoba y, los Representantes de la Bancada Afro, que dice: Parágrafo tercero. Como parte integral del Plan Plurianual de Inversiones, se incluye una proyección indicativa para las comunidades negras, afro colombianas, raizales y palenqueras”.*⁵¹

115. Posteriormente, en la misma sesión, la disposición fue votada en bloque junto con las demás proposiciones modificativas o aditivas que tenían aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Se recibieron 60 votos por el sí y 14 por el no. De este modo quedó aprobada la proposición.⁵²

⁴⁹ Oficio SRE-CS-171-2024, suscrito por la jefe de sección de relatoría del Senado de la República. Obra en el expediente digital en el archivo denominado “Remisión de pruebas-respuesta al oficio No OPC-067 de 2024”. Remitido por el Secretario General del Senado de la República el 15 de julio de 2024.

⁵⁰ Cfr. Gaceta del Congreso 889 del 19 de julio de 2023, página 100.

⁵¹ Gaceta del Congreso 889 del 19 de julio de 2023, página 100.

⁵² Cfr. Gaceta del Congreso 889 del 19 de julio de 2023, página 102.

Visto lo anterior, la Sala Plena concluye que el trámite legislativo que condujo a la aprobación 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 de la Ley 2294 de 2023 desconoció el principio de publicidad por las razones que se exponen a continuación:

116. La publicación de la proposición en la página web del Senado de la República no cumplió con el requisito de publicidad previa establecido por la jurisprudencia constitucional, dado que se realizó el mismo día en que fue debatida y votada en la sesión plenaria. Además, la Sala constata que las medidas adicionales para asegurar la difusión del contenido de la modificación no cumplen las condiciones mínimas para la garantía del principio de publicidad.

117. La explicación del presidente del Senado durante la sesión plenaria se restringió a reiterar que la proposición consistía en la inclusión de una proyección indicativa para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Sin embargo, en el texto original incluido en el informe de ponencia este párrafo ya incluía la alusión a un presupuesto indicativo para estas comunidades. La diferencia entre el texto conocido por los legisladores y el votado finalmente consistía en la cifra de la proyección indicativa y las fuentes de los recursos indicados. Así, en el texto incorporado en el informe de ponencia la proyección indicativa correspondía a \$5.9 billones con el presupuesto general de la Nación como única fuente, en las demás proposiciones que no fueron sometidas a votación la cifra oscilaba entre un total de \$34 (29 con fuentes diversas y 5 con fuente PGN) y \$30 billones.

118. De modo que la proposición no fue publicada por medios oficiales o alternativos, ni su contenido expuesto oralmente con suficiencia, ni conocida antes de la votación. Por lo tanto, la Sala considera que el trámite legislativo de la proposición no respetó el principio de publicidad en tanto los Senadores no tuvieron conocimiento previo del contenido material de la proposición previo a su votación.

119. Por las razones expuestas, la Corte declarará la inexecutable de la expresión *“veintinueve (29,265) billones de pesos, que incluye todos los recursos del Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías, de los cuales cinco, nueve”* párrafo tercero del artículo 5 de la Ley 2294 de 2023 por la violación del principio de publicidad.

120. Asimismo, la Sala advierte la necesidad de proferir una sentencia con efectos sustitutivos en relación con el párrafo tercero con el fin de preservar la coherencia del párrafo y garantizar un marco normativo claro y funcional.

121. La Corte ha reconocido que, en ciertos casos, procede adoptar sentencias integradoras, en virtud de las facultades que le otorga el artículo 241 de la Constitución, en armonía con el principio de conservación del derecho y la prevalencia del derecho sustancial.

122. La jurisprudencia constitucional ha explicado que las sentencias integradoras, incluidas las de alcance sustitutivo, no responden a una única técnica decisoria. En la Sentencia C-109 de 1995, la Corte indicó que esta clase de providencias constituye una modalidad de decisión por medio de la cual el juez constitucional proyecta los mandatos de la Constitución Política en la legislación ordinaria para integrar aparentes vacíos normativos o enfrentar las indeterminaciones del orden legal. En ese mismo pronunciamiento, la Corte precisó que, cuando el enunciado legal resulta insuficiente o contrario a la Constitución Política, el juez debe proyectar tales mandatos directamente al caso. La Sentencia C-489 de 2023 reiteró esa comprensión general de las sentencias integradoras y recordó que estas decisiones buscan evitar que la expulsión simple de una disposición produzca resultados contrarios a otros mandatos constitucionales.

123. Sin embargo, la jurisprudencia también ha identificado una modalidad específica de integración cuando la respuesta constitucional no consiste solo en proyectar directamente los mandatos de la Constitución Política sobre la disposición acusada, sino en sustituir el contenido normativo incompatible por otro que permita conservar un significado normativo coherente. En la Sentencia C-325 de 2009, la Corte señaló que, en la modalidad sustitutiva, corresponde retirar del ordenamiento jurídico los contenidos normativos

juzgados inconstitucionales y, a la vez, ajustar la disposición para que exprese un significado coherente, de acuerdo con los designios de la Constitución.

124. La primera aproximación parte de la fuerza normativa de la Constitución Política y de su eficacia directa en la resolución del problema jurídico. La segunda aproximación exige, además, una operación de recomposición del texto legal, con el propósito de colmar el vacío que surge tras la exclusión del segmento incompatible y preservar la inteligibilidad de la regulación. En este caso, la Sala adoptará una sentencia integradora en su modalidad sustitutiva, porque la inexequibilidad parcial del párrafo tercero dejaría un texto incompleto y sin un significado normativo coherente.

125. En el caso concreto, la Sala sustituirá la expresión inexequible “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” por la expresión “por un monto de cinco coma nueve billones de pesos (5,9 billones) que corresponden”.

Trámite legislativo que condujo a la aprobación del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 en la sesión plenaria del Senado de la República

126. En el proyecto de ley radicado por el Gobierno nacional el 06 de febrero de 2023, esta disposición fue presentada como artículo 48⁵³. El texto de este artículo era el siguiente:

“ARTÍCULO 48. MECANISMOS PARA FACILITAR Y DINAMIZAR LOS PROCESOS DE COMPRA DE TIERRAS POR OFERTA VOLUNTARIA. En el marco del procedimiento de compra por oferta voluntaria a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), podrán adelantarse las siguientes medidas:

⁵³ Cfr. Gaceta 18 del 13 de febrero de 2023, página 8.

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 iii) 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 de 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.”⁵⁴

127. En el texto aprobado por las comisiones económicas constitucionales permanentes, esta disposición quedó como el artículo 55 y no tuvo modificaciones sustanciales en su contenido o redacción. La disposición tampoco tuvo modificaciones en el texto del proyecto presentado en la ponencia para el debate en la sesión plenaria del Senado de la República.⁵⁵

128. Junto con la publicación de la presentación del informe de ponencia para el debate en la sesión plenaria del Senado de la República también se publicaron las proposiciones relativas a esta disposición⁵⁶ que hasta ese momento se habían presentado. En ese sentido, se constatan las siguientes proposiciones:

(i) De los representantes David Ricardo Racero Mayorca, Heráclito Landinez Suarez, Carlos Carreño, Luis Alberto Albán, Jairo Cala, Pedro Baracutao García Ospina, Luvi Katherine Miranda Peña, Diógenes Quintero Amaya, Karen Atrith Olarte y Jhon Fredy Núñez Ramos y la senadora Martha Isabel Peralta Epieyu:

⁵⁴ Gaceta 18 del 13 de febrero de 2023, página 8.

⁵⁵ Cfr. Gaceta 386 del 26 de abril de 2023, páginas 19 y 20.

⁵⁶ Cfr. Gaceta 386 del 26 de abril de 2023, páginas 278 a 1339.

