

República de Colombia



Corte Constitucional

COMUNICADO 13

23 y 24 de abril

Sentencia C-143/2025

M.P. Juan Carlos Cortés González

Expediente D-15380

Corte Constitucional declaró la constitucionalidad del incremento en la contribución a cargo de empresas generadoras de energía ordenado por el artículo 233 de la Ley 2294 de 2023, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, por no vulnerar el principio de unidad de materia. También declaró la constitucionalidad de un conjunto de artículos del PND por no haberse configurado una elusión del debate parlamentario en su aprobación.

1. Normas demandadas

Los accionantes demandaron, por vicios de forma en su expedición, la Ley 2294 de 2023 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’”, misma que aparece publicada en el Diario Oficial No. 52.400 del 19 de mayo de 2023. Además cuestionaron la constitucionalidad de varios de sus artículos por diferentes cargos. Por su extensión podrá consultarse el texto normativo en el siguiente link:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2294_2023.html

2. Decisión

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

Segundo. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-294 de 2024 que declaró la inexecutable del numeral 6 y del párrafo 3º del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, en lo que respecta al cargo por la vulneración del principio de publicidad en la aprobación de proposiciones modificatorias en la plenaria del Senado, en los términos de esta providencia.

Tercero. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-142 de 2025 que declaró la executable del literal a. del numeral 2, los párrafos 2 y 4 del artículo 61 y el párrafo tercero del artículo 297 de

la Ley 2294 de 2023, en lo que respecta al cargo por la vulneración del principio de publicidad, en los términos de esta providencia.

Cuarto. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-142 de 2025 que declaró la 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” del párrafo tercero del artículo 5; la expresión “de que trata el artículo 54 de la Ley 975 de 2005” del inciso primero, el inciso segundo y los literales a, b y c del numeral 3, el numeral 5 y el párrafo 1° del artículo 61; las expresiones “A ORGANIZACIONES COMUNALES Y”, “organizaciones comunales de las que trata el artículo 7 de la Ley 2166 de 2021, y”, “estará sujeto al cumplimiento de las condiciones definidas en el literal k) del numeral 1 del artículo 270 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero” y “esto sin perjuicio de las facultades de la Superintendencia Financiera de Colombia respecto de la verificación del cumplimiento de los sistemas integrales de gestión de riesgos propios de las operaciones” del artículo 289; y los párrafos primero y segundo del artículo 297 de la Ley 2294 de 2023, en los términos de esta providencia.

Quinto. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-370 de 2024 que declaró la inexecutable del artículo 340 de la Ley 2294 de 2023, en lo que respecta al cargo por la vulneración del principio de unidad de materia, en los términos de esta providencia.

Sexto. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-537 de 2023 que declaró la inexecutable del artículo 97 de la Ley 2294 de 2023, en lo que respecta al cargo por la vulneración de la prohibición de constituir un monopolio rentístico, en los términos de esta providencia.

Séptimo. INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo frente al cargo formulado por la vulneración del principio de autonomía territorial contra el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, por ineptitud sustantiva de la demanda, conforme a las consideraciones expuestas en esta providencia.

Octavo. DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 233 de la Ley 2294 de 2023, por no vulnerar el principio de unidad de materia, conforme a las consideraciones expuestas en esta providencia.

Noveno. DECLARAR EXEQUIBLES los artículos 2, 10, 12, 15, 16, 23, 30, 31, 32, 36, 38, 40, 44, 45, 46, 49, 50, 51, 53, 54, 56, 57, 58, 62, 65, 66, 67, 68, 73, 74, 79, 80, 86, 88, 89, 96, 98, 99, 102, 103, 106, 108, 117, 123, 125, 126, 130, 133, 136, 140, 143, 144, 147, 151, 152, 153, 156, 160, 163, 165, 167, 170, 184, 191, 198, 199, 205, 208, 209, 210, 213, 214, 215, 216, 218, 219, 220, 223, 224, 225, 226, 227, 229, 230, 232, 235, 236, 239, 244, 245, 246, 251, 255, 257, 266, 269, 272, 273, 274, 279, 281, 282, 296, 307, 321, 328, 339, 348, 350, 353, 357, 358, 359, 362, 364, 366 y 367 de la Ley 2294 de 2023, por no haberse configurado una violación del artículo 157 de la Constitución Política en su aprobación por elusión del debate, en los términos señalados en esta providencia.

