

## TEMAS-SUBTEMAS

### Sentencia C-479/25

#### **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY 2294 DE 2023**-Estar a lo resuelto en la sentencia C-448 de 2024

#### **COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL FORMAL RELATIVA-** Configuración

*(...) en el presente asunto operó la cosa juzgada formal y relativa explícita. La cosa juzgada es formal porque existe una decisión previa del juez constitucional en relación con el mismo texto normativo demandado en el caso sub iudice. De otro lado, la cosa juzgada es relativa, en la medida en que, en la Sentencia C-448 de 2024, se analizó únicamente el cargo de inconstitucionalidad propuesto y, con sustento en él, se 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 último, la cosa juzgada es explícita, dado que en la parte resolutive de la Sentencia C-448 de 2024 se precisó el cargo respecto del cual se adelantó el juicio de constitucionalidad, el cual resulta idéntico al formulado en el presente proceso.*

#### **COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL**-Requisitos para su configuración

*(...) la cosa juzgada constitucional se configura cuando se presentan los siguientes elementos: identidad de objeto, identidad de causa petendi e identidad del parámetro de control de constitucionalidad. Respecto de la identidad de objeto, la Corte debe verificar si la demanda “propon[e] estudiar el mismo contenido normativo de la misma proposición normativa, ya estudiada en una sentencia anterior”. En cuanto a la identidad de causa petendi —voz latina que significa “causa de pedir”—, se debe determinar si la demanda formula las mismas razones de inconstitucionalidad analizadas en una sentencia previa. Finalmente, la identidad del parámetro de control de constitucionalidad exige establecer “que no exista un cambio de contexto o nuevas razones significativas que de manera excepcional hagan procedente la revisión, lo que la jurisprudencia ha referido como un nuevo contexto de valoración”*

#### **COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Tipos/COSA JUZGADA FORMAL Y MATERIAL-Distinción/COSA JUZGADA ABSOLUTA Y COSA JUZGADA RELATIVA-Distinción**

#### **COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL RELATIVA EXPLICITA O IMPLICITA**-Concepto

*La cosa juzgada relativa explícita ocurre cuando en la parte resolutive se exponen los cargos por los cuales se adelantó el juicio de constitucionalidad*

*precedente y resultan idénticos. Por su parte, la cosa juzgada relativa implícita se configura cuando, aunque no se expresa en la parte resolutive, el cargo puede extraerse de forma inequívoca y clara de la parte motiva de la decisión.*

---

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### CORTE CONSTITUCIONAL Sala Plena

#### SENTENCIA C-479 DE 2025

**Referencia:** expediente D-15.465.

**Asunto:** demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 2294 de 2023, “[p]or medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de Vida’”.

**Demandante:** Paola Andrea Holguín Moreno.

**Jurisprudencia relevante:** sentencia C-448 de 2024

**Magistrado ponente:**  
**Héctor Alfonso Carvajal Londoño**

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de noviembre de dos mil veinticinco (2025).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en virtud de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2591 de 1991, ha dictado la siguiente:

#### SENTENCIA

##### Síntesis de la decisión

La Sala Plena analizó una demanda de inconstitucionalidad promovida en contra de la Ley 2294 de 2023. La actora consideró que, en el trámite legislativo, se incurrió en un vicio que desconoció el principio de publicidad previsto en la Constitución. Indicó que el informe de conciliación del proyecto de ley fue publicado en la Gaceta del Congreso después de su aprobación en la Plenaria del Senado, lo cual vulneró el derecho de los congresistas a conocer el texto conciliado.

La Corte determinó que se configuró la cosa juzgada constitucional, toda vez que existe identidad de objeto, causa y parámetro de control respecto de la Sentencia C-448 de 2024. Resaltó que, mediante el Auto 705 de 2024, la Corporación constató el vicio de procedimiento por la falta de publicación oportuna del informe de conciliación y ordenó su subsanación al Senado de la República.

En el trámite de ese mismo expediente<sup>1</sup>, la Sala Plena profirió la Sentencia C-448 de 2024, en la cual concluyó que el vicio de procedimiento se había subsanado y declaró exequibles los artículos 3, 8, 13, 16, 26, 27, 28, 32, 38, 40, 51, 55, 69, 83, 96, 100, 101, 121, 172, 173, 174, 180, 194, 200, 207, 210, 215, 224, 233, 275, 289, 293, 297, 312, 327, 337, 339, 342, 356, 371 y 372 de la Ley 2294 de 2023, por ser estos los contenidos en el informe de conciliación, respecto del cargo analizado. En consecuencia, la Sala decidió estarse a lo resuelto en la Sentencia C-448 de 2024.

## I. ANTECEDENTES

1. El 8 de agosto de 2023, la ciudadana Paola Andrea Holguín Moreno presentó acción pública de inconstitucionalidad contra la Ley 2294 de 2023<sup>2</sup>. Lo anterior, por el presunto desconocimiento del principio de publicidad, previsto en los artículos 157, 160 y 161 (inciso segundo) de la Constitución y 156 de la Ley 5ª de 1992.

2. El 25 de agosto de 2023, previo sorteo realizado por la Sala Plena, la Secretaría General de la Corte remitió el expediente al despacho del magistrado Alejandro Linares Cantillo para que le impartiera el trámite correspondiente.

3. Mediante Auto del 7 de septiembre de 2023, el magistrado Linares inadmitió la demanda y esta fue corregida por la actora.

4. El 26 de septiembre siguiente, el despacho aludido admitió el libelo. Adicionalmente, ordenó “incorporar como pruebas en el proceso radicado D-15.465 las recaudadas en virtud de los resolutivos séptimo y octavo del auto admisorio en el expediente D-15.380<sup>3</sup>, destinadas a establecer el trámite legislativo que precedió a la Ley 2294 de 2023”<sup>4</sup>.

5. Del mismo modo, comunicó al presidente de la República, al Departamento Nacional de Planeación, a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) acerca del inicio del proceso.

---

<sup>1</sup> Expediente D-15.357

<sup>2</sup> “Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’”.

<sup>3</sup> 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”.

<sup>4</sup> Las pruebas dictadas y recibidas en el expediente D-15.380 fueron incorporadas al expediente D-15.465 mediante Auto del 4 de octubre de 2023. El traslado de dichas pruebas se surtió mediante oficios del 29 de septiembre, y 9, 24 y 27 de octubre de 2023.

Igualmente, ordenó la fijación en lista de las normas acusadas e invitó a intervenir en el trámite a diferentes instituciones públicas y privadas<sup>5</sup>. Por último, corrió traslado a la procuradora general de la Nación para que rindiera el concepto respectivo.

6. El magistrado Linares Cantillo terminó su periodo constitucional el 4 de diciembre de 2023.

7. El 11 de enero de 2024, el magistrado Vladimir Fernández Andrade –quien fue designado en reemplazo del magistrado Alejandro Linares Cantillo– se declaró impedido para conocer del asunto de la referencia. En sesión del 14 de febrero de 2024, la Sala Plena declaró fundado ese impedimento. Por consiguiente, en razón del sorteo realizado, el expediente fue remitido a la magistrada Cristina Pardo Schlesinger dos días después.