*“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 con destino al Fondo de Tierras a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), podrán adelantarse las siguientes medidas: (...)”.*⁵⁷

(ii) De las representantes Olga Lucía Velázquez Nieto y Etna Tamara Argote Calderón:

“En mi condición de Representante a la Cámara por el XXXXX y de acuerdo con lo establecido en los artículos 233 y 249 de la Ley 5 de 1992, propongo a la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes someter a consideración la siguiente proposición para modificar el artículo 48 del PROYECTO DE LEY N 338 DE 2023 CÁMARA, N 274 DE 2023 SENADO: "Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida", en el siguiente sentido:

- Resulta necesario establecer la posibilidad de adquirir tempranamente los inmuebles rurales del Fondo para la Reparación de las Víctimas vinculados a acciones de extinción del derecho de dominio en curso. Lo anterior, con el fin de garantizar una fuente adicional de predios rurales para la Reforma Agraria, siempre respetando el deber de información al juez competente del proceso de extinción de dominio y la constitución de la respectiva reserva técnica que garantizará la capacidad económica para atender las ordenes de devolución que se generen.*
- Se establece un procedimiento para la identificación y priorización de predios que puedan ser adquiridos para la implementación de la reforma rural integral a través de uso de metodologías indirectas y en economías de escalas. Con ello se busca aumentar la oferta de predios y articular esta acción de compra con los procesos de ordenamiento social de la propiedad.*
- Así mismo, se busca establecer que la ANT, como autoridad encargada del proceso de compra y adjudicación de predios en el marco de la Reforma*

⁵⁷ Gaceta 386 del 26 de abril de 2023, página 455.

Agraria, cuente con la primera opción de compra ante el Frisco, el Fondo para la Reparación de las Víctimas y las demás entidades públicas.”⁵⁸

129. Según lo informado por el secretario del Senado de la República⁵⁹, el 26 de abril de 2023 se presentó en la Secretaría General del Congreso de la República una proposición modificatoria al artículo 55 del proyecto de ley. La proposición está firmada por varios congresistas. Entre las firmas se pueden distinguir la de los representantes Wilmer Castellanos, David Racero, Leyla Marleny Rincón Trujillo, Luz Marina Múnera, Gloria Liliana Rodríguez, Alirio Uribe, Gloria Arizabaleta, Gabriel Becerra y Olga Lucía Velásquez, y de las senadoras Clara López, Angelica Lozano y Aída Avella. Esta proposición fue avalada por el gobierno en la misma sesión del 2 de mayo de 2023. El documento contentivo de la proposición fue publicado en el micrositio web del Senado de la República el 2 de mayo de 2023 dentro del paquete identificado con el nombre “*P 303 PAQUETE AVALADAS APROBADAS VARIOSARTS PL 232 DE 2023 SENADO PL 338 DE 2023 CAMARA VARIOS H.S.*”⁶⁰.

130. El contenido de la proposición era el siguiente:

“PROPOSICIÓN MODIFICATORIA AL ARTÍCULO 55 DEL PROYECTO DE LEY N° 338 DE 2023 CÁMARA, N° 274 DE 2023 SENADO POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022-2026 “COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA”.

El artículo 55 quedará así:

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 a cargo de la

⁵⁸ Gaceta 386 del 26 de abril de 2023, página 1135.

⁵⁹ Del expediente digital “Remisión de pruebas - respuesta al oficio No. OPC-067 de 2024”.

⁶⁰ Oficio SRE-CS-171-2024, suscrito por la jefe de sección de relatoría del Senado de la República. Obra en el expediente digital en el archivo denominado “Remisión de pruebas-respuesta al oficio No OPC-067 de 2024”. Remitido por el Secretario General del Senado de la República el 15 de julio de 2024.

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

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

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

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

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

4. *Transferencia directa por parte de otras entidades públicas. La ANT podrá*

adquirir de manera directa bienes inmuebles rurales de propiedad de las entidades públicas que cumplan con las condiciones para la implementación de programas de dotación de tierras.

Las entidades de derecho público podrán realizar la transferencia a título gratuito. En estos casos, la transferencia puede condicionar que la ANT comprometa la inversión de recursos. Estos recursos se destinarán a la

compra de inmuebles para nuevas adjudicaciones, la adecuación de los bienes transferidos o su saneamiento.

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

EI 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.

PARAGRAFO 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.

PARAGRAFO 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.

PARAGRAFO 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.”⁶¹

⁶¹ Oficio SRE-CS-171-2024, suscrito por la jefe de sección de relatoría del Senado de la República. Obra en el expediente digital en el archivo denominado “Remisión de pruebas-respuesta al oficio No OPC-067 de 2024”. Remitido por el Secretario General del Senado de la República el 15 de julio de 2024.

131. Durante la sesión plenaria del Senado de la República, celebrada el 2 de mayo de 2023, el presidente del Senado solicitó al equipo de Gobierno que presentara las proposiciones al proyecto de ley que contaran con su aval, con el fin de leerlas y posteriormente votarlas en bloque. Entre estas proposiciones se encontraba la modificatoria al artículo 55 del proyecto.⁶²

132. El alcance de esta proposición modificatoria fue explicado por el entonces presidente del Senado en los siguientes términos:

*“(…) y la proposición que se refiere al artículo 55 avalada, también, y con múltiples firmas, tengo N firmas, la de la Senadora Liliana, la de la Senadora Clara Lopez, Angélica Lozano, en fin, Aída Avella, artículo 55 y esa proposición agrega, entre otros, en el numeral dos, inmuebles rurales no sociales con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio, bajo de la figura enajenación temprana de cualquier otro mecanismo que establezca la ley, en los eventos en los que se hubiera constituido reserva técnica, o si hubiera pagado el valor de venta y siempre que sea declara la extinción de dominio, serán reintegrados al Fondo de Tierras, esa es una proposición avalada por el Gobierno y con la firma de 30 Senadores.”*⁶³

133. Posteriormente, en la misma sesión, la disposición fue votada en bloque junto con las demás proposiciones modificativas o aditivas que tenían aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Se obtuvieron 60 votos por el sí y 14 por el no. De este modo quedó aprobada la proposición.⁶⁴

134. Es preciso advertir que en la Sentencia C-294 de 2024 la Corte también analizó el trámite de aprobación del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 con ocasión de una demanda formulada contra el numeral 6 y el párrafo de esta disposición por la violación del principio de publicidad. La Sala Plena constató que *“en relación con la proposición presentada frente al artículo 55 del proyecto de ley aprobatorio del Plan Nacional de Desarrollo en el trámite ante la Plenaria del Senado de la República no se cumplió el mecanismo de*

⁶² Cfr. Gaceta del Congreso 889 del 19 de julio de 2023, página 100.

⁶³ Gaceta del Congreso 889 del 19 de julio de 2023, páginas 101 y 102.

⁶⁴ Cfr. Gaceta del Congreso 889 del 19 de julio de 2023, página 102.

*publicidad definido en la Ley 5 de 1992, esto es, la lectura de la proposición previo al debate y su aprobación. Adicionalmente, al examinar si la publicidad se garantizó por otros mecanismos, esta corporación no encontró que la explicación realizada por el presidente del Senado sobre la proposición aquí analizada se presentara con un grado de claridad y detalle que les permitiera a los senadores conocer el alcance de la proposición presentada, avalada y aprobada. Finalmente, los otros mecanismos alegados, tales como la intervención de la ministra de Agricultura, la publicación en la página web o la inferencia por el contenido del debate, no revelan que en el trámite ante la plenaria del Senado se haya asegurado algún mecanismo o medida que les permitiera a los congresistas conocer el alcance de la proposición aprobada con respecto al artículo 55”.*⁶⁵

135. Con base en el anterior recuento de los hechos y tal como se constató en la sentencia C-294 de 2024, la Sala concluye que el trámite legislativo de aprobación de la proposición modificativa al artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 durante la sesión plenaria del Senado de la República incumplió parcialmente con el parámetro constitucional relativo al principio de publicidad por las siguientes razones.

136. El artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 establece un conjunto de mecanismos y procedimientos para la compra de tierras que serán destinadas al fondo de tierras en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras.

137. La proposición objeto de análisis introdujo varias modificaciones al artículo:

- Se agregó en la letra a del numeral 2 la expresión *“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”*.

⁶⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-294 de 2024, fundamento jurídico 134.

- En el numeral 3 se incluyó la referencia “*de que trata el artículo 54 de la Ley 975 de 2005*” en el inciso primero, y se añadió el segundo inciso y los literales a, b y c.