3. Síntesis de los fundamentos de la decisión

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda cuyo cargo principal se dirigía en contra de la Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’”. Esto en razón a la ocurrencia de un posible vicio en la publicación del informe de conciliación del Proyecto de Ley 338 de 2023 Cámara - 274 de 2023 Senado, antecedente legislativo de la norma acusada, durante el trámite surtido ante la plenaria del Senado de la República. La demanda incluyó además cinco cargos subsidiarios contra artículos

específicos de la ley demandada, referidos a la vulneración de los principios de publicidad, unidad de materia, autonomía territorial, la prohibición de constituir monopolios rentísticos y la configuración de una elusión del debate legislativo:

Cargo 1 (principal)	Contra los artículos 3, 8, 13, 16, 26, 27, 28, 32, 38, 40, 51, 55, 69, 83, 96, 100, 101, 121, 172, 173, 174, 180, 194, 200, 207, 210, 215, 224, 233, 275, 289, 293, 297, 312, 327, 337, 339, 342, 356, 371 y 372 de la Ley 2294 de 2023 por la vulneración del principio de publicidad respecto del debate y votación del informe de conciliación en la plenaria del Senado.
Cargo 2 (subsidiario)	Contra los artículos 5, 61, 289 y 297 de la Ley 2294 de 2023 por la vulneración del principio de publicidad respecto de la aprobación de las proposiciones modificatorias en la plenaria del Senado.
Cargo 3 (subsidiario)	Contra los artículos 233 y 340 de la Ley 2294 de 2023 por la vulneración del principio de unidad de materia.
Cargo 4 (subsidiario)	Contra el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 por la violación de la prohibición de constituir un monopolio rentístico.
Cargo 5 (subsidiario)	Contra el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023 por la vulneración del principio de autonomía territorial.
Cargo 6 (subsidiario)	Contra los artículos 2, 10, 12, 15, 16, 23, 30, 31, 32, 36, 38, 40, 44, 45, 46, 49, 50, 51, 53, 54, 56, 57, 58, 62, 65, 66, 67, 68, 73, 74, 79, 80, 86, 88, 89, 96, 98, 99, 102, 103, 106, 108, 117, 123, 125, 126, 130, 133, 136, 140, 143, 144, 147, 151, 152, 153, 156, 160, 163, 165, 167, 170, 184, 191, 198, 199, 205, 208, 209, 210, 213, 214, 215, 216, 218, 219, 220, 223, 224, 225, 226, 227, 229, 230, 232, 235, 236, 239, 244, 245, 246, 251, 255, 257, 266, 269, 272, 273, 274, 279, 281, 282, 296, 307, 321, 328, 339, 348, 350, 353, 357, 358, 359, 362, 364, 366 y 367 de la Ley 2294 de 2023 por elusión del debate parlamentario en su aprobación.

Previamente, la Sala Plena estableció la existencia de cosa juzgada constitucional frente a los siguientes aspectos: (i) el cargo principal formulado contra la Ley 2294 de 2023, de conformidad con la Sentencia C-448 de 2024; (ii) el cargo subsidiario relativo a la vulneración del principio de publicidad en el trámite de aprobación ante la plenaria del Senado de los artículos 5, 61, 289 y 297, de conformidad con las sentencias C-294 de 2024 y C-142 de 2025; (iii) el cargo subsidiario referido a la violación del principio de unidad de materia, pero solo respecto del artículo 340, de conformidad con la Sentencia C-370 de 2024; y (iv) el cargo subsidiario alusivo a la prohibición de constituir monopolios rentísticos respecto del artículo 97, de conformidad con la Sentencia C- 537 de 2023.

De otro lado, se determinó la falta de aptitud del cargo formulado contra el artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, por la presunta vulneración del principio de autonomía territorial.

Surtido lo anterior, le correspondió a la Sala Plena resolver, en sentencia de mérito, (i) si se vulneró el principio de unidad de materia con la aprobación del artículo 233 de la Ley 2294 de 2023 y (ii) si

se configuró una elusión del debate parlamentario en el trámite de los artículos 2, 10, 12, 15, 16, 23, 30, 31, 32, 36, 38, 40, 44, 45, 46, 49, 50, 51, 53, 54, 56, 57, 58, 62, 65, 66, 67, 68, 73, 74, 79, 80, 86, 88, 89, 96, 98, 99, 102, 103, 106, 108, 117, 123, 125, 126, 130, 133, 136, 140, 143, 144, 147, 151, 152, 153, 156, 160, 163, 165, 167, 170, 184, 191, 198, 199, 205, 208, 209, 210, 213, 214, 215, 216, 218, 219, 220, 223, 224, 225, 226, 227, 229, 230, 232, 235, 236, 239, 244, 245, 246, 251, 255, 257, 266, 269, 272, 273, 274, 279, 281, 282, 296, 307, 321, 328, 339, 348, 350, 353, 357, 358, 359, 362, 364, 366 y 367 de la Ley 2294 de 2023.