8. Adicionalmente, en el trámite del expediente D-15.357<sup>6</sup>, la Sala Plena profirió el Auto 705 del 10 de abril de 2024. En dicha providencia, la Corte concluyó que se configuró un vicio de procedimiento en la publicación del informe de conciliación del proyecto de ley que culminó en la Ley 2294 de 2023<sup>7</sup>. Asimismo, precisó que tal irregularidad no afectó los 372 artículos que componen la Ley 2294 de 2023 sino que sólo recayó sobre los artículos que fueron objeto del informe de conciliación, es decir, 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. En consecuencia, ordenó al presidente del Senado de la República que, en los términos del inciso 2 del artículo 161 de la Constitución, sometiera “a debate y votación de la Plenaria del Senado de la República el informe de conciliación sobre el 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”<sup>8</sup>.

9. En el ordinal tercero del Auto 705 de 2024, la Corporación dispuso la suspensión de “los términos para la tramitación de los procesos que cursen ante la Corte Constitucional, por demandas instauradas contra los artículos objeto de conciliación sobre el proyecto de ley número 274 de 2023 Senado, 338 de 2023 Cámara, antecedente legislativo de la Ley 2294 de 2023, hasta el día hábil siguiente a la fecha en la que se profiera decisión sobre la constitucionalidad de la misma dentro del presente expediente”<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> El magistrado Linares invitó a participar en el proceso al Centro de Investigación Económica y Social (Fedesarrollo), a la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), a la Corporación Excelencia en la Justicia, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, y las facultades de Derecho de las universidades de Los Andes, del Rosario, Externado de Colombia, Javeriana, del Norte, de Caldas, de La Sabana y Libre.

<sup>6</sup> Correspondiente a una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 2294 de 2023 por la vulneración del principio de publicidad en el trámite legislativo.

<sup>7</sup> Proyecto de ley número 274 de 2023 Senado y 338 de 2023 Cámara en la plenaria del Senado de la República.

<sup>8</sup> Auto 705 de 2024.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

10. El 7 de mayo de 2024, la Secretaría General de la Corporación notificó por estado el Auto 705 de 2024<sup>10</sup>.

11. Mediante Auto del 15 de abril de 2024, es decir, con anterioridad a la notificación del Auto 705 de 2024, la magistrada Cristina Pardo Schlesinger estimó que las pruebas trasladadas eran suficientes para adelantar el juicio de constitucionalidad y, por consiguiente, ordenó continuar con el trámite del proceso<sup>11</sup>. En virtud de lo anterior, la Secretaría General fijó en lista la norma acusada entre el 18 de abril y el 2 de mayo de 2024<sup>12</sup> y, simultáneamente, dio traslado a la procuradora general de la Nación para que rindiera su concepto.

12. El 3 de mayo de 2024 (esto es, al día siguiente en que venció el término de fijación en lista), mediante escritos separados, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitaron que: (i) se diera aplicación a lo dispuesto en el ordinal tercero de dicha providencia, correspondiente a la suspensión de los términos en el asunto de la referencia desde el 10 de abril de 2024 –fecha en que la Corporación aprobó el Auto 705 de 2024– o, en su defecto, a partir del 16 de abril –día en que la Corte publicó el comunicado de prensa de esa decisión–; y, como consecuencia de lo anterior, (ii) se dejaran sin efectos las actuaciones procesales surtidas con posterioridad a esas fechas. En concreto, la fijación en lista del expediente y las comunicaciones de que trata el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991<sup>13</sup>, efectuadas el 17 de abril de 2024 por la Secretaría General<sup>14</sup>.

13. El 7 de mayo de 2024, la Secretaría General de la Corporación dejó constancia en el expediente de que, en atención a lo dispuesto en el ordinal tercero de la parte resolutive del Auto 705 de 2024, se procedía “a la suspensión de términos del presente proceso a partir de esa fecha, vale decir, diez (10) de abril de dos mil veinticuatro”<sup>15</sup>. Por lo tanto, las precitadas actuaciones quedaron comprendidas dentro del término suspendido ordenado en el Auto 705 del 10 de abril de 2024.

---

<sup>10</sup> Notificado mediante estado 607 del 7 de mayo de 2024. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/consulta-y-tramite-de-procesos/constitucionalidad/buscador-estados/estado%20no.%200067%20-%20007%20de%20mayo%20de%202024>

<sup>11</sup> Puntualmente, dispuso que se le diera trámite a los ordinales “tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo del Auto del 26 de septiembre de 2023, dictado en el proceso de la referencia”. Auto del 15 de abril de 2024.

<sup>12</sup> La fijación en lista puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/consulta-y-tramite-de-procesos/constitucionalidad/buscador-fijaciones/18%20de%20abril%20de%202024-%20fijaciones%20en%20lista>

<sup>13</sup> Artículo 11 del Decreto 2067 de 1991. “En el auto admisorio, se ordenará la comunicación a que se refiere el artículo 244 de la Constitución. Esta comunicación y, en su caso, el respectivo concepto, no suspenderá los términos. || La comunicación podrá, además, ser enviada a los organismos o entidades del Estado que hubieren participado en la elaboración o expedición de la norma. La Presidencia de la República, el Congreso de la República y los organismos o entidades correspondientes podrán directamente o por intermedio de apoderado especialmente escogido para ese propósito, si lo estimaren oportuno, presentar por escrito dentro de los 10 días siguientes, las razones que justifican la constitucionalidad de las normas sometidas a control”.

<sup>14</sup> Aquellas comunicaciones se surtieron mediante los oficios 122, 123, 124 y 126 del 17 de abril de 2024.

<sup>15</sup> Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=81748>

14. El 23 de octubre de 2024, la Sala Plena dictó la Sentencia C-448<sup>16</sup>. En ella, la Corte encontró subsanado el vicio de procedimiento alegado por el demandante y declaró la exequibilidad de los artículos contenidos en el informe de conciliación. De igual manera, en el ordinal primero de esta providencia la Sala Plena dispuso que se levantara, a partir del día hábil siguiente al de la notificación de la sentencia, “la suspensión de términos ordenada en el numeral tercero de la parte resolutive del Auto 705 de 2024”. La Sentencia de constitucionalidad en mención fue notificada mediante edicto fijado entre el 11 y el 13 de febrero de 2025.

15. El 16 de enero de 2025, el Procurador General de la Nación, Gregorio Eljach Pacheco, manifestó su impedimento para rendir concepto sobre la constitucionalidad de la disposición demandada<sup>17</sup>. Mediante Auto 280 de 2025, la Sala Plena declaró fundado dicho impedimento<sup>18</sup>.

16. Posteriormente, a través del Auto 501 de 2025, la Sala Plena consideró necesario “adoptar una medida para proteger el debido proceso de la demandante, las entidades a las que se refieren los numerales quinto y sexto del Auto dictado el 26 de septiembre de 2023 y las diferentes instituciones públicas y privadas invitadas a intervenir en el proceso”. Por consiguiente, ordenó nuevamente dar trámite a los ordinales tercero, quinto, sexto y séptimo del Auto del 26 de septiembre de 2023<sup>19</sup>, mediante el cual se admitió la demanda en el asunto de la referencia.

---

<sup>16</sup> Esta decisión fue proferida en el trámite del expediente D-15.357, dentro del cual se expidió el Auto 705 de 2024.

<sup>17</sup> El procurador general de la Nación consideró que se encontraba incurso en la causal consistente en haber intervenido en la expedición de la norma acusada, prevista en el artículo 25 del Decreto 2067 de 1991. Lo anterior, pues “particip[ó] de forma verbal y escrita durante su trámite legislativo, en ejercicio de las funciones de [su] otrora condición de secretario general del Senado de la República” Auto 202 de 2025.