- Se añadió la totalidad del numeral 5 y del numeral 6.

- Asimismo, se incorporaron el párrafo 1° y el párrafo 3°.

138. Es importante reiterar que la Corte declaró la inexecutable del numeral 6 y el párrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 en la sentencia C-294 de 2024 y precisar que los párrafos 2° y 4° no fueron modificados por la proposición, sino que cambiaron su enumeración.

139. La Sala Plena constata que ninguno de los mecanismos empleados para dar a conocer el contenido de la proposición a los senadores, la publicación en la página web del Senado de la República y explicación oral por parte del entonces presidente del Senado, satisface el principio de publicidad. En primer lugar, la publicación en la página web no cumplió con el requisito de ser previo, pues fue cargada al micrositio el día de la sesión plenaria en la que se votó la proposición, y después de su aprobación, es decir, el 2 de mayo de 2023. Prueba de ello es que para cuando fue publicada fue identificada como “*avalada y aprobada*”⁶⁶. En segundo lugar, la explicación oral de la proposición que adelantó el presidente del Senado de la República durante la sesión del 2 de mayo de 2023 solamente cumplió con el requisito de publicidad respecto a la modificación a la letra a del numeral 2 del artículo, pues el entonces presidente del Senado de la República únicamente leyó la modificación propuesta respecto de la compra directa de tierras al Frisco a través del mecanismo de enajenación temprana o cualquier otro mecanismo, y precisó que procedía la reintegración a la Agencia Nacional de Tierras de la reserva técnica constituida en casos de extinción de dominio.

⁶⁶ Oficio SRE-CS-171-2024, suscrito por la jefe de sección de relatoría del Senado de la República. Obra en el expediente digital en el archivo denominado “Remisión de pruebas-respuesta al oficio No OPC-067 de 2024”. Remitido por el Secretario General del Senado de la República el 15 de julio de 2024.

140. Respecto a las demás modificaciones de la proposición, no se puede tener por cumplido el requisito de la publicidad, pues la exposición oral efectuada durante el trámite de la sesión plenaria no dio cuenta de su contenido o el alcance de dichas modificaciones que fueron objeto de votación. Tampoco se incorporaron en los informes de ponencia ni se difundieron por medios oficiales antes de la votación. Además, se descarta que hubieran concurrido mecanismos alternativos de publicidad reconocidos por la jurisprudencia, tales como la distribución previa de copias, su publicación con antelación razonable en el sitio web oficial del Senado, o la existencia de una explicación oral suficientemente específica y detallada. En resumen, no se garantizó el acceso real y oportuno al contenido de las modificaciones, lo que impidió a los senadores formar un criterio informado al momento de votar.

141. De la misma forma que en el proceso que terminó con la Sentencia C-294 de 2024, en este caso la Presidencia de la República sostuvo que se debe admitir como mecanismo de publicidad de la proposición su explicación por parte de la ministra de Agricultura. Al respecto, es preciso reiterar lo expresado por la Sala Plena en la referida sentencia C-294 de 2024. En esa ocasión, la Corte resaltó que la intervención de la ministra a la que se refería la defensa de la Presidencia de la República ocurrió el día siguiente a la aprobación del artículo 61, y se dio en relación con otra disposición que no corresponde al artículo examinado por la Corte. En efecto, en la sesión del 3 de mayo de 2023, la ministra explicó una proposición que radicó ese día frente al artículo 373 del proyecto de ley, que correspondía a las derogatorias y no al artículo 55, que regula los mecanismos para facilitar y dinamizar los procesos de compra de tierras por oferta voluntaria.

142. Por lo expuesto hasta acá, la Corte declarará la inexecutable de la expresión “*de que trata el artículo 54 de la Ley 975 de 2005*”, el inciso segundo, y los literales a, b y c del numeral 3 del artículo 61 demandado. Así mismo, se declarará la inexecutable del numeral 5 y del párrafo 1 de la misma norma.

143. Respecto al literal a. del numeral 2 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, la Sala encuentra acreditado el cumplimiento del principio de

publicidad. En efecto, el entonces presidente del Senado de la República explicó durante la sesión plenaria del 2 de mayo de 2023 todo el contenido normativo de la disposición, sobre la figura de enajenación temprana o de cualquier otro mecanismo que establezca la ley, y a la disposición relacionada con la reintegración de la reserva técnica en favor del Fondo de Tierras. La explicación oral del contenido de la proposición permitió que los senadores conocieran adecuadamente su alcance antes de proceder a la votación. Por consiguiente, la Corte declarará la exequibilidad de todo el literal a. del numeral 2 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023.

144. Asimismo, la Sala precisa que los párrafos segundo y cuarto del artículo 61 no fueron objeto de modificación por la proposición presentada y avalada durante la sesión plenaria del Senado de la República del 2 de mayo de 2023. Estos párrafos conservan la redacción contenida en el proyecto original debatido en primer y segundo debate, sin alteraciones. Dado que su contenido fue sometido a debate y aprobación, no se identifican vicios de procedimiento relacionados con la publicidad que afecten su validez. En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad de los párrafos segundo y cuarto del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023.

Trámite legislativo que condujo a la aprobación del artículo 289 de la Ley 2294 de 2023 en la sesión plenaria del Senado de la República

145. La Sala observa que esta disposición no se encontraba dentro del proyecto de ley radicado por el Gobierno nacional el 06 de febrero de 2023. Tampoco estaba dentro del texto aprobado por las comisiones económicas constitucionales permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.

146. En la presentación del informe de ponencia ante la sesión plenaria del Senado de la República, los ponentes del proyecto introdujeron esta disposición como un artículo nuevo. Correspondía al artículo 338 del proyecto

presentado a la sesión plenaria.⁶⁷ Los ponentes justificaron la inclusión de este artículo de la siguiente manera:

*“Artículo 338°. Nuevo. AUTORIZACIÓN EXCEPCIONAL PARA EL OTORGAMIENTO DE CRÉDITO DIRECTO A LOS PATRIMONIOS AUTÓNOMOS QUE CONSTITUYA LA FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS DE INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA EN SECTORES ELEGIBLES. Se autoriza a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. – FINDETER para realizar giros directos a patrimonios autónomos creados por dicha financiera como fideicomitente dentro de contratos de fiducia mercantil para el desarrollo de proyectos de inversión en infraestructura, y los demás que se encuentren dentro de los sectores elegibles.”*⁶⁸

147. El texto del artículo propuesto dentro de la ponencia para el debate ante la sesión plenaria del Senado de la República fue el siguiente:

“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

⁶⁷ Cfr. Gaceta del Congreso 386 del 26 de abril de 2023, página 8.

⁶⁸ Gaceta del Congreso 386 del 26 de abril de 2023, página 8.

provenirá 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.”⁶⁹

148. Este artículo nuevo fue una proposición de las Representantes Olga Lucia Velázquez Nieto y Diana Loaiza como consta en el documento anexo a

⁶⁹ Gaceta del Congreso 386 del 23 de abril de 2023, página 127.

la Gaceta 386 de 2023 en el que se presentó un resumen de las proposiciones radicadas al momento de la presentación de la ponencia.⁷⁰

149. Según la información disponible en el micrositio web del Senado de la República, el 2 de mayo de 2023 se publicó en esa página una proposición modificatoria al artículo 338 del proyecto de ley, que incorporaba a las organizaciones comunales como beneficiarias de la autorización excepcional para el otorgamiento de crédito directo, y añadía una condición para el otorgamiento de los créditos. Para su publicación en el micrositio web del Senado de la República, la proposición fue incluida en el paquete “*P 303 PAQUETE AVALADAS APROBADAS VARIOS ARTS PL 232 DE 2023 SENADO PL 338 DE 2023 CAMARA VARIOS H.S.*”⁷¹ Esta proposición contaba con el aval del gobierno. La proposición se presentó y recibió aval el 2 de mayo de 2023. El contenido de la proposición es el siguiente:

“Modifíquese el artículo 338 del texto propuesto para ponencia en segundo debate al proyecto de Ley 274 de 2023 Senado y 338 de 2023 Cámara “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, el cual quedará así:

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. *Previo 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*

⁷⁰ Gaceta del Congreso 386 del 23 de abril de 2023, página 189.