Para responder a los problemas jurídicos planteados, la Corte reiteró su jurisprudencia en torno a (i) la metodología del juicio sobre la valoración del principio de unidad de materia en las leyes del plan nacional de desarrollo (PND), (ii) el respeto por las competencias legislativas ordinarias permanentes frente a la ley del PND, (iii) el carácter temporal de las disposiciones que integran el PND, (iv) el estándar de argumentación exigible cuando se incorporan disposiciones de contenido tributario en la ley del PND y (v) el vicio de elusión del debate parlamentario. También revisó el trámite legislativo del proyecto de ley que condujo a la adopción del PND 2022-2026, el documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida”, sus anexos y el Plan Plurianual de Inversiones 2023-2026.

La Sala Plena concluyó que el artículo 233 de la Ley 2294 de 2023 no vulneró el principio de unidad de materia. Esto como resultado de aplicar la metodología del juicio de valoración sobre el principio de unidad de materia en las leyes del plan nacional de desarrollo, considerando el mayor estándar de argumentación exigible al tratarse de a) la modificación de normas de carácter permanente y b) la incorporación de contenidos tributarios en la ley del PND. Así, verificó que sí hay conexidad directa e inmediata, estrecha y verificable, entre la disposición demandada y los componentes de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Incluso, evidenció dicha relación con los objetivos generales, las metas y las estrategias de la ley del plan, las bases del PND y el Plan Plurianual de Inversiones 2023-2026.

Asimismo, constató que la disposición demandada tiene un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, toda vez que (i) es una expresión de la función de planeación del Gobierno que (ii) constituye una herramienta clave para instrumentalizar la política pública de Transición Energética Justa descrita en la parte general del PND y, al mismo tiempo, (iii) es un mecanismo idóneo para su ejecución, dadas las líneas de inversión previstas en el plan nacional de inversiones. Y (iv) no se emplea para llenar vacíos e inconsistencias de la norma que modifica, por cuanto configura una fuente de recursos nueva con destinación y beneficiarios específicos. La Corte también confirmó el cumplimiento del estándar de motivación suficiente para la inclusión de disposiciones tributarias en la ley del plan en el curso del trámite legislativo de la disposición.

Por otra parte, la Sala Plena determinó que no se configuró una elusión del debate parlamentario en el trámite de los artículos 2, 10, 12, 15, 16, 23, 30, 31, 32, 36, 38, 40, 44, 45, 46, 49, 50, 51, 53, 54, 56, 57, 58, 62, 65, 66, 67, 68, 73, 74, 79, 80, 86, 88, 89, 96, 98, 99, 102, 103, 106, 108, 117, 123, 125, 126, 130, 133, 136, 140, 143, 144, 147, 151, 152, 153, 156, 160, 163, 165, 167, 170, 184, 191, 198, 199, 205, 208, 209, 210, 213, 214, 215, 216, 218, 219, 220, 223, 224, 225, 226, 227, 229, 230, 232, 235, 236, 239, 244, 245, 246, 251, 255, 257, 266, 269, 272, 273, 274, 279, 281, 282, 296, 307, 321, 328, 339, 348, 350, 353, 357, 358, 359, 362, 364, 366 y 367 de la Ley 2294 de 2023. Sostuvo que las votaciones en bloque de dos grupos de artículos en los que se encontraban los textos

antecedentes de las disposiciones referidas, a través de las cuales se negó un importante número de proposiciones de supresión y modificatorias, fue una forma legítima de ordenar el debate parlamentario, en lugar de impedirlo o comportar una elusión de aquel.

Para sustentar esta decisión, la Corte señaló que: (i) existieron dos oportunidades para deliberar sobre las proposiciones analizadas, esto es, cuando se abrió el segundo debate del proyecto, momento en que los congresistas explicaron varias de sus proposiciones sin aval, y cuando se configuraron efectivamente los bloques; (ii) la votación en bloque de las proposiciones, tanto de eliminación como de modificación, fue una metodología adoptada por votación de la plenaria y no obedeció a la imposición de la presidencia ni configuró una forma de afectar los derechos de las minorías, ni de coartar el debate parlamentario; y (iii) se permitió la libre exclusión de artículos del bloque cuando existió desacuerdo, por lo que se hizo un uso racional del mecanismo de votación en bloque.

4. Aclaración de voto

El magistrado **Miguel Polo Rosero aclaró su voto**. Tal como lo expuso en el salvamento parcial de voto que presentó en la sentencia C-142 de 2025, en su opinión, la Sala Plena debió declarar la exequibilidad de las expresiones acusadas del artículo 289 de la Ley 2294 de 2023, por cuanto no se comprometió el principio de publicidad al haberse realizado la corrección formal que la propia Corte solicitó en el Auto 705 de 2024, y avaló en sentencia C-448 de 2024. En efecto, 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, tal circunstancia subsanó 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, en tanto las cámaras tuvieron conocimiento expreso de su contenido y lo pudieron debatir nuevamente. Por estas razones, a juicio del magistrado Polo Rosero, el artículo 289 debió declararse exequible.