<sup>18</sup> La Corte concluyó que se encontraba configurada la causal invocada, por cuanto: (i) el procurador general argumentó y demostró que su participación en la expedición de la Ley 2294 de 2023 fue activa y determinante; y (ii) el secretario general del Senado tiene a su cargo funciones relacionadas con el principio de publicidad en el proceso de formación de las leyes. Por consiguiente, en la medida en que la demanda se sustentaba en la vulneración de dicho mandato, la Sala Plena consideró que se verificaba la causal objetiva consistente en haber intervenido en la expedición de la disposición objeto de control.

<sup>19</sup> Auto del 26 de septiembre de 2023: “Tercero. Una vez se hayan recibido las pruebas referidas en el numeral segundo, FIJAR en lista el presente proceso en la Secretaría General de la Corte por el término de diez (10) días, para efectos de permitir la intervención ciudadana, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991. || [...] || Quinto.- ORDENAR que por Secretaría General, de conformidad con lo señalado en el artículo 244 de la Constitución y en el artículo 11 del decreto 2067 de 1991, se comunique la iniciación de este proceso al Presidente del Congreso para que, si lo considera conveniente, intervenga mediante escrito que deberá presentarse dentro de los diez (10) días siguientes al del recibo de la comunicación correspondiente, indicando las razones que, a su juicio, justifican la declaración de constitucionalidad o de inconstitucionalidad de la ley acusada. || Sexto.- ORDENAR que por Secretaría General, de conformidad con lo señalado en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, se comunique la iniciación de este proceso, al Departamento Nacional de Planeación, a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado (este último en virtud del Decreto 1069 de 2015), para que, si se considera conveniente, cada uno de ellos intervenga directamente o por intermedio de apoderado escogido para el efecto, mediante escrito que deberá presentarse dentro de los diez (10) días siguientes al de recibo de la comunicación. || Séptimo.- INVITAR a participar en este proceso, por medio de la Secretaría General, al Centro de Investigación Económica y Social (Fedesarrollo); a la Asociación Nacional de Industriales (ANDI); a la Corporación Excelencia en la Justicia; al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia); a la Academia Colombiana de Jurisprudencia; a la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes, a la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, a la Facultad de Derecho de la Universidad Externado, a la Facultad de Derecho de la Universidad Javeriana, a la Facultad de Derecho de la Universidad del Norte, al Programa de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Caldas, a la Facultad de Derecho de la Universidad de La Sabana, a la Facultad de Derecho de

17. El 24 de abril de 2025, el Viceprocurador General de la Nación Silvano Gómez Strauch manifestó su impedimento para rendir el concepto de rigor dentro del expediente D-15.465. Mediante Auto 707 de 2025, la Sala Plena declaró fundado el impedimento aludido<sup>20</sup>. Por consiguiente, dispuso la remisión del expediente al procurador general de la Nación para que designara al funcionario encargado de rendir el concepto previsto en el artículo 242 superior<sup>21</sup>.

18. El 15 de mayo de 2025 culminó el periodo constitucional de la magistrada Cristina Pardo Schlesinger. En razón de ello, entre el 16 de mayo y el 2 de julio de 2025, la magistrada encargada Carolina Ramírez Pérez asumió la sustanciación del expediente. Posteriormente, el 3 de julio de 2025, el doctor Héctor Alfonso Carvajal Londoño –quien fue designado en reemplazo de la magistrada Cristina Pardo Schlesinger– asumió el conocimiento del expediente.

19. Con el fin de facilitar la comprensión del trámite procesal, a continuación la Sala presentará dos líneas de tiempo separadas: (i) la correspondiente al expediente D-15.357, que culminó con la Sentencia C-448 de 2024; y (ii) la relativa al expediente D-15.465, objeto de decisión en la presente providencia.

<b>Línea de tiempo D-15.357</b>	
<b>Actuación</b>	<b>Contenido relevante</b>
Radicación de la demanda 26 de mayo de 2023	Se presenta demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 2294 de 2023 por presunto vicio de publicidad en el trámite del informe de conciliación.
Inadmisión de la demanda 20 de junio de 2023	El despacho sustanciador inadmite la demanda por falta de claridad, especificidad y suficiencia.
Subsanación de la demanda 27 de junio de 2023	El demandante presenta escrito de subsanación en atención a lo ordenado en el auto inadmisorio.
Suspensión de términos 28 de junio de 2023	La Secretaría General deja constancia de la suspensión de términos del proceso, en virtud de la Circular número 02 del 8 de junio de 2023.
Levantamiento de la suspensión de términos 12 de julio de 2023	La Secretaría General informa el levantamiento de la suspensión de términos del proceso dispuesta mediante la Circular número 02 del 8 de junio de 2023.
Auto admisorio 24 de julio de 2023	Se admite la demanda y se da inicio al trámite de control de constitucionalidad.
Manifestación de impedimento 24 de enero de 2024	El magistrado Vladimir Fernández Andrade manifiesta su impedimento para participar en el debate de constitucionalidad del expediente D-15.357.
Auto 705 de 2024 10 de abril de 2024	La Corte identifica un vicio de procedimiento por desconocimiento del principio de publicidad y ordena

la Universidad Libre, para que, si lo estiman conveniente, mediante escrito que deberá presentarse dentro de los diez (10) días siguientes al del recibo de la comunicación respectiva, emitan su opinión especializada sobre la ley que es materia de la impugnación”.

<sup>20</sup> En esta providencia, la Corte unificó su jurisprudencia en el siguiente sentido: “la causal de impedimento y recusación consistente en haber conceptuado sobre la constitucionalidad de la disposición acusada únicamente se entenderá configurada cuando la declaración del servidor público concernido verse explícitamente sobre la constitucionalidad de la norma jurídica demandada”. En el caso concreto, concluyó que el Viceprocurador general de la Nación había suscrito un documento en nombre de dicha institución, en el cual se pronunciaba sobre la constitucionalidad del proyecto de ley que culminó en la adopción de la Ley 2294 de 2023.

<sup>21</sup> En cumplimiento de la función que le atribuye el artículo 7.28 del Decreto Ley 262 de 2000.

	su subsanación conforme al inciso 2° del artículo 161 de la Constitución. Adicionalmente, dispone la suspensión de los términos de los procesos relacionados con los artículos objeto de conciliación hasta que se adopte la decisión definitiva en el presente expediente.
Debate y aprobación del informe de conciliación 4 de junio de 2024	La plenaria del Senado debate y aprueba el informe de conciliación conforme a las reglas de publicidad.
Sentencia C-448 de 2024 23 de octubre de 2024	La Corte constata que el Senado de la República subsanó el vicio de procedimiento identificado en el Auto 705 de 2024 y, en consecuencia, declara la exequibilidad de los artículos examinados frente al cargo por vulneración del principio de publicidad.