⁷¹ Oficio SRE-CS-171-2024, suscrito por la jefe de sección de relatoría del Senado de la República. Obra en el expediente digital en el archivo denominado “Remisión de pruebas-respuesta al oficio No OPC-067 de 2024”. Remitido por el Secretario General del Senado de la República el 15 de julio de 2024, página 11 del pdf.

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.

PARAGRAFO 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

PARAGRAFO SEGUNDO. La operación de que trata este artículo no corresponde a aquellas calificadas como operaciones de crédito público.”⁷²

150. Durante la sesión plenaria del Senado de la República, celebrada el 2 de mayo de 2023, el presidente del Senado solicitó al equipo de Gobierno que presentara las proposiciones al proyecto de ley que contaran con su aval, con el fin de leerlas y posteriormente votarlas en bloque. Entre estas proposiciones se encontraba la modificatoria al artículo 338 del proyecto de ley.⁷³ Sin embargo, sobre esta proposición no hubo lectura o explicación alguna.

151. Posteriormente, en la misma sesión, la disposición fue votada en bloque junto con las demás proposiciones modificativas o aditivas que tenían aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La votación quedó 60 por el sí y 14 por el no.⁷⁴ De este modo quedó aprobada la proposición.

152. La revisión de la proposición modificatoria y su comparación con el texto publicado en la ponencia para debate en plenaria del Senado de la República, permite concluir que la modificación propuesta consistía en la adición de 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

⁷² Oficio SRE-CS-171-2024, suscrito por la jefe de sección de relatoría del Senado de la República. Obra en el expediente digital en el archivo denominado “Remisión de pruebas-respuesta al oficio No OPC-067 de 2024”. Remitido por el Secretario General del Senado de la República el 15 de julio de 2024, página 11 del pdf.

⁷³ Cfr. Gaceta del Congreso 889 del 19 de julio de 2023, página 100.

⁷⁴ Cfr. Gaceta del Congreso 889 del 19 de julio de 2023, página 102.

integrales de gestión de riesgos propios de las operaciones.”, incluidas en el título, el inciso primero y el inciso cuarto del artículo 338 propuesto.

153. La Sala constata que el resto del texto del artículo sí fue debidamente publicitado de forma previa y suficiente a su aprobación en la plenaria del Senado. Esto, por cuanto fue incorporado en el informe de ponencia para segundo debate publicado en la Gaceta 386 del 26 de abril de 2023. Por lo tanto, se presume que los senadores convocados a la sesión plenaria conocían de forma completa el texto propuesto por los ponentes para su aprobación. Sin embargo, la modificación que incluía a las organizaciones comunales como destinatarias de la autorización para la celebración de operaciones de crédito directo de la que trata el artículo no fue conocida por los senadores en tanto no fue publicada por medios oficiales o alternativos, ni explicada o expuesta de forma suficiente a los miembros de la plenaria del Senado previo a su debate y aprobación.

154. Vistos los antecedentes descritos, la Sala Plena concluye que el trámite legislativo que condujo a la aprobación de 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 no cumplió con el principio de publicidad.

155. Lo anterior por cuanto la proposición que fue sometida a votación y aprobada por la mayoría de la plenaria del Senado de la República no fue publicada por medios oficiales o alternativos previo a la apertura del debate y la votación. Si bien fue publicada el 2 de mayo de 2023 en la página web del Senado de la República, esta publicación fue posterior a su aprobación y no fue anunciada antes de apertura del debate ni de las votaciones. La proposición tampoco fue expuesta o su contenido explicado a la plenaria antes de la votación. De modo que está demostrado que los senadores no tenían conocimiento previo y suficiente del texto que les fue propuesto a votación.

La Corte constata que la ausencia de un mecanismo que garantizara el conocimiento de los congresistas sobre la proposición afectó el principio de publicidad como presupuesto para el debate y la adopción de una decisión democrática, pues los senadores no pudieron conocer el objeto sobre el que recayó su decisión.

156. En consecuencia, la Sala Plena declarará la inexecutable de las expresiones “**A ORGANIZACIONES COMUNALES Y**” “organizaciones comunales de las que trata el artículo 7 de la Ley 2166 de 2021, y”, “estará sujeto al cumplimiento de las condiciones definidas en el literal k) del numeral 1 del artículo 270 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero”, y “esto sin perjuicio de las facultades de la Superintendencia Financiera de Colombia respecto de la verificación del cumplimiento de los sistemas integrales de gestión de riesgos propios de las operaciones.”, incluidas en el título, el inciso primero y el inciso cuarto del artículo 289 de la Ley 2294 de 2023 por violación del principio de publicidad.

Trámite legislativo que condujo a la aprobación del artículo 297 de la Ley 2294 de 2023 en la sesión plenaria del Senado de la República

157. En el proyecto de ley radicado por el Gobierno nacional el 06 de febrero de 2023, esta disposición fue presentada como artículo 241⁷⁵. El texto de este artículo era el siguiente:

“ARTÍCULO 241. Adiciónese el inciso quinto al artículo 4 de la Ley 2079 de 2021, así:

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 y palenqueras y de grupos poblacionales específicos, especialmente de la población víctima del conflicto armado,

⁷⁵ Gaceta del Congreso N° 18 del 13 de febrero de 2023.

incluyendo para esta última, el diseño de estrategias encaminadas a superar las barreras para la utilización de subsidios no aplicados en vigencias anteriores.”.

158. En el texto aprobado por las comisiones económicas constitucionales permanentes, esta disposición quedó como el artículo 267 y solo se modificó para efectos de incluir a las comunidades campesinas dentro de las poblaciones a quienes beneficiaría el enfoque diferencial de la política de vivienda.⁷⁶ El texto aprobado fue el siguiente:

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

*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 y 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.”.*⁷⁷

159. El texto de esta disposición presentado en el informe de ponencia para el debate en la sesión plenaria del Senado de la República tampoco tuvo modificaciones.⁷⁸

160. Según la información disponible en el micrositio web del Senado de la República, el 2 de mayo de 2023 se publicó en esa página una proposición modificatoria al artículo 267 del proyecto de ley bajo la denominación “*P 303 PAQUETE AVALADAS APROBADAS VARIOS ARTS PL 232 DE 2023*”

⁷⁶ Cfr. Gaceta 386 del 26 de abril de 2023, página 54.

⁷⁷ Gaceta 386 del 26 de abril de 2023, página 54.

⁷⁸ Cfr. Gaceta 386 del 26 de abril de 2023, página 115.

SENADO PL 338 DE 2023 CAMARA VARIOS H.S.”⁷⁹ La proposición se presentó y recibió aval del Gobierno el 2 de mayo de 2023. El contenido de la proposición es el siguiente:

“PROPOSICIÓN DE ADICIÓN

Artículo 267°. Adiciónese el inciso quinto y dos 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

⁷⁹ Oficio SRE-CS-171-2024, suscrito por la jefe de sección de relatoría del Senado de la República. Obra en el expediente digital en el archivo denominado “Remisión de pruebas-respuesta al oficio No OPC-067 de 2024”. Remitido por el Secretario General del Senado de la República el 15 de julio de 2024.

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 los bienes y recursos de que trata el presente decreto, 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.”.

161. Durante la sesión plenaria del Senado de la República, celebrada el 2 de mayo de 2023, el presidente del Senado solicitó al equipo de Gobierno que presentara las proposiciones al proyecto de ley que contaran con su aval, con el fin de leerlas y posteriormente votarlas en bloque. Entre estas proposiciones se encontraba la modificatoria al artículo 267 del proyecto.⁸⁰

162. Aunque la proposición modificatoria incorporaba tres nuevos párrafos al artículo 267 del proyecto, la explicación de su alcance ofrecida por el entonces presidente del Senado se limitó al contenido del tercer párrafo propuesto, así:

“La proposición avalada, también, firmada N firmas ilegibles y se refiere al artículo 267, esa proposición lo que agrega es, un párrafo, el Fondo Nacional de Vivienda podrá estructurar y ejecutar proyectos y programas, para el sector de Aguas y Saneamiento Básico que permitan garantizar las condiciones de acceso y mínimo vital de la población, avalado por el

⁸⁰ Cfr. Gaceta del Congreso 889 del 19 de julio de 2023, página 100.

*Gobierno por el Ministerio de Vivienda y con N firmas ilegibles de varios Senadores.”*⁸¹

163. Posteriormente, en la misma sesión, la disposición fue votada en bloque junto con las demás proposiciones modificativas o aditivas que tenían aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La votación quedó 60 por el sí y 14 por el no. De este modo quedó aprobada la proposición.⁸²

164. Vistos los antecedentes del proceso legislativo, la Sala Plena concluye que el trámite legislativo que condujo a la aprobación de los párrafos primero y segundo del artículo 297 de la Ley 2294 de 2023 incumplió el principio de publicidad. Es claro que la proposición presentada el 2 de mayo de 2023, que incorporaba tres párrafos al artículo 267 del texto del proyecto de ley contenido en el informe de ponencia para segundo debate, no fue publicada por medios oficiales o alternativos de forma previa a la apertura del debate y la votación. La Sala observa que, para cumplir el principio de publicidad, el entonces presidente del Senado dio lectura textual al contenido del párrafo tercero propuesto. Sin embargo, omitió dar lectura u ofrecer alguna explicación sobre el contenido de los otros dos párrafos cuya adición se proponía. Estos párrafos adicionales se refieren a asuntos diferentes al regulado en el párrafo tercero que sí fue leído previo al debate y la votación. Esto por cuanto determinan la naturaleza jurídica de los negocios celebrados por los patrimonios autónomos constituidos por FONVIVIENDA para la ejecución de los subsidios familiares de vivienda, fijan objetivos a FONVIVIENDA como actor de la política de vivienda y hábitat y le conceden autorizaciones para la constitución de patrimonios autónomos.

165. En consecuencia, la Corte tiene por demostrado que los senadores no tuvieron conocimiento suficiente del contenido de los párrafos 1 y 2 del artículo 297 de la Ley 2294 de 2023 antes de su debate o votación en la plenaria del Senado de la República. La ausencia de un mecanismo que garantizara el conocimiento de los congresistas sobre la proposición afectó el principio de publicidad como presupuesto para el debate y la adopción de una

⁸¹ Gaceta del Congreso 889 del 19 de julio de 2023, página 101.

⁸² *Cfr.* Gaceta del Congreso 889 del 19 de julio de 2023, página 102.

decisión democrática, pues los senadores no pudieron conocer el objeto sobre el que recayó su decisión.

Insubsanabilidad de los vicios en la promulgación de las normas objeto de demanda

166. El párrafo del artículo 241 de la Constitución establece que, al encontrar un vicio de procedimiento subsanable, la Corte debe devolver la norma a la autoridad que la expidió para que corrija el error, tras lo cual decidirá sobre su exequibilidad.

167. Para determinar si un vicio es subsanable, la Corte evalúa si se cumplieron las etapas básicas del proceso legislativo, la gravedad del vicio, su impacto en los derechos de las minorías en el Congreso de la República y el tipo de ley involucrada.⁸³ En leyes aprobatorias del Plan Nacional de Inversiones y Plan Nacional de Desarrollo, la posibilidad de subsanación exige que el vicio sea corregible, que existan razones extraordinarias para su saneamiento y que no se afecten principios como el democrático o la supremacía constitucional.⁸⁴ Para la Corte los vicios insubsanables son aquellos que, aun corregidos, implican la omisión de etapas esenciales del procedimiento legislativo, el desconocimiento absoluto de requisitos formales, o que requieran rehacer el proceso legislativo o modificar el objeto del proyecto de ley.

168. Para el caso *sub judice*, la Sala considera que los vicios encontrados relativos a la falta de publicidad afectaron el principio democrático y la supremacía constitucional, toda vez que implicaron la elusión del debate de esas proposiciones en la sesión plenaria del Senado de la República. Devolver la ley al Congreso para corregir los errores implicaría retrotraer el proceso legislativo hasta esa etapa y rehacer el debate respecto de las proposiciones objeto de análisis. Aquello no es compatible con la figura de la subsanación,

⁸³ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-074 de 2021.

⁸⁴ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-294 de 2024 y Auto 705 de 2024.

que no prevé la repetición de gran parte del trámite. Por tanto, se trata de vicios insubsanables.

169. Con base en lo anterior, la Corte declarará la inexequibilidad de aquellas disposiciones que presentan un vicio insubsanable en su formación, derivado de la falta de publicidad en el trámite de aprobación de las normas durante el debate en la sesión plenaria del Senado de la República.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

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

SEGUNDO.- Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión *“veintinueve (29,265) billones de pesos, que incluye todos los recursos del Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías, de los cuales cinco, nueve”* incluida en el párrafo tercero del artículo 5 de la Ley 2294 de 2023 *“por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’.”* por la violación del principio de publicidad previsto en el artículo 157 de la

Constitución Política, y **SUSTITUIRLA** por la expresión “por un monto de cinco coma nueve (5,9) billones que corresponden”. En consecuencia, el párrafo mencionado tendrá la siguiente redacción:

“Como parte integral del Plan Plurianual de Inversiones se incluye una proyección indicativa para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palanqueras por un monto de cinco coma nueve (5,9) billones que corresponden a la proyección indicativa de los recursos del Presupuesto General de la Nación para el cumplimiento de los acuerdos de la consulta previa con estas comunidades étnicas. Estos recursos se proyectan respetando el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

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

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

QUINTO.- Declarar **INEXEQUIBLES** las expresiones “**A ORGANIZACIONES COMUNALES Y**” “organizaciones comunales de las que trata el artículo 7 de la Ley 2166 de 2021, y”, “estará sujeto al cumplimiento de las condiciones definidas en el literal k) del numeral 1 del artículo 270 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero”, y “esto sin perjuicio de las facultades de la Superintendencia Financiera de Colombia respecto de la verificación del cumplimiento de los sistemas integrales de”

gestión de riesgos propios de las operaciones.”, incluidas en el título, el inciso primero y el inciso cuarto del artículo 289 de la Ley 2294 de 2023 “*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.*” por la violación del principio de publicidad previsto en el artículo 157 de la Constitución Política.

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

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

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada
Con aclaración de voto

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado
Con Aclaración de voto

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado
Con impedimento aceptado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

MIGUEL POLO ROSERO
Magistrado
Salvamento parcial de voto

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

**ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA
NATALIA ÁNGEL CABO Y EL MAGISTRADO
JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
A LA SENTENCIA C-142/25**

Referencia: expediente D-15345

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 ponente:

Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, aclaramos nuestro voto frente a la decisión de declarar inexecutable los apartes demandados del numeral 3 y del parágrafo 1 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, a través de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. La Corte adoptó esta

decisión por vicios de procedimiento durante el trámite de la norma en el Congreso.

Las disposiciones declaradas inexecutable busaban facilitar la comercialización de los bienes del Fondo para la Reparación a las Víctimas mediante la adquisición temprana de inmuebles rurales vinculados a acciones de extinción del derecho de dominio, al igual que la compra directa de tierras. El objetivo era dotar al Fondo de recursos para el pago de reparaciones a víctimas del conflicto armado en el marco de la Ley de Justicia y Paz.

Aunque estamos de acuerdo con la declaratoria de inconstitucionalidad, consideramos que sus efectos debieron diferirse en el tiempo. Esto habría permitido mitigar el impacto directo y desproporcionado que la eliminación inmediata de la norma puede generar en el derecho de las víctimas a la reparación.

Diferir los efectos de la decisión no habría significado desconocer los principios constitucionales que rigen la promulgación de las leyes, pero sí habría permitido al Congreso adoptar, con el respeto de las formalidades propias del trámite legislativo, las herramientas necesarias para resolver los problemas que enfrenta el Fondo para monetizar sus bienes y reparar a las víctimas.

Para ilustrar cuáles son esos problemas y por qué se hubiera justificado el diferimiento, a continuación, ilustraremos los obstáculos para la comercialización y monetización de los bienes del Fondo para la Reparación a las Víctimas, a partir de los datos de un reciente informe publicado por la Contraloría General de la República, a propósito de los veinte años de la Ley de Justicia y Paz. A renglón seguido, explicaremos por qué dicha problemática impacta directamente los derechos fundamentales de las personas que han sido víctimas del conflicto armado, y por qué una declaración de inexecutable inmediata de los mecanismos para facilitar la comercialización de los bienes

de los exparamilitares termina siendo desproporcionada para quienes han sufrido directamente la guerra en el país.

I. Veinte años de incertidumbre: sobre las dificultades de la comercialización de los bienes del Fondo para la Reparación a las Víctimas

El Fondo para la Reparación a las Víctimas tiene la función de pagar las indemnizaciones reconocidas a las víctimas en los procesos de reparación surtidos en el marco de la Ley Justicia y Paz, así como los gastos requeridos para efectuar otras medidas como aquellas de satisfacción, rehabilitación, restitución de inmuebles y garantías de no repetición⁸⁵. Se alimenta de diversas fuentes, dentro de las que se destacan: el producto de la administración y comercialización de los bienes entregados por los postulados a Justicia y Paz, los recursos del Presupuesto General de la Nación y los recursos provenientes de los procesos de extinción de dominio que se surtan en virtud de la Ley 793 de 2002. Inicialmente, el Fondo fue administrado por el Departamento Administrativo de Acción Social y en la actualidad está a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

A través del Decreto 4760 de 2005 el Gobierno nacional estableció algunos mecanismos para la correcta disposición, mantenimiento, conservación y administración de los bienes entregados al Fondo. Por esta razón, le otorgó facultades para realizar encargos fiduciarios, contratos con fondos de fiducia, contratos de administración, arrendamiento, entre otros negocios jurídicos, conforme con las normas de derecho privado⁸⁶. Sin embargo, según el informe de la Contraloría General de la República presentado el 20 de marzo de 2025⁸⁷, la comercialización de los bienes de los exparamilitares no se ha

⁸⁵ Artículo 54, Ley 975 de 2005. Adicionado por el artículo 13 de la Ley 1151 de 2007.

⁸⁶ Artículos 17, 18 y 19, Decreto 4760 de 2005.

⁸⁷ Contraloría General de la República. (2024). Justicia y Paz en cifras: 2005 – junio 2024. Bogotá.

materializado de manera efectiva, lo que se traduce en la ausencia de recursos suficientes para reparar a las víctimas ya reconocidas en las 83 sentencias ejecutoriadas promulgadas por los jueces de Justicia y Paz.

El problema en cifras. Según la Contraloría, de los 3.755 bienes registrados por los postulados a Justicia y Paz en el Fondo de Reparación para las Víctimas, por un valor de \$24,37 billones constantes de 2024⁸⁸, solamente 42 han sido monetizados. Esto corresponde al 1,2% del total de los bienes inmuebles urbanos y rurales registrados. De acuerdo con el informe, con la comercialización de los bienes solamente se han recaudado \$24.114 millones de pesos, cifra que contrasta con las 256.000 víctimas que deberían ser reparadas con estos recursos⁸⁹.

El bajo nivel de comercialización de los bienes registrados se ha traducido en la desfinanciación del Fondo y ha significado que se acuda, principalmente, a recursos del Presupuesto General de la Nación para pagar algunas reparaciones. Según la Contraloría, en el periodo comprendido entre 2012 y junio de 2024, el Fondo realizó 48.131 pagos de indemnización por órdenes judiciales, que beneficiaron a 29.862 víctimas, por valor de \$1,19 billones constantes a junio de 2024. El 95,53% corresponden a pagos realizados con recursos del Presupuesto General de la Nación, 4,02% a recursos propios (que se derivan de la administración y enajenación de los bienes de los postulados) y el 0,44% a pagos con recursos del Fondo Para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado – FRISCO⁹⁰. Es importante anotar que la idea detrás de la creación del aludido Fondo era que las indemnizaciones se pagaran con cargo a la monetización de bienes y, subsidiariamente, con recursos del Presupuesto General de la Nación, lo que no está ocurriendo debido a las dificultades que existen para la comercialización de aquellos.

⁸⁸ Este precio puede variar debido a la actualización de los avalúos.

⁸⁹ Contraloría General de la República. (2024). Justicia y Paz en cifras: 2005 – junio 2024. Bogotá, pág. 21.

⁹⁰ *Ibidem*, pág. 22.

Las causas de la problemática. Una barrera importante para la comercialización de los bienes es la imposibilidad de proceder a su venta hasta tanto se profiera sentencia condenatoria y se extinga el dominio. Esto se fundamenta en el artículo 24 de la Ley 975 de 2005 según el cual la sentencia condenatoria en los procesos de Justicia y Paz debe, además de fijar las penas principales, accesorias y alternativas, definir “las obligaciones de reparación moral y económica a las víctimas y la extinción del dominio de los bienes que se destinarán a la reparación”. Dada la larga duración de estos procesos y el alto índice de congestión judicial efectiva, el cual para 2023 fue del 54,91%⁹¹, en la práctica son pocos los bienes que pueden monetizarse⁹².

Además, existe incertidumbre sobre la posibilidad de enajenar tempranamente los bienes. Es decir, no hay una normativa clara que establezca que el Fondo puede llevar a cabo estas enajenaciones, contrario a lo que sí sucede en el caso de la Sociedad de Activos Especiales (SAE). En efecto, el artículo 93 de la Ley 1708 de 2014 establece que la SAE deberá enajenar tempranamente los bienes con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio cuando se presentan algunos supuestos de hechos como, por ejemplo, cuando haya amenaza de ruina, pérdida o deterioro de los bienes, cuando las condiciones de seguridad impliquen la imposibilidad de administración de los mismos, o cuando los bienes hayan sido administrados por más de cinco años. En contraste, no hay una normativa equivalente para el Fondo para la Reparación a las Víctimas.

⁹¹ *Ibíd*em, pág. 18.

⁹² Previo a la monetización de los bienes se surte el siguiente trámite: 1. Los postulados manifiestan su intención de entregar los bienes; 2. Se inicia un trámite previo, en el que quienes en los documentos de registro de los bienes aparezcan como propietarios, antes y después de que los bienes figuren a nombre de los postulados, puedan comparecer libremente a proceso judicial para que probatoriamente se manifiesten sobre la legalidad del traspaso de títulos y el pago justo; 3. Los jueces imponen una medida cautelar sobre los bienes si encuentran que cumple con los requisitos para ingresar al Fondo para la Reparación a las Víctimas en audiencia de formulación de imputación; 4. Continúa el trámite y solo hasta la sentencia se extingue el derecho de dominio; 5. Extinto el derecho de dominio se puede proceder a la comercialización del bien. ICTJ. (2012). El proceso penal de Justicia y Paz: Compilación de autos y sentencias de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Tomo IV. Bogotá: ICTJ.

La única norma que hace alusión a la enajenación de los bienes del Fondo se encuentra en el parágrafo 4 del artículo 77 de la Ley 1148 de 2011. Allí el legislador dispuso que los bienes a los que se refiere el artículo 54 de la Ley 975 de 2005, podrán ser objeto de enajenación para su conservación.

Por último, se evidencian trámites excesivos que no tienen en cuenta la naturaleza del origen y la condición de los bienes, así como las realidades de la gestión pública para la administración de los mismos. La Contraloría explica en su informe que el proceso de venta se ha visto obstaculizado por diversos factores. En primer lugar, por la presencia de minería ilegal y cultivos ilícitos en algunos inmuebles. En segundo lugar, porque parte de los inmuebles se encuentran en zonas de reserva natural o presentan amenaza de ruina, pérdida o deterioro. En tercer lugar, debido a la existencia de predios cuya administración y custodia generan perjuicios o gastos desproporcionados a su valor, así como predios que por su ubicación son de difícil administración. En cuarto lugar, debido a ocupaciones no autorizadas y a la falta de matrícula inmobiliaria de muchos de ellos⁹³.

Entonces, es posible afirmar que la regulación creada por Justicia y Paz para la reparación de las víctimas adolece de varios problemas. Por ejemplo, contiene vacíos en torno a la vocación reparadora de los bienes que deberían ser recibidos por las autoridades, y ha conllevado demoras frente a las extinciones de dominio y el inicio de su comercialización, por la exigencia de que la extinción sea declarada en la sentencia condenatoria⁹⁴.

II. Derechos en suspenso: el impacto de una inexecutable inmediata

Para acelerar la comercialización de los bienes y fortalecer el Fondo para la Reparación a las Víctimas, el Gobierno promovió la introducción del numeral

⁹³ *Ibíd.*

⁹⁴ Martínez, Wilson. (2016). La extinción de dominio en el posconflicto colombiano. Lecciones aprendidas de Justicia y Paz. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho, UNODC, pág. 41.

3 y el párrafo 1 al artículo 61 de la Ley 2294 de 2023. Su propósito era permitir la comercialización anticipada de los bienes inmuebles del Fondo de carácter rural vinculados a acciones de extinción del derecho de dominio en curso. Para ello, permitía a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) adquirir tempranamente los bienes por el precio base de venta definido en el avalúo comercial vigente al momento de la transacción, con sujeción a un procedimiento definido en los numerales a, b y c. Lo anterior, sin que tuviese que cumplirse alguno de los supuestos contemplados en el artículo 93 de la Ley 1708 de 2014 -Código de Extinción del Dominio-. En efecto, no era necesario que hubiese una amenaza de ruina, pérdida o deterioro del bien, o que el mismo afectara al medio ambiente, ni que se encontrara en una ubicación geográfica que impidiera su administración, así como ninguna otra de las circunstancias del artículo 93. Además, de conformidad con el párrafo 1, la ANT tendría la primera opción de compra de estos inmuebles.

Con base en este artículo, la UARIV y la ANT celebraron el contrato interadministrativo No. ANT-20245680, que permitió la venta masiva de tierras del Fondo, con el fin de destinarlas a la Reforma Agraria. En su primera fase, el contrato viabilizó la adquisición de 18.000 hectáreas y movilizó más de \$175.000 millones que ingresaron directamente al Fondo para financiar la reparación judicial de víctimas del paramilitarismo. Esta iniciativa, que buscó transformar predios inactivos en tierras productivas con vocación reparadora, tenía además el potencial de ampliarse a 130.000 hectáreas más⁹⁵. La ejecución de este contrato quedó en riesgo con la inexequibilidad inmediata. En este contexto, el diferimiento de los efectos de la decisión habría evitado una afectación directa sobre el derecho a la reparación integral de miles de víctimas, así como sobre el acceso a la tierra de campesinos afectados por la violencia.

Es importante señalar que la Corte Constitucional ha establecido en su jurisprudencia que, en los eventos en los que la declaratoria de inexequibilidad

⁹⁵ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Noticia de 16 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/campesinos-victimas-seran-reparados-con-18-000-hectareas-a-traves-de-alianza-entre-unidad-para-las-victimas-y-agencia-nacional-de-tierras/>

puede afectar desproporcionadamente los derechos de ciertos grupos u otros principios constitucionales, es posible diferir en el tiempo los efectos de la decisión. Lo anterior, por cuanto tiene la obligación de garantizar que las consecuencias de sus providencias “defiendan la supremacía y la integridad del texto superior a través del tiempo”⁹⁶.

Esta Corte ha recurrido a esa posibilidad en casos anteriores⁹⁷, especialmente cuando las normas son inconstitucionales por vicios de trámite, y siempre que se cumplan los siguientes supuestos: (i) que se justifique esa modalidad de decisión, lo cual incluye la exigencia de señalar las razones de la extensión del plazo conferido atendiendo a las particularidades de cada caso concreto y (ii) que aparezca claramente probado que la declaración de inconstitucionalidad inmediata ocasiona una situación constitucionalmente peor que el mantenimiento de la norma en el ordenamiento jurídico⁹⁸.

En el caso específico se cumplían ambas condiciones. Las disposiciones acusadas buscaban facilitar la comercialización de los bienes del Fondo para la Reparación a las Víctimas, con el propósito de lograr la reparación integral a las víctimas reconocidas en las sentencias de Justicia y Paz. Esto considerando las enormes dificultades que existen para dar cumplimiento a las órdenes proferidas en esas sentencias. Por tanto, su retiro inmediato ocasionó una situación constitucionalmente peor que su mantenimiento en el ordenamiento jurídico, en la medida en que afectó directamente el derecho a la

⁹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-441 de 2021.

⁹⁷ Por ejemplo, la Sentencia C-261 de 2022 otorgó efectos diferidos a una legislatura a la declaratoria de inexecutable del artículo 11 de la Ley 2277 de 2022, que extendía la vigencia de las licencias de conducción, con el fin de garantizar el funcionamiento adecuado del sistema del Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT). Así, a juicio de la Corte, el trámite legislativo surtido por la norma analizada incurrió en un vicio de procedimiento contrario a los principios de consecutividad e identidad flexible, de forma que debía ser expulsada del ordenamiento jurídico. Sin embargo, la declaratoria de la inexecutable pura y simple de la norma podía “generar consecuencias negativas a las personas dedicadas a actividades que impliquen conducción de vehículos”, al igual que obstaculizar el debido funcionamiento del RUNT. Ver también sentencias C-430 de 2024, C-019 de 2022, C-068 de 2020, C-441 de 2021, C-346 de 2021, C-047 de 2021, C-464 de 2020, C-484 de 2020, C-510 de 2019 y C-219 de 2019. ■

⁹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C- 019 de 2022.

reparación de aquellos que llevan más de veinte años a la espera de una respuesta por parte del Estado.

En esos términos aclaramos nuestro voto.

* * *

Fecha *ut supra*.

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO
MIGUEL POLO ROSERO
A LA SENTENCIA C-142/25

Referencia: Expediente D-15345

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:
Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Con el debido respeto por las decisiones de la mayoría, salvo parcialmente el voto en el asunto de la referencia. Si bien acompañé los resolutiveos 1, 2, 3, 4, 6 y 7, en los que se declararon (i) la existencia de una cosa juzgada constitucional con la sentencia C-294 de 2024; (ii) la exequibilidad del literal a), del numeral 2, del artículo 61 y del párrafo 3 del artículo 297; y (iii) la inexecutableidad de una expresión del párrafo 3 del artículo 5, varios contenidos del artículo 61 y los párrafos 1 y 2 del artículo 297 de la Ley 2294 de 2023, en los que se examinó el cumplimiento del principio de publicidad previsto en el artículo 157 de la Carta; en mi opinión, la Sala Plena debió declarar la exequibilidad de las expresiones acusadas del artículo 289 de la misma ley en mención (resolutiveo 5), por cuanto no se comprometió el principio valorado, al haberse presentado una corrección formal del procedimiento en el trámite de su aprobación, de acuerdo con los siguientes argumentos:

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

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

3. En desarrollo de lo anterior, esta Corporación ha señalado que la aplicación del principio de instrumentalidad de las formas, en torno a la ocurrencia de una irregularidad en el trámite de un procedimiento legislativo, le otorga a la Corte la posibilidad de determinar: (i) si ese defecto tiene la *entidad suficiente* como para configurar un vicio susceptible de afectar la validez de ley, a partir de la satisfacción o no del fin sustantivo que lo

justifica. En caso de que la irregularidad tenga dicha entidad, (ii) este Tribunal debe estudiar si existió o no una corrección formal del procedimiento en el trámite de la iniciativa; y en caso de que el vicio no haya sido subsanado, (iii) esta Corporación debe examinar si es posible devolver la ley al Congreso de la República para que corrija el defecto observado.

4. En el asunto bajo examen, al examinar con detenimiento la controversia, se advierte que dos de los artículos cuestionados fueron objeto de conciliación, precisamente, por incluir en la plenaria del Senado, varias modificaciones que resultaban distintas a los textos aprobados en la plenaria de la Cámara. Esta circunstancia se puede verificar en el auto 705 de 2024, mediante el cual la Corte le ordenó al Presidente del Senado de la República que, con el fin de subsanar el vicio por desconocimiento del principio de publicidad, en los términos del inciso 2° del artículo 161 de la Constitución Política, someta a debate y votación de la plenaria del Senado de la República el informe de conciliación sobre el 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:

Texto Cámara de Representantes	Texto Senado de la República	Texto acogido	Artículo o Ley 2294 de 2023
<p>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</p>	<p>ARTÍCULO 338 (NUEVO). Autorización excepcional para el otorgamiento de crédito directo a <u>organizaciones comunales y a</u> 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</p>	<p>Se acoge texto del Senado .</p>	<p>Artículo 289</p>

<p>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.</p>	<p>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 <u>organizaciones comunales de las que trata el artículo 7 de la Ley 2166 de 2021,</u> 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 <u>estará sujeto al cumplimiento de las condiciones definidas en el literal k) del numeral 1 del artículo 270 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero,</u> y provendrá de los recursos propios disponibles de la Financiera de Desarrollo Territorial</p>		
---	--	--	--

<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>S.A. -Findeter.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>		
---	---	--	--

<p>materia de otorgamiento, seguimiento y recuperación de los créditos otorgados y conflictos de interés que puedan configurarse.</p> <p>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.</p> <p>Parágrafo segundo. La operación de que trata este artículo no corresponde a aquellas calificadas como operaciones de crédito público.</p>	<p>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 <u>la Superintendencia Financiera de Colombia respecto de la verificación del cumplimiento de los sistemas integrales de gestión de riesgos propios de las operaciones.</u></p> <p>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.</p> <p>Parágrafo segundo. La operación de que trata este artículo no corresponde a aquellas calificadas como operaciones de crédito público.</p>		
<p>Artículo 267. Adiciónese el inciso quinto y dos párrafos al artículo 4 de la Ley 2079 de 2021, así:</p> <p>Artículo 4. Política de</p>	<p>Artículo 267. Adiciónese el inciso quinto y <u>tres</u> párrafos al artículo 4 de la Ley 2079 de 2021, así:</p> <p>Artículo 4. Política de</p>	<p>Se acoge texto del Senado</p>	<p>Artículo 297</p>

<p>estado de vivienda y hábitat.</p> <p>(...)</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>estado de vivienda y hábitat.</p> <p>(...)</p> <p>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.</p> <p>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</p>		
---	---	--	--

<p>marco de la política de vivienda y hábitat urbana y rural, son de naturaleza jurídica privada.</p> <p>Parágrafo 2. Con el fin de generar cohesión y artículos 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 los bienes y recursos de que trata</p>	<p>marco de la política de vivienda y hábitat urbana y rural, son de naturaleza jurídica privada.</p> <p>Parágrafo 2. Con el fin de generar cohesión y artículos 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 los bienes y de que trata <u>la</u> presente <u>ley</u> para lo cual</p>		
--	--	--	--

<p>el presente Decreto para lo cual podrá constituir patrimonios autónomos a través de la suscripción de contratos de fiducia mercantil.</p>	<p>podrá constituir patrimonios autónomos a través de la suscripción de contratos de fiducia mercantil.</p>		
<p>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.</p>	<p>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.</p>		

En el caso del artículo 289, lo demandado en este proceso corresponde *exactamente* con aquello que fue añadido en el Senado y que debía ser objeto de conciliación; mientras que, en el caso del artículo 297, se ordenó su conciliación solo porque uno refería a la “ley” y otro al “decreto” en el parágrafo 2, pero los textos del resto de esa norma eran iguales entre ambas cámaras.

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

Pero, frente a los dos artículos que sí fueron objeto de conciliación, el análisis cambia, toda vez que, al *repetirse el segundo debate*, es clave verificar que lo conciliado corresponda específicamente con aquello que se cuestionó y que no

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

No sobra recordar que en la sentencia SU-150 de 2021, la Corte aclaró que no existe prohibición constitucional o reglamentaria que impida modificar o cambiar los textos conciliados antes de su aprobación, pues una lectura contraria podría llevar a que pese a que (i) la comisión detecta deficiencias de trámite, o (ii) que se radica un texto contrario a la unidad temática de la iniciativa, o (iii) **que las plenarias (ambas o una de ellas), decidan proponer la revisión del contenido del informe para que plasme una visión de consenso**, dicha instancia estaría inhabilitada para corregir tales deficiencias, “(...) *postura que no solo desnaturalizaría el fin que subyace en la función legislativa (crear, derogar y reformar leyes), sino que también resultaría contraria a importantes principios que rigen la labor de producción normativa, como lo son el principio de corrección del trámite y el principio de instrumentalidad de las formas*”. Debe recordarse, por lo demás, que el papel que cumple la comisión de conciliación no es el de adoptar decisiones definitivas, ya que tal competencia está reservada de forma exclusiva para las plenarias. El encargo de la comisión se limita a presentar un texto de acuerdo bicameral, el cual, lejos de ser intangible, “(...) *puede modificarse, respondiendo al carácter dinámico del proceso legislativo y a la necesidad de construir consensos alrededor de la manifestación de la voluntad democrática*”.

En el caso concreto, a diferencia del artículo 297, cuya conciliación no lo fue respecto de aquello que se introdujo de forma incorrecta en la plenaria del Senado, por lo que cabía la declaratoria de inconstitucionalidad adoptada por la Corte; en el caso del artículo 289, los textos conciliados son **exactamente iguales** a aquellos que se cuestionan por vulnerar el principio de publicidad en

la plenaria del Senado. Respecto de esos textos, las plenarios de ambas cámaras tuvieron que volver sobre ellos, pues así lo dispone el artículo 161 de la Constitución, con una nueva *publicación* de un informe y con un pronunciamiento específico sobre la forma en que finalmente quedarían en la ley. De ahí que, por ejemplo, de persistir en la diferencia, esos textos podrían haber sido negados y retirados de la ley.

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

Lo anterior resulta especialmente importante, pues en el resolutivo tercero de la sentencia C-448 de 2024, el artículo 289 que ahora se cuestiona fue declarado exequible, en relación con el presunto vicio por desconocimiento del principio de publicidad, al asegurarse el pleno conocimiento de lo conciliado. Al respecto, sostuvo la Sala que,

“La subsanación del vicio procedimental implica que se superó la causa alegada en la demanda como generadora de afectación al principio de publicidad respecto de los artículos que fueron objeto del informe de conciliación en el trámite legislativo de la Ley 2294 de 2023. En efecto, la censura de la demanda estaba sustentada en la falta de publicidad del informe de conciliación en el trámite legislativo que dio lugar a dicha ley. De esta manera, luego que la Corte identificó el vicio y que devolviera al Senado de la República la ley mencionada para rehacer el trámite legislativo, en particular la discusión y aprobación del informe de conciliación, aquel se adelantó con el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, y se garantizó la materialización de los principios de publicidad y deliberación. Lo anterior, dado que se aseguró la

debida conformación de la voluntad democrática al garantizar el conocimiento previo y suficiente del texto conciliado sometido a discusión y aprobación del Senado de la República, haberse efectuado los anuncios previos correspondientes y debatirse y aprobarse con observancia de los quórums y mayoría dispuestos para tal fin” (subrayado fuera de texto).

No obstante, bajo una consideración alejada de la valoración sustantiva del procedimiento legislativo y de las reglas previstas y definidas por la Corte frente al artículo 161 de la Carta, la mayoría de la Sala concluyó que debía producirse la inexecuibilidad de esos textos, desconociendo que la habilitación de la conciliación, por disposición constitucional, supone –precisamente– la obligación de *repetir el segundo debate en lo que generó discrepancias*, por lo que aquello que inicialmente fue desconocido por la plenaria del Senado, luego dejó de tener esa connotación, y pasó a ser objeto de divulgación específica y detallada, entre otras, por virtud de la publicación del informe de conciliación y de su presentación y deliberación en las plenarios, lo que permite corregir y subsanar el vicio de falta de publicidad, por virtud del principio de instrumentalidad de las formas. Por estas razones, a juicio del suscrito magistrado, el artículo 289 debió declararse exequible por el cargo de vulneración del principio de publicidad.

Fecha *ut supra*

MIGUEL POLO ROSERO
Magistrado