

Bogotá, D.C., 20 de enero de 2026

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
M.P. JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Ciudad

Expediente: D-15963

Referencia: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 336 y 337 (parciales) de la Ley 2294 de 2023 *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia Potencia Mundial de la Vida'".*

Concepto No. : 7536

De acuerdo con lo establecido en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5, de la Constitución Política, procedo a rendir el concepto correspondiente dentro de la acción pública de inconstitucionalidad presentada ante esa Corporación por el ciudadano Víctor Manuel Bernal Callejas, contra los artículos 336 y 337 (parciales) de la Ley 2294 de 2023 *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia Potencia Mundial de la Vida'".*

I. ANTECEDENTES

El día 4 de octubre de 2024, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Víctor Manuel Bernal Callejas demandó los apartes subrayados de los artículos 336 y 337 de la Ley 2294 de 2023 *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia Potencia Mundial de la Vida'".* que disponen los siguiente:

"ARTÍCULO 336. El artículo 23 de la Ley 38 de 1989 modificado por el artículo 16 Ley 179 de 1994, compilado en el artículo 36 del Decreto 111 de 1996, quedará de la siguiente manera y modificará las correspondientes enumeraciones que se hagan en el presupuesto:

Artículo 36. El presupuesto de gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión. Cada uno de estos gastos se presentará clasificado en diferentes secciones que corresponderán a: la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría

del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral, una (1) por cada Ministerio, departamento administrativo y establecimientos públicos, una (1) para la Policía Nacional y una (1) para el Servicio de la Deuda Pública. En el proyecto de presupuesto de inversión se indicarán los proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión, clasificados según lo determine el Gobierno. En los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión no se podrán incluir gasto con destino al servicio de la deuda. (L. 38/89, art 23; L. 179/94, art. 16).

(...)

ARTÍCULO 337. El artículo 91 de la Ley 38 de 1989, modificado por el artículo 51 de la Ley 179 de 1994, compilado en el artículo 110 del Decreto 111 de 1996 quedará de la siguiente manera: modificado por el artículo 124 de la Ley 1957 de 2019.

Artículo 110. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el estatuto general de contratación de la administración pública y en las disposiciones legales vigentes.

En la sección correspondiente a la Rama Legislativa estas capacidades ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; igualmente, en la sección correspondiente a la Rama Judicial serán ejercidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura igualmente en el caso de Jurisdicción Especial para la Paz serán ejercidas por la Secretaría Ejecutiva de la misma, y en el Consejo Nacional Electoral por el Presidente de este órgano.

En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades la Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales, las entidades territoriales, asambleas y consejos, las contralorías y personerías territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica.

En todo caso, el Presidente de la República podrá celebrar contratos a nombre de la Nación (L. 38/89, art. 91; L. 179/94, art. 51)".

El demandante considera que las expresiones las acusadas contrarían los artículos 151, 158, 349 y 352 de la Constitución Política. Estima que se violó el principio de unidad de materia, toda vez que las modificaciones introducidas en torno al Consejo

Nacional Electoral no guardan relación alguna con la parte general del Plan Nacional de Desarrollo.

Igualmente, señala que se expidieron disposiciones con vocación de permanencia que modificaron otra ley, supuestos que, en su criterio, han sido advertidos por la Corte Constitucional como parámetros para establecer la violación del citado principio.

De otra parte, afirmó que se desconoció el principio de reserva de ley orgánica, en la medida en que, mediante una ley ordinaria, se hicieron cambios al Estatuto Orgánico del Presupuesto, para que, de una parte, el Consejo Nacional Electoral tenga una sección separada en el Presupuesto General de la Nación y, de otra, dicho órgano cuente con la capacidad de contratar y comprometerse a través de su presidente.

Los dos cargos expuestos fueron admitidos por el magistrado sustanciador mediante Auto del 25 de febrero de 2025, en el cual dispuso fijar en lista las normas acusadas, con el fin de otorgar la oportunidad a todos los ciudadanos de impugnarlas o defenderlas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991, y se corriera traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera concepto.