<b>Línea de tiempo D-15.465</b>	
<b>Actuación</b>	<b>Contenido relevante</b>
Radicación de la demanda 8 de agosto de 2023	Se presenta demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 2294 de 2023 por presunta vulneración del principio de publicidad en el trámite del informe de conciliación.
Reparto de la demanda 25 de agosto de 2023	El expediente es asignado al despacho del magistrado Alejandro Linares Cantillo para sustanciación.
Inadmisión de la demanda 7 de septiembre de 2023	El despacho del magistrado Alejandro Linares Cantillo inadmite la demanda por falta de especificidad, suficiencia y pertinencia.
Subsanación de la demanda 14 de septiembre de 2023	La demandante corrige el libelo conforme a lo ordenado por el auto de inadmisión.
Admisión 26 de septiembre de 2023	Se admite la demanda corregida, se incorporan pruebas del expediente D-15.380, se comunica el inicio del proceso a autoridades competentes, se fija en lista para intervención ciudadana y se corre traslado a la procuradora general de la Nación para concepto.
Culminación periodo constitucional del doctor Alejandro Linares Cantillo 4 de diciembre de 2023	El magistrado Alejandro Linares Cantillo termina su periodo constitucional.
Elección del magistrado Vladimir Fernández Andrade y declaración de impedimento 11 de enero de 2024	El magistrado Vladimir Fernández Andrade reemplaza al magistrado Alejandro Linares Cantillo y manifiesta su impedimento para participar en el debate de constitucionalidad del expediente D-15.465.
Impedimento del magistrado Vladimir Fernández Andrade aceptado y reparto a la magistrada Cristina Pardo Schlesinger 14 de febrero de 2024	La Sala Plena declara fundado el impedimento del magistrado Vladimir Fernández Andrade y, por sorteo, asigna el expediente a la magistrada Cristina Pardo Schlesinger.
Auto 705 del 10 de abril 2024 dictado en el trámite del expediente D-15.357	La Corte identifica un vicio de procedimiento por desconocimiento del principio de publicidad en el trámite legislativo del informe de conciliación de la Ley 2294 de 2023 en el marco del expediente D-15.357 y ordena su subsanación conforme al inciso 2 del artículo 161 de la Constitución. Adicionalmente, dispone la suspensión de los términos de los procesos relacionados con los artículos objeto de conciliación

	hasta que se adopte la decisión definitiva en dicho expediente.
Continuación del trámite 15 de abril de 2024	La magistrada Cristina Pardo Schlesinger ordena continuar con el trámite del proceso con base en las pruebas del expediente D-15.380.
Fijación en lista y traslado a la procuradora 18 de abril a 2 de mayo de 2024	La Secretaría General fija el proceso en lista y corre traslado para concepto de la procuradora.
Solicitudes de suspensión 3 de mayo de 2024	La Secretaría Jurídica de la Presidencia y el Ministerio de Hacienda y Crédito solicitan que se aplique la suspensión desde el 10 de abril de 2024 o, en su defecto, desde el 16 de abril, en virtud del Auto 705 de 2024.
Notificación por estado de suspensión de términos dispuesta en el Auto 705 de 2024 7 de mayo de 2024	La Secretaría General de la Corporación notifica por estado el Auto 705 de 2024.
Constancia suspensión de términos dispuesta en el Auto 705 de 2024 7 de mayo de 2024	La Secretaría General deja constancia en el expediente de la suspensión de términos en el proceso de la referencia desde el 10 de abril de 2024 en atención a lo ordenado en el Auto 705 de 2024, advirtiendo que la fijación en lista y traslado a la procuradora quedaron comprendidos dentro de ese término.
Sentencia C-448 de 2024 23 de octubre de 2024	La Sala Plena encuentra subsanado el vicio de procedimiento alegado por el accionante en el expediente D-15.357 y declara la exequibilidad de los artículos que fueron objeto del informe de conciliación. Asimismo, levanta la suspensión de términos ordenada en el numeral tercero de la parte resolutive del Auto 705 de 2024, es decir, la suspensión relativa a los procesos que versan sobre los artículos objeto de conciliación.
Notificación Sentencia C-448 de 2024 11 y 13 de febrero de 2025	La Sentencia C-448 de 2024 es notificada por edicto del 11 al 13 de febrero de 2025; la Secretaría General informa el levantamiento de la suspensión de términos de dicho proceso a partir del 12 de febrero de 2025.
Elección y posesión del doctor Gregorio Eljach Pacheco como Procurador General de la Nación 15 de enero de 2025	El doctor Gregorio Eljach Pacheco toma posesión como procurador general de la Nación, asumiendo la competencia para rendir el concepto de rigor en el expediente D-15.465, en reemplazo de la procuradora general saliente.
Impedimento del procurador general de la Nación Gregorio Eljach Pacheco 16 de enero de 2025	El doctor Gregorio Eljach Pacheco manifiesta su impedimento para rendir concepto sobre la constitucionalidad de la disposición demandada.
Auto 280 de 2025 6 de marzo de 2025	La Sala Plena declara fundado el impedimento del procurador general de la Nación para rendir concepto en el expediente D-15.465 y ordena levantar la suspensión de términos y correr traslado al viceprocurador para concepto.
Auto 501 de 2025 9 de abril de 2025	Se ordena nuevamente dar trámite a los ordinales tercero, quinto, sexto y séptimo del Auto del 26 de septiembre de 2023, mediante el cual se admitió la demanda en el asunto de la referencia.

Impedimento del viceprocurador general de la Nación Silvano Gómez Strauch 24 de abril de 2025	El viceprocurador general de la Nación Silvano Gómez Strauch manifiesta su impedimento para rendir el concepto de rigor dentro del expediente D-15.465.
Culminación periodo constitucional de la doctora Cristina Pardo Schlesinger 15 de mayo de 2025	La magistrada Cristina Pardo Schlesinger termina su periodo constitucional.
Elección de la magistrada encargada Carolina Ramírez Pérez 16 de mayo de 2025 al 2 de julio de 2025	La doctora Carolina Ramírez Pérez es designada en calidad de magistrada encargada tras la culminación del periodo constitucional de la magistrada Cristina Pardo Schlesinger y asume la sustanciación del expediente durante dicho lapso.
Elección del magistrado Héctor Alfonso Carvajal Londoño 3 de julio de 2025	El doctor Héctor Alfonso Carvajal Londoño es elegido como magistrado de la Corte Constitucional y asume el conocimiento del expediente D-15.465, en reemplazo de la magistratura encargada.
Auto 707 de 2025 22 de mayo de 2025	La Sala Plena declara fundado el impedimento del viceprocurador general de la Nación Silvano Gómez Strauch y dispone la remisión del expediente al procurador general de la Nación para que designe al funcionario encargado de rendir el concepto previsto en el artículo 242 superior.
Resolución 146 3 de julio de 2025	Se designa al doctor Javier Camilo Fernández Velandia como procurador auxiliar para asuntos constitucionales (ad hoc), para que actúe como Ministerio Público dentro del expediente D-15.465.
Concepto procurador auxiliar para asuntos constitucionales (ad-hoc) 7 de julio de 2025	Se emite concepto por parte del procurador auxiliar para asuntos constitucionales (ad-hoc), doctor Javier Camilo Fernández Velandia.

20. Cumplidos los trámites constitucionales y legales pertinentes, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a pronunciarse respecto de la demanda de la referencia.

## II. NORMA DEMANDADA

21. La demandante ataca, en su integralidad y por vicios de forma en su expedición, la Ley 2294 de 2023, publicada en el Diario Oficial n.º 52.400 del 19 de mayo de 2023. Dada su extensión, el texto de la norma podrá consultarse en el siguiente enlace: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2294\\_2023.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2294_2023.html)

## III. LA DEMANDA

22. La demandante presentó un único cargo. Indicó que, de acuerdo con el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, el informe de conciliación debe publicarse en la Gaceta del Congreso por lo menos un día antes de su debate y votación. Añadió que, de conformidad con la misma norma, para agilizar el trámite del proyecto, el presidente de la cámara respectiva podrá autorizar la reproducción del informe por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la comisión. Esto, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso.

23. Indicó que, en virtud de lo anterior, está demostrado que en el trámite para la aprobación de la Ley 2294 de 2023 se desconoció el principio de publicidad. Ello, por cuanto se omitió la publicación del informe de conciliación antes de su aprobación en la Plenaria del Senado de la República.

24. Relató que, en la sesión plenaria del 4 de mayo de 2023, a las 23:49, el informe de conciliación del proyecto de ley fue anunciado para su discusión y votación el día siguiente. La votación de dicho informe se surtió entre la 01:18 y la 01:19 del 5 de mayo siguiente. Sin embargo, el informe en comento fue publicado en la Gaceta del Congreso N.º 427 del 5 de mayo de 2023 a la 1:58:44. Por lo anterior, la actora sostuvo que el informe fue publicado después de su aprobación. Adicionalmente, destacó que, con antelación a la votación, la Mesa Directiva del Senado no les entregó a los senadores una copia física del informe de conciliación, como lo autoriza el artículo 156 de la Ley Orgánica 5 de 1992.

25. En consecuencia, aseveró que “los senadores no tuvieron acceso al texto conciliado ni siquiera al momento de la votación, afectando grave y sustancialmente la debida conformación de la voluntad democrática dado el derecho a ser informados y estudiar el contenido de lo acordado por los congresistas que integraron la comisión accidental y los derechos de las minorías, especialmente de la oposición (Ley 1909 de 2018)”<sup>22</sup>.

#### IV. INTERVENCIONES

26. A continuación, la Sala Plena presentará la síntesis de las intervenciones institucionales y ciudadanas que se recibieron en el expediente de la referencia<sup>23</sup>.

Interviniente	Síntesis de los argumentos	Solicitud
<b>Departamento Nacional de Planeación (DNP)</b>	En su primera intervención, advirtió que entre los expedientes D-15.465 y D-15.357 existe identidad de cargos. Por lo tanto, dado que “la Corte Constitucional declaró la existencia del vicio de trámite reclamado por los accionantes en el expediente D-15.357 y dispuso lo necesario para subsanar dicho vicio, se configura la cosa juzgada parcial” <sup>24</sup> .	Estar a lo resuelto en la Sentencia C-448 de 2024

<sup>22</sup> Pág. 242 de la demanda.

<sup>23</sup> Durante el primer término de fijación en lista (que transcurrió entre el 18 de abril y el 2 de mayo de 2024) se recibieron las intervenciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la ANDJE, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá y del ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña. A su turno, en el segundo término de fijación en lista (que tuvo lugar entre el 10 y el 23 de julio de 2025) se recibieron las intervenciones del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Academia Colombiana de Jurisprudencia y, nuevamente, del DNP. Finalmente, es pertinente señalar que el ciudadano Juan Felipe Pastrana intervino con anterioridad a los términos de fijación en lista.

<sup>24</sup> Pág. 4 del escrito de intervención remitido durante el primer término de fijación en lista.

Interviniente	Síntesis de los argumentos	Solicitud
	En la segunda intervención, indicó que, en el presente asunto operó la cosa juzgada constitucional. La demanda analizada reprocha el mismo cargo que fue decidido en la Sentencia C-448 de 2024, referente a la presunta vulneración del principio de publicidad en el trámite legislativo del informe de conciliación del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo.	
<b>Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE)</b>	Sostuvo que “el informe de conciliación se publicó oportunamente y se puso a disposición tanto en formato digital como impreso, permitiendo a los congresistas un acceso adecuado. La exposición detallada del informe durante la sesión plenaria cumplió con el principio de publicidad, asegurando que los legisladores estuvieran plenamente informados sobre el contenido a debatir y votar” <sup>25</sup> .	Exequibilidad
<b>Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional Universidad Libre de Bogotá</b>	Argumentó que, “[s]i bien se encuentra probada la vulneración del principio de publicidad, se solicita que subsidiariamente se emita un Auto para que la Corte Constitucional le permita al Senado de la República aprobar el informe de conciliación del caso en mención, atendiendo la importancia del contenido de la Ley 2294 de 2023, al ser de trascendencia nacional, económica y social” <sup>26</sup> .	Exequibilidad y, en subsidio, que se permita al Senado subsanar el vicio de trámite
<b>Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)</b>	Se configuró la cosa juzgada constitucional respecto del expediente D-15.357, en el cual se analizó la existencia de un vicio de procedimiento por vulneración del principio de publicidad, derivado de la publicación del informe de conciliación en la plenaria del Senado de República. Dicho cargo fue resuelto en el Auto 705 del 2024 –que ordenó subsanar el yerro– y en la Sentencia C-448 de 2024 –que concluyó que el error procedimental fue debidamente corregido–.	Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-448 de 2024
<b>Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)</b>	El cargo propuesto en el presente expediente guarda identidad con el analizado en el expediente D-15.357. Dicho proceso fue resuelto de fondo mediante el Auto 705 de 2024 y la Sentencia C-448 de 2024. La cosa juzgada constitucional impide un nuevo pronunciamiento sobre la misma acusación.	Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-448 de 2024
<b>Ministerio de Hacienda y Crédito Público</b>	Se configuró la cosa juzgada constitucional respecto del cargo admitido. La ausencia de publicación del informe de conciliación en el trámite ante la plenaria del Senado de la República fue identificada en el Auto 705 de 2024 como un vicio de procedimiento subsanable. Surtido el trámite ordenado por la Corte en dicha providencia, la Sentencia C-448 de 2024 concluyó que el vicio de procedimiento fue debidamente corregido.	Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-448 de 2024

<sup>25</sup> Pág. 26 del escrito de intervención.

<sup>26</sup> Pág. 9 del escrito de intervención.

Interviniente	Síntesis de los argumentos	Solicitud
<b>Academia Colombiana de Jurisprudencia</b>	<p>1. Consideró que el cargo propuesto ha sido decidido de fondo mediante la Sentencia C-448 de 2024, la cual ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional.</p> <p>2. El vicio de procedimiento planteado en la demanda fue identificado por la Sala Plena en el Auto 705 de 2024. Dicha providencia ordenó al Senado someter nuevamente a debate el informe de conciliación del proyecto de ley que originó la Ley 2294 de 2023. Posteriormente, en la sentencia de constitucionalidad se verificó el cumplimiento de la subsanación ordenada.</p>	Estar a lo resuelto en la Sentencia C-448 de 2024
<b>Ciudadano Juan Felipe Pastrana</b>	<p>Consideró que se vulneró el principio de publicidad en el trámite legislativo. Indicó que hubo un error en la publicación del informe de conciliación y que algunos senadores manifestaron no haber recibido dicho documento con anterioridad a la votación. Agrega que esta circunstancia desconoció los derechos de la oposición política.</p>	Inexequibilidad
<b>Ciudadano Harold Sua</b>	<p>Sostuvo que: “la finalidad de plazo razonable del término establecido en el artículo 161 constitucional con el Acto Legislativo 01 de 2003 ha sido pretermitida en la aprobación del informe de conciliación de la ley, al acontecer la misma (sic) un tiempo inferior a dos horas entre esta y el momento en el cual fue elaborada la gaceta donde está publicado dicho informe”<sup>27</sup>.</p>	No formuló una petición particular

## V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

27. El Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales (ad hoc)<sup>28</sup> solicitó a la Corte Constitucional *estarse a lo resuelto* en el Auto 705 del 2024 y en la Sentencia C-448 de 2024. Explicó que el cargo propuesto en el presente expediente coincide plenamente con el analizado en el proceso D-15.357, en el cual se examinó la presunta vulneración al principio de publicidad por la falta de publicación oportuna del informe de conciliación del proyecto de ley que dio origen a la Ley 2294 de 2023.

28. Refirió que, en el trámite de la demanda de constitucionalidad mencionada, la Corte Constitucional encontró que efectivamente se configuró un vicio de procedimiento en la publicación del informe de conciliación del proyecto de ley en la Plenaria del Senado de la República. Sin embargo, mediante el Auto 705 de 2024 la Sala Plena determinó que el vicio de procedimiento era subsanable. Por lo tanto, dispuso que se sometiera a debate y votación de la Plenaria del Senado el informe de conciliación sobre el proyecto

<sup>27</sup> Pág. 1 del escrito de intervención.

<sup>28</sup> Como fue indicado en los antecedentes de esta providencia, la Sala Plena declaró fundados los impedimentos manifestados por el Procurador y el Viceprocurador General de la Nación. Por lo tanto, mediante Resolución 146 de 2025, el Procurador General de la Nación designó a Javier Camilo Fernández Velandia para que actuara en calidad de Ministerio Público en el expediente D-15.465.

de ley número 274 de 2023 Senado y 338 de 2023 Cámara, antecedente legislativo de la Ley 2294 de 2023.

29. El Ministerio Público destacó que el Senado de la República cumplió oportunamente con la orden impartida por la Corte Constitucional. En consecuencia, mediante la Sentencia C-448 de 2024, esta Corporación declaró subsanado el vicio de procedimiento por desconocimiento del principio de publicidad y declaró exequibles las normas que fueron objeto de conciliación<sup>29</sup>, por el cargo analizado. Esta decisión constituye un pronunciamiento de fondo sobre la acusación, que hace tránsito a cosa juzgada constitucional en los términos del artículo 243 superior. En efecto, la identidad de objeto, causa y pretensiones entre ambos procesos impide que la Corte efectúe un nuevo examen sobre el cargo por vulneración al principio de publicidad en el trámite de conciliación de la Ley 2294 de 2023.

30. Por lo expuesto, solicitó que la Corte se esté a lo resuelto en la Sentencia C-448 de 2024.

## **VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE**

### **1. Competencia**

31. De conformidad con lo dispuesto por el numeral 4º y el párrafo del artículo 241 de la Constitución Política y por el artículo 202 de la Ley 5ª de 1992, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de la Ley 2294 de 2023 conforme a la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

### **2. Primera cuestión previa: oportunidad de la demanda**

32. El numeral 3 del artículo 242 de la Constitución dispone que “[l]as acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto”. En el presente caso, la ciudadana formuló un cargo por vicios de procedimiento en la formación de la Ley 2294 de 2023<sup>30</sup>. La demanda de la referencia fue radicada el 8 de agosto de 2023, esto es, dentro del lapso de un año contado a partir de la fecha de publicación de la norma acusada en el Diario Oficial<sup>31</sup>. Por lo tanto, la demanda fue promovida de manera oportuna.

### **3. Segunda cuestión previa: configuración del fenómeno de la cosa juzgada**

33. Por las razones que pasan a explicarse, la Sala Plena deberá estarse a lo resuelto en la Sentencia C-448 de 2024. En dicha sentencia, la Corporación declaró la exequibilidad de los artículos 3, 8, 13, 16, 26, 27, 28, 32, 38, 40, 51,

---

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> En la Sentencia C-143 de 2025, la Sala Plena analizó la oportunidad de un cargo idéntico por vicios de procedimiento.

<sup>31</sup> Diario Oficial No. 52.400 del 19 de mayo de 2023.

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, al constatar que el vicio de procedimiento consistente en la falta de publicación del informe de conciliación antes de su aprobación en la Plenaria del Senado fue debidamente subsanado por esa célula legislativa.

### 3.1. El fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Reiteración de jurisprudencia<sup>32</sup>

34. El artículo 243 de la Constitución dispone que “[l]os fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”. En consecuencia, dichos fallos tienen “el carácter de inmutables, vinculantes y definitivos”<sup>33</sup>. Por ello, el juez constitucional no podrá “volver a conocer y decidir sobre lo resuelto”<sup>34</sup>. De ahí que la cosa juzgada constitucional persigue dos propósitos fundamentales: (i) otorga eficacia al principio de supremacía constitucional (artículo 4 de la CP) y (ii) garantiza el principio de seguridad jurídica<sup>35</sup>, “la estabilidad del derecho y la confianza y la certeza de las personas respecto de los efectos de las decisiones judiciales”<sup>36</sup>.

35. En concordancia con la jurisprudencia, la cosa juzgada constitucional se configura cuando se presentan los siguientes elementos: identidad de objeto, identidad de *causa petendi* e identidad del parámetro de control de constitucionalidad. Respecto de la identidad de objeto, la Corte debe verificar si la demanda “propon[e] estudiar el mismo contenido normativo de la misma proposición normativa, ya estudiada en una sentencia anterior”<sup>37</sup>. En cuanto a la identidad de *causa petendi* —voz latina que significa “causa de pedir”—, se debe determinar si la demanda formula las mismas razones de inconstitucionalidad analizadas en una sentencia previa. Finalmente, la identidad del parámetro de control de constitucionalidad exige establecer “que no exista un cambio de contexto o nuevas razones significativas que de manera excepcional hagan procedente la revisión, lo que la jurisprudencia ha referido como un nuevo contexto de valoración”<sup>38</sup>.

36. En este orden, la Corte ha distinguido entre cosa juzgada formal y material, y cosa juzgada absoluta y relativa. La cosa juzgada formal “se produce cuando una demanda se dirige contra una disposición previamente demandada”<sup>39</sup>. Por su parte, la cosa juzgada material “ocurre cuando se cuestiona la misma *norma* (contenido interpretado), aunque se encuentre en otra

---

<sup>32</sup> Este acápite retoma las consideraciones adoptadas por la Sala Plena en la Sentencia C-518 de 2023.

<sup>33</sup> Sentencia C-774 de 2001, reiterada, entre otras, en las Sentencias C-871 de 2003, C-1122 de 2004, C-647 de 2006, C-181 de 2010, C-979 de 2010, C-818 de 2012, C-259 de 2015, C-182 de 2016, C-312 de 2017, C-028 de 2018, C-473 de 2020 y C-147 de 2022.

<sup>34</sup> Sentencia C-587 de 2014.

<sup>35</sup> Sentencia C-312 de 2017.

<sup>36</sup> Sentencia C-720 de 2007.

<sup>37</sup> Sentencia C-689 de 2017, reiterada en la Sentencia C-023 de 2020.

<sup>38</sup> Sentencia C-744 de 2015, reiterada en la Sentencia C-008 de 2017.

<sup>39</sup> Sentencia C-233 de 2021.

disposición”<sup>40</sup>. Es decir, la primera tiene lugar “cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con el mismo texto normativo demandado en el caso *sub judice*”<sup>41</sup>; y, la segunda, cuando “existen dos disposiciones distintas que tienen identidad de contenido normativo, una de las cuales fue sometida, de manera previa, al control de constitucionalidad a cargo de esta Corte”<sup>42</sup>. En otros términos, la cosa juzgada formal recae sobre el texto legal o enunciado jurídico (disposición jurídica) y la cosa juzgada material, sobre los contenidos normativos propiamente dichos (norma jurídica)<sup>43</sup>.

37. A su vez, la Corporación ha diferenciado entre la cosa juzgada material en sentido estricto y en sentido amplio. La cosa juzgada material en sentido estricto se configura cuando “existe una sentencia previa que declara la inexecutable del contenido normativo que se demanda por razones de fondo”<sup>44</sup>, caso en el cual le “corresponde a la Corte decretar la inconstitucionalidad de la nueva norma objeto de análisis”<sup>45</sup>. En cambio, la cosa juzgada material en sentido amplio ocurre cuando “una sentencia previa declara la executable o la executable condicionada del contenido normativo que se demanda”<sup>46</sup>, evento en el cual el alcance de la cosa juzgada puede verse debilitado bajo supuestos excepcionales.

38. Cuando se configura la cosa juzgada formal, la decisión deberá declarar el estarse a lo resuelto en la providencia anterior<sup>47</sup>. Si se trata de una cosa juzgada material, la decisión será “estarse a lo resuelto en providencia anterior y declarar la executable simple o condicionada de la disposición acusada”<sup>48</sup>.

39. De otro lado, la cosa juzgada absoluta se produce, en principio, en dos casos: cuando la Corte declara la inexecutable de una norma jurídica o luego de que se ha contrastado la norma con toda la Constitución<sup>49</sup>. En estos eventos, la norma no podrá ser objeto de un nuevo control de constitucionalidad y, por consiguiente, “la demanda que se presente con posterioridad deberá rechazarse o, en caso de haberse surtido la admisión, será necesario [dictar] un fallo en el que se esté a lo resuelto en la decisión anterior”<sup>50</sup>. Lo anterior, “con

---

<sup>40</sup> *Ibidem*. En la Sentencia C-516 de 2016, la Corte precisó que la cosa juzgada material exige: “a) una sentencia previa de constitucionalidad sobre una regla de derecho idéntica a la norma analizada posteriormente. Cabe precisar que esos contenidos jurídicos se encontrarían en disposiciones diferentes; b) la coincidencia entre los cargos del pasado y los actuales, censuras que justificaron la demanda y el juicio de constitucionalidad; c) una declaratoria de executable fundamentada en razones de fondo; y d) la inexistencia de reformas de la Carta Política sobre los parámetros de constitucionalidad que sustentaron la decisión anterior”.

<sup>41</sup> Sentencia C-147 de 2022.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> En la Sentencia C-325 de 2021, la Sala Plena explicó: “una *disposición o enunciado jurídico* corresponde al texto en que una norma es formulada. De esta manera, se refiere a los artículos, numerales o incisos. Aquellos también se encuentran en fragmentos más pequeños de un texto legal, como oraciones o palabras individuales, siempre que incidan en el sentido que se puede atribuir razonablemente a cada disposición. Por su parte, las *normas* no son los textos legales sino su significado. Aquel solo puede hallarse por vía interpretativa y, en consecuencia, a un solo texto legal pueden atribuírsele (potencialmente) diversos contenidos normativos”.

<sup>44</sup> Sentencia C-140 de 2018 reiterada en las sentencias C-039 de 2021 y C-143 de 2025.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-064 de 2018.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-039 de 2021.

<sup>50</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-192 de 2021.

independencia del parámetro de constitucionalidad que desconoció la norma invalidada”<sup>51</sup>. En estas circunstancias, no resulta necesario confrontar las razones que fundamentaron la decisión previa con la demanda, pues el texto legal ya no forma parte del ordenamiento jurídico. Como es natural, esto impide un nuevo juicio de constitucionalidad<sup>52</sup>.

40. Por el contrario, la cosa juzgada relativa se presenta cuando en la sentencia previa, que declara la inexecutable parcial o executable de la norma, la Corte limita el alcance del control de constitucionalidad realizado, ya sea porque circunscribe de manera expresa los efectos de su decisión o porque el examen se concentra únicamente en algunos de los problemas de constitucionalidad planteados<sup>53</sup>. En estos eventos, el control no se entiende agotado frente a toda la Constitución, lo que deja abierta la posibilidad de formular nuevos cargos de inconstitucionalidad distintos a aquellos que fueron efectivamente analizados en la providencia anterior<sup>54</sup>. No obstante, si la decisión previa declaró la executable de la norma con base en el mismo cargo planteado en la demanda, “en principio, la Corte deberá estarse a lo resuelto en aquella providencia para garantizar la seguridad jurídica de sus decisiones”<sup>55</sup>.

41. En desarrollo de esa categoría, la Corporación ha distinguido la cosa juzgada relativa explícita de la implícita. La cosa juzgada relativa explícita ocurre “cuando en la parte resolutive se exponen los cargos por los cuales se adelantó el juicio de constitucionalidad precedente y resultan idénticos”<sup>56</sup>. Por su parte, la cosa juzgada relativa implícita se configura cuando “aunque no se expresa en la parte resolutive, el cargo puede extraerse de forma inequívoca y clara de la parte motiva de la decisión”<sup>57</sup>.

## 2.2. Configuración de la cosa juzgada constitucional en el presente caso

42. En el presente asunto se configura cosa juzgada constitucional formal y relativa explícita respecto del cargo principal formulado contra la Ley 2294 de 2023. En efecto, esta Corporación ya se pronunció de manera previa sobre un reproche sustancialmente idéntico en la Sentencia C-448 de 2024, proferida dentro del expediente D-15.357.

---

<sup>51</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-516 de 2016. Al respecto, en la Sentencia C-245 de 2009, la Sala Plena argumentó: “El principio de cosa juzgada constitucional absoluta cobra mayor relevancia cuando se trata de decisiones de inexecutable, por cuanto en estos casos las normas analizadas y encontradas contrarias a la Carta [...] son expulsadas del ordenamiento jurídico, no pudiendo sobre ellas volver a presentarse demanda de inconstitucionalidad o ser objeto de nueva discusión o debate. Lo anterior, máxime si se trata de una declaración de inexecutable de la totalidad del precepto demandado o de la totalidad de los preceptos contenidos en una ley. En tales casos, independientemente de los cargos, razones y motivos que hayan llevado a su declaración de inconstitucionalidad, no es posible emprender un nuevo análisis por cuanto tales normas han dejado de existir en el mundo jurídico”. Esta misma postura ha sido acogida en las Sentencias C-007 de 2016 y C-255 de 2014, entre otras.

<sup>52</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-147 de 2022.

<sup>53</sup> Sobre la cosa juzgada relativa y la posibilidad de limitar expresamente el alcance del control constitucional, ver, entre otras, las sentencias C-940 de 2010, C-310 de 2002 y el Auto 174 de 2001.

<sup>54</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-287 de 2014.

<sup>55</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-191 de 2017.

<sup>56</sup> Sentencia C-095 de 2024, reiterada en la sentencia C-143 de 2025.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

43. En dicha oportunidad, la Corte examinó un cargo por vicios de procedimiento en la expedición de la Ley 2294 de 2023, fundado en el presunto desconocimiento del principio de publicidad consagrado en los artículos 157.1 y 161 de la Constitución Política. En particular, se alegó que el Senado de la República no publicó oportunamente en la Gaceta del Congreso el informe de conciliación del proyecto de ley número 274 de 2023 Senado y 338 de 2023 Cámara, con anterioridad a su debate y aprobación en la plenaria.

44. Durante el trámite de ese proceso, mediante el Auto 705 del 10 de abril de 2024, la Sala Plena precisó que la irregularidad identificada no comprometía la validez de la totalidad de las disposiciones que integran la Ley 2294 de 2023, sino únicamente de aquellas que fueron objeto del informe de conciliación, es decir, 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. Asimismo, concluyó que el vicio procedimental advertido, si bien no había sido convalidado y revestía relevancia constitucional, era susceptible de subsanación en los términos previstos en el parágrafo del artículo 241 de la Constitución. En consecuencia, ordenó al Presidente del Senado de la República someter nuevamente a debate y votación de la plenaria el referido informe de conciliación, conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 161 superior.

45. Una vez surtido el trámite de subsanación ordenado, la Corte, en la Sentencia C-448 de 2024, se pronunció de manera definitiva sobre el cargo admitido y concluyó que el vicio de procedimiento por desconocimiento del principio de publicidad había sido efectivamente subsanado. Por tal razón, declaró la exequibilidad de las disposiciones de la Ley 2294 de 2023 que habían sido objeto del informe de conciliación del proyecto de ley número 274 de 2023 Senado y 338 de 2023 Cámara.

46. Con fundamento en lo expuesto, la Sala Plena concluye que debe estarse a lo resuelto en la Sentencia C-448 de 2024, en virtud de la configuración de la cosa juzgada constitucional<sup>58</sup>. Como ya se advirtió, en esa providencia, la Corte 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, al constatar que el vicio de procedimiento consistente en la falta de publicación del informe de conciliación antes de su aprobación en la Plenaria del Senado fue subsanado en esa célula legislativa. En esa ocasión, la Corte constató que, como en el presente caso, si bien la demanda se dirigió contra la totalidad de la norma citada, el informe de conciliación solo versó respecto de algunos de sus artículos, por lo que el vicio por violación del principio de publicidad sólo podía afectar a dichos artículos y no a la totalidad de la ley<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> En la Sentencia C-143 de 2025, la Corte consideró configurada la cosa juzgada respecto de este mismo cargo de inconstitucionalidad. Por consiguiente, en aquella oportunidad se estuvo a lo resuelto en la Sentencia C-448 de 2024.

<sup>59</sup> Ver Sentencia C-143 de 2025.

47. Esta conclusión se ve reforzada si se examinan los elementos que configuran la cosa juzgada constitucional porque, respecto de la Sentencia C-448 de 2024, existe identidad de objeto, identidad de *causa petendi* e identidad del parámetro de control de constitucionalidad. Aunque la demanda de la referencia se dirige en contra del contenido completo de la Ley 2294 de 2023, tal como se demandó en el expediente D-15.357, el objeto de la acusación sólo recae sobre las disposiciones contenidas en el informe de conciliación que fueron previamente cuestionadas, esto es, exclusivamente 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<sup>60</sup>. Además, aquella se sustenta en las razones de inconstitucionalidad ya analizadas en el expediente D-15.357, que culminó con la Sentencia C-448 de 2024. Tanto en aquella oportunidad como en la demanda D-15.465 se alegó la violación del principio de publicidad porque se omitió la publicación del informe de conciliación antes de su aprobación en la plenaria del Senado de la República. Finalmente, también se presenta identidad del parámetro de control de constitucionalidad en tanto los artículos 157 y 161 de la Constitución no han sido modificados y, por ende, no ha variado el patrón que sirvió de sustento para la decisión precedente. Si bien en la demanda de la referencia se hizo alusión adicional al artículo 160 de la Constitución, esta circunstancia no afecta la identidad del parámetro de control exigida para la configuración de la cosa juzgada, en la medida en que dicha disposición también desarrolla el principio de publicidad en el trámite legislativo.

48. A continuación, la Sala presentará un cuadro comparativo con el fin de exponer las razones por las que se configura la cosa juzgada constitucional.

<b>Identidad</b>	<b>Sentencia C-448 de 2024</b>	<b>Expediente D-15.465</b>
<b>Objeto</b>	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 Ley 2294 de 2023.	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.
<b>Causa</b>	Las normas acusadas incurrieron en un vicio de procedimiento. La publicación del informe de conciliación del proyecto de ley en la plenaria del Senado de la República se produjo el	Las normas acusadas incurrieron en un vicio de procedimiento. La publicación del informe de conciliación del proyecto de ley en la plenaria del Senado de la República se produjo el

<sup>60</sup> Al respecto, se aclara que en el expediente D-15.357 la demanda se dirigió contra la totalidad de la Ley 2294 de 2023. Sin embargo, en la Sentencia C-448 de 2024, la Corte aclaró que el informe de conciliación “recayó sobre 45 artículos del proyecto de ley respectivo, de los cuales 41 conformaron el cuerpo legal finalmente aprobado, puesto que los 4 restantes fueron eliminados del texto final como resultado de la conciliación (...) Por tal razón, esta decisión recae únicamente sobre los mencionados artículos que hicieron parte del informe de conciliación y que actualmente hacen parte de la Ley 2294 de 2023”.

Identidad	Sentencia C-448 de 2024	Expediente D-15.465
	mismo día de la sesión plenaria en la que se aprobó y cuando aquella ya había sido levantada.	mismo día de la sesión plenaria en la que se aprobó y cuando aquella ya había sido levantada.
Parámetro de control	Desconocimiento del principio de publicidad en el trámite legislativo y violación de los artículos 157 y 161 de la Constitución.	Desconocimiento del principio de publicidad en el trámite legislativo y violación de los artículos 157, 160 y 161 de la Constitución.

49. En suma, en el presente asunto operó la cosa juzgada formal y relativa explícita. La cosa juzgada es formal porque existe una decisión previa del juez constitucional en relación con el mismo texto normativo demandado en el caso *sub judice*. De otro lado, la cosa juzgada es relativa, en la medida en que, en la Sentencia C-448 de 2024, se analizó únicamente el cargo de inconstitucionalidad propuesto y, con sustento en él, se 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 último, la cosa juzgada es explícita, dado que en la parte resolutive de la Sentencia C-448 de 2024 se precisó el cargo respecto del cual se adelantó el juicio de constitucionalidad, el cual resulta idéntico al formulado en el presente proceso.

## VII. DECISIÓN

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

### RESUELVE

**Único. ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-448 de 2024 que declaró la exequibilidad de los artículos 3, 8, 13, 16, 26, 27, 28, 32, 38, 40, 51, 55, 69, 83, 96, 100, 101, 121, 172, 173, 174, 180, 194, 200, 207, 210, 215, 224, 233, 275, 289, 293, 297, 312, 327, 337, 339, 342, 356, 371 y 372 de la Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’”, en lo que respecta al cargo por la vulneración del principio de publicidad en el debate y la votación del informe de conciliación en la plenaria del Senado, en los términos de esta providencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO  
Magistrada

CARLOS CAMARGO ASSIS  
Magistrado

HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO  
Magistrado

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ  
Magistrado  
Ausente con comisión

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ  
Magistrada  
Ausente con permiso

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE  
Magistrado  
Con impedimento aceptado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
Magistrada

MIGUEL POLO ROSERO  
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ  
Secretaria General