El señor Procurador General de la Nación, el 17 de junio de 2025 presentó impedimento, al considerar que participó en el proceso de formación de las normas objeto de control, en tanto ejerció las funciones propias del cargo de secretario general del Senado de la República.

Mediante Auto del 29 de octubre de 2025, la Sala Plena de la Corte Constitucional aceptó el impedimento del señor Procurador General de la Nación; decisión que fue comunicada el 19 de diciembre. Por lo anterior, en virtud del numeral 3º del artículo 17 del Decreto Ley 262 de 2000, en mi calidad de Viceprocurador General de la Nación presento concepto sobre la constitucionalidad de los artículos demandados, en los términos establecidos en el numeral 2º del artículo 242 de la Constitución.

II. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

De conformidad con lo dispuesto en los numerales 4 y 5 del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la constitucionalidad de los apartes acusados de la Ley 2294 de 2023, en tanto se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de expresiones que hacen parte del texto normativo de una ley de la República.

III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO

Para el Ministerio Público, los problemas jurídicos a resolver en el caso concreto se circunscriben en determinar:

1. Si los artículos 336 y 337 de la Ley 2294 de 2023, desconocen el principio de unidad de materia (art.158 Superior), al establecer que el Consejo Nacional Electoral tendrá una sección aparte en el Presupuesto General de la Nación; y al atribuir al presidente de dicho organismo la capacidad de contratar y comprometer a nombre de entidad, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección.
2. Si los cambios introducidos al Estatuto Orgánico del Presupuesto por el Legislador no fueron hechos con el propósito claro, expreso e inequívoco de reformar una ley orgánica y en consecuencia, hay una infracción al principio de reserva de ley orgánica previsto en el artículo 151 de la Constitución Política.

IV. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Para resolver las controversias planteadas, primero se revisará la naturaleza y características de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, qué ha entendido el la jurisprudencia constitucional por el principio de unidad de materia respecto de la Ley del PND y cuál es el alcance de la reserva de ley orgánica; para después revisar el alcance de la Ley 2294 de 2023 y las disposiciones demandadas, y analizar la constitucionalidad de las expresiones demandadas en clave de los cargos admitidos por la Corte Constitucional.

4.1. La naturaleza especial de la ley del Plan Nacional de Desarrollo

La Ley del Plan Nacional de Desarrollo es una ley, que pese a que tiene naturaleza ordinaria, tiene un carácter especial. Esto se debe a su contenido multitemático y heterogéneo, toda vez, que se trata de una norma que busca establecer y hacer operativa la hoja de ruta del Gobierno nacional. Se trata, en esencia, de un instrumento de planeación, que establece lineamientos estratégicos, objetivos a corto/mediano/largo plazo, e instrumentos financieros del gobierno de turno. Por esta razón, la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno nacional.

De acuerdo con la Constitución y la Ley Orgánica 152 de 1994, la ley del Plan Nacional de Desarrollo está conformada por dos partes: una parte general y un plan de Inversiones (PPI). En la parte general se señalan los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas, por su parte, contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal (art. 339 superior).

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha precisado que a pesar de que la Ley del PND es una ley multitemática, en tanto abarca varios temas que responden a

diferentes programas y estrategias que proyecta el Gobierno nacional durante cuatro años, está sujeta a la unidad de materia, permitiendo solo normas instrumentales relacionadas con la planeación¹, por lo que a continuación se abordará el principio de unidad de materia.

4.2. El principio de unidad de materia en las leyes del Plan Nacional de Desarrollo

El artículo 158 constitucional establece que “[t]odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”. Según la jurisprudencia constitucional, el propósito de este principio es asegurar que las leyes tengan “un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios temas relacionados entre sí”², de tal manera que se garantice la racionalización y la transparencia del debate en el Congreso.

Con lo anterior, “se busca evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que, por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas”³.

Para la Corte Constitucional, el desconocimiento del principio de unidad de materia constituye “un vicio de competencia, que se proyecta sobre la materia de la regulación, pues su desconocimiento se sigue del contenido de la disposición acusada y no únicamente del procedimiento legislativo que llevó a su aprobación”⁴, por ello ha advertido que, aun cuando el trámite de su formación se haya adelantado “de forma completamente ajustada a las reglas constitucionales y legales aplicables”⁵, “si no guarda afinidad con la temática del cuerpo normativo en el que se encuentra inserta, el vicio proviene de la prohibición, la obligación, el permiso o la competencia creada”⁶.

Ahora bien, dado el carácter particular de la ley del Plan Nacional de Desarrollo, la aplicación del principio de unidad de materia debe ser flexible. Esto se debe a que es necesario tener en cuenta la especialidad que se desprende del contenido multitemático de la ley. De allí que, el análisis respecto a este principio esté enfocado en determinar si se cumple con el principio de coherencia, en el sentido de la definición propuesta por el Legislador orgánico en el apartado m) del artículo 3 de la Ley 152 de 1994: “[l]os programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste”.

¹ Ver en ese sentido las Sentencias C-305 y C-573 de 2004, C-376, C-377 y C-539 de 2008, C-747 de 2012, C-016 de 2016, C-415 de 2020, C-030 de 2021, C-049 de 2022, C-537 de 2023, C-438 de 2024.

² Ver Sentencia C-493 de 2020.

³ En la Sentencia C-493 de 2020 se reiteró lo dicho en las Sentencias C-285 de 2017, -047 de 2018 y C-440 de 2020.

⁴ Sentencia C-493 de 2020.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

Así pues, el principio de unidad de materia en el caso de la ley del Plan Nacional de Desarrollo hace referencia a que exista una conexidad teleológica directa entre las estrategias, planes o programas, con las metas y objetivos que se han trazado en él. Al respecto, la Corte Constitucional ha precisado que esa relación debe ser causal, directa e inmediata⁷. Por eso, es importante diferenciar entre las normas generales (que son las que establecen las metas y objetivos) y las instrumentales (que son las que definen los medios, estrategias, planes o programas), pues en virtud del principio de conexidad, es fundamental que la relación entre ellas sea de fin – medio.

Por lo anterior, la Corte ha enfatizado en que la conexidad debe ser directa e inmediata. Esto quiere decir que, del cumplimiento de las normas instrumentales debe obtenerse de manera inequívoca la efectividad de la norma general (conexidad directa); y que no requieren de ninguna otra condición o circunstancia para hacerlo (conexidad inmediata). En consecuencia, aquellas normas que no cumplan con estas dos características, resultan contrarias al principio de unidad de materia; inclusive si han sido incluidas por el Legislador en el trámite legislativo⁸.

Pese a que el principio de unidad de materia es flexible en estos casos, el juicio de constitucionalidad es estricto. Esto se debe a que se trata de un control que busca analizar de manera cuidadosa que efectivamente exista ese vínculo directo e inmediato entre las disposiciones instrumentales y las normas generales. La Corte ha precisado que se trata de un ejercicio que contiene tres etapas: (i) determinar la ubicación y el alcance de las disposiciones instrumentales; (ii) definir si hay objetivos, metas, planes o estrategias que tengan relación con las disposiciones instrumentales; y (iii) que exista una conexidad directa e inmediata entre ambos tipos de disposiciones⁹.

Adicionalmente, la Corte, al analizar los presupuestos de dicho test, ha precisado que, existen una serie de restricciones respecto a las disposiciones que pueden incorporarse en la ley del Plan Nacional de Desarrollo. En concreto, ha señalado que:

(...) el PND no puede incorporar normas sancionatorias, excepto que, además de estar directa y específicamente vinculadas con un objetivo o meta del plan, se compruebe que de manera estricta se satisface el principio de legalidad. Adicionalmente, en la C-026 de 2020 se reiteró la Sentencia C-047 de 2018, en la cual se indicó: ‘el desarrollo jurisprudencial del principio de unidad de materia en el marco de las disposiciones generales, ha hecho énfasis en dos requisitos especiales: (a) no pueden modificar o derogar normas sustantivas u orgánicas; y (b) temporalidad: no pueden tener vocación de permanencia’¹⁰.

Así mismo, ha enfatizado la Corte que el principio de unidad de materia proscribe la aprobación de reglas que modifiquen normas de carácter permanente o impliquen reformas estructurales, salvo que se trate de la modificación de leyes ordinarias y

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-363 de 2012.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-305 de 2004.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-415 de 2020.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-047 de 2021.

dicho cambio atienda a un fin planificador y de impulso de la ejecución del plan cuatrienal¹¹.

En síntesis, el principio de unidad de materia en la ley del Plan Nacional de Desarrollo implica: (i) verificar que se cumpla con el principio de coherencia, al existir una conexidad directa e inmediata entre las disposiciones instrumentales y las normas generales de la ley; y (ii) no introduzca modificaciones injustificadas a normas, y en particular, de aquellas de naturaleza orgánica.

4.3. La reserva de ley orgánica

La reserva de ley orgánica implica que una materia deba ser regulada por medio de una ley de naturaleza orgánica, lo que implica, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de cada una de las cámaras del Congreso. Constituye además, una de las contadas excepciones que la Constitución establece frente a la cláusula general de competencia del Legislador ordinario. En tal sentido, es la Constitución la que fija, de manera taxativa y específica, aquellas materias que deben ser reguladas de manera exclusiva por una ley orgánica.

En concreto, el artículo 151 de la Constitución incluye dentro de dichos temas: los reglamentos del Congreso y sus cámaras, las normas de preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

La Corte Constitucional ha identificado cuatro aspectos que se refieren a los rasgos y requisitos especiales de las leyes orgánicas, así:

"(i) el fin de la ley; (ii) su contenido o aspecto material; (iii) la votación mínima aprobatoria; y (iv) el propósito del legislador." En relación con el primer rasgo, la finalidad de la ley orgánica consiste en incorporar una serie de reglas a las cuales "estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa" (CP art. 151), razón por la cual este tipo de normas regulan el trámite aprobatorio de las normas de inferior jerarquía en sus respectivas materias y en lo de su competencia y, en resumen, "la ley orgánica condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata." En cuanto al segundo requisito, referente a la materia que debe abarcar la ley estatutaria, la Corte ha dicho que "las materias de reserva constitucional de ley orgánica constituyen el elemento trascendental para definir e identificar este tipo especial de leyes." En este sentido, "la Constitución consagra cuatro materias específicas de reserva de ley orgánica, las cuales, según la denominación dada en la doctrina y en la jurisprudencia, corresponden a las siguientes: Ley Orgánica del Congreso, Ley Orgánica de Planeación, Ley Orgánica del Presupuesto y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. De esta manera, la definición constitucional de las leyes orgánicas se elabora a partir de este criterio

¹¹ Corte Constitucional. Sentencias C-415 de 2020 y C-047 de 2021.

material.” “En ese orden de ideas, atribuye reserva de ley orgánica a las leyes que reglamentan el Congreso y cada una de las Cámaras; las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; el plan general de desarrollo; y la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.” En lo referente al tercer punto, las mayorías especiales requeridas para la aprobación de una ley orgánica (consistentes en la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara) son corolario de la especialidad de esta clase de leyes. Tiene como propósito “la obtención de mayor consenso de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República, lo cual garantiza mayor legitimidad democrática a la ley que va a autolimitar el ejercicio de la actividad legislativa,” así como una mayor vocación de permanencia de esta clase de leyes, pues a ellas está condicionada la expedición y reforma de las normas ordinarias. Por último, en lo que tiene que ver con el propósito de aprobar una ley orgánica, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que “en el propio trámite legislativo debe aparecer clara, expresa y positiva la voluntad del Congreso de aprobar o modificar una ley de naturaleza orgánica”¹².

En línea con lo anterior, la Corte Constitucional ha precisado que, las leyes orgánicas pueden modificar cualquier ley ordinaria; mientras que las normas de naturaleza orgánica solo pueden ser modificadas o sustituidas por otras del mismo o superior nivel¹³.

4.4. El alcance de la Ley 2294 de 2023 y las disposiciones demandadas

La Ley 2294 de 2023 aprueba el Plan Nacional de Desarrollo para el cuatrienio 2022 – 2026. De conformidad con el artículo 339 de la Constitución, se encuentra compuesta por cuatro títulos: (i) El título I, correspondiente a una parte general (en la que, por disposición del artículo 2 de la Ley 2294 de 2023, se integran también las bases del plan); (ii) el título II, que establece el plan de inversiones y los presupuestos plurianuales; (iii) el título III, que desarrolla los mecanismos de ejecución del plan; y (iv) un título final, que contiene otras disposiciones.

La parte general define cinco ejes de transformación del Plan Nacional de Desarrollo, que son los que establecen de manera general cuáles son los objetivos, metas, planes y estrategias del Gobierno. Estos ejes son los siguientes:

1. *El ordenamiento del territorio alrededor del agua:* en el que propone reorientar la planificación territorial desde un enfoque ambiental y funcional, priorizando la protección del agua, los ecosistemas y las áreas clave para el derecho a la alimentación, mediante procesos participativos que incorporen las voces de las comunidades.

¹² Corte Constitucional, sentencia C-052 de 2015.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-432 de 2000.

2. *La seguridad humana y justicia social:* con la que busca una política social integral que proteja la vida y reduzca riesgos, combinando seguridad jurídica, social y económica, a partir de sistemas universales de protección, infraestructura para el buen vivir y una justicia que garantice derechos y libertades.
3. *El derecho humano a la alimentación:* en el que busca garantizar el acceso permanente a una alimentación adecuada mediante la disponibilidad, el acceso y la calidad de los alimentos, promoviendo la soberanía alimentaria y el reconocimiento de las dietas y culturas locales.
4. *La transformación productiva, internacionalización y acción climática:* mediante la cual impulsa la diversificación productiva sostenible, basada en conocimiento, innovación y energías limpias, para aumentar la competitividad, reducir la dependencia extractiva y fortalecer la resiliencia frente al cambio climático.
5. *La convergencia regional:* con la que apunta a cerrar brechas sociales y económicas entre regiones, fortaleciendo la articulación territorial, la productividad y la innovación, junto con instituciones más cercanas, confiables y centradas en las necesidades de la ciudadanía.

Así mismo, la parte general define cuatro ejes transversales. A saber:

1. *La paz total:* en la que concibe la paz como un proceso participativo e integral, centrado en la vida digna, la protección de las personas y los ecosistemas, la garantía de los derechos de las víctimas y la superación de todas las formas de violencia, con enfoques de género, cultural y territorial.
2. *Los actores diferenciales para el cambio:* a través de los cuales plantea una transformación incluyente que reconozca la diversidad como motor de desarrollo, supere discriminaciones y brechas—incluidas las del conflicto y las urbano-rurales—, y sitúe a poblaciones históricamente excluidas como protagonistas del cambio.
3. *La estabilidad macroeconómica:* con la que busca asegurar la sostenibilidad fiscal y la disponibilidad de recursos públicos necesarios para financiar las transformaciones del Plan, atendiendo a la coyuntura económica nacional e internacional.
4. *La política exterior con enfoque de género:* con la que busca establecer una política de Estado que incorpore la igualdad de género en la acción exterior de Colombia, tanto bilateral como multilateral, bajo la coordinación de la Cancillería.

Por su parte, el segundo título desarrolla de manera concreta el plan nacional de inversiones públicas para el periodo 2023-2026, en donde identifica las fuentes de financiación y el componente de paz en dicho plan de inversiones.

El título tercero, que corresponde a la parte más extensa de la Ley 2294 de 2023 define cuáles son los diferentes mecanismos de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. Así, a partir del artículo 7 desarrolla los planes y programas para trabajar cada uno de los ejes de transformación y los primeros tres ejes transversales, incluyendo el de la estabilidad macroeconómica.

Es justamente en este título en donde se incluyen los artículos 336 y 337, que fueron demandados (parcialmente) ante la Corte Constitucional en el proceso que hoy nos convoca. Se trata de dos disposiciones que modifican el Estatuto Orgánico de Presupuesto, que fue adoptado mediante el Decreto 111 de 1996, que compiló las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995; y que como su nombre lo indica, contienen normas de naturaleza orgánica. En esencia, los cambios que introducen estos artículos se refieren a establecer en el Presupuesto General de la Nación una sección independiente (a la de la Registraduría Nacional del Estado Civil) para el Consejo Nacional Electoral, reconociéndole capacidad para contratar y ordenar el gasto al presidente de dicha entidad.

Ahora bien, es importante anotar que, si bien estas disposiciones se incluyen al final del capítulo que desarrolla los mecanismos de ejecución relacionados con la estabilidad macroeconómica, estos no aparecían en el proyecto original de ley presentado por el Gobierno nacional. En realidad, obedecen a modificaciones que fueron introducidas por el Congreso durante el segundo y cuarto debate del proyecto de ley, ante las respectivas plenarias.

De hecho, tal y como quedó registrado en el Acta 047 de la sesión del 3 de mayo de 2023, publicada en la Gaceta 902 de 2023, la proposición de incluir estos dos nuevos artículos fue presentada en el Senado por un grupo de congresistas; y según el Acta 055 de la sesión del 4 de mayo de 2023, publicada en la Gaceta 1143 del 25 de agosto de 2023 fue presentada en la Cámara de Representantes, el 1 de mayo, por los representantes: Ingrid Aguirre, Mary Anne Perdomo, Andrés Cancimance, Ermes Pete, Gloria Elena Aristizábal, Alejandro Ocampo, Gabriel Becerra, María del Mar Pizarro, Dorina Hernández, Alirio Uribe, Támara Argote, entre otros.

Así mismo, el Acta 047 consignó que el senador John Jairo Roldán Avendaño, afirmó que era “una proposición presentada por varios Congresistas, que tiene que ver con el Consejo Nacional Electoral, creando la independencia entre el Consejo Nacional y la Registraduría esto ha sido una, algo que siempre se ha tenido en cuenta y se ha luchado”¹⁴.

¹⁴ Gaceta 902 del 25 de julio de 2023, p. 120.

En relación con la votación de estas proposiciones, se hicieron en bloque con otras proposiciones. Ambas plenarias las aprobaron con amplias mayorías, toda vez que, en Senado obtuvo una votación favorable de 72 a 7, y en la Cámara de Representantes de 114 a 20. Adicionalmente, vale señalar que, si bien las versiones aprobadas en ambas cámaras presentaban una diferencia menor en la redacción del artículo 337, al final, se adoptó la versión del Senado.

En síntesis es claro que los artículos 336 y 337 fueron incluidos por el Legislador e incorporados dentro de los mecanismos de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo; siendo aprobados con mayoría absoluta por parte de ambas plenarias.

4.5. Análisis de los cargos planteados.

A. Primer cargo: violación al principio de unidad de materia

En criterio del Ministerio Público, el cargo está llamado a prosperar, toda vez que los artículos 336 y 337 de la Ley 2294 de 2023 trasgredieron el principio de unidad de materia al no cumplir con el requisito de conexidad directa e inmediata con la parte general del Plan. Así, se aplicará la metodología definida por la Corte Constitucional para determinar si se cumple o no con la unidad de materia en la ley del Plan Nacional de Desarrollo.

La ubicación y alcance de las expresiones demandadas. En primer lugar, es necesario determinar la ubicación y alcance de las disposiciones demandadas. En esta ocasión, se trata de expresiones específicas que fueron incluidas en dos artículos que hacen parte del título III, que define los mecanismos de ejecución de las metas, planes, estrategias y planes del Plan Nacional de Desarrollo. Esto denota, *prima facie*, que hacen parte de las disposiciones *instrumentales* de la ley.

Sumado a ello, al analizar el alcance de las disposiciones se reafirma su carácter instrumental, toda vez que se limitan a establecer, por un lado, que el Consejo Nacional Electoral tendrá una sección independiente en el Presupuesto General de la Nación; y por el otro, a reconocerle capacidad para contratar y ordenar el gasto al presidente de dicho organismo. En consecuencia, su naturaleza instrumental.

La existencia de una relación entre las disposiciones demandadas y la parte general del Plan. La segunda etapa del juicio estricto de constitucionalidad establecido por la Corte Constitucional exige analizar si existe alguna relación entre estas medidas y la parte general del Plan Nacional de Desarrollo.

Para ello, es menester señalar, en primer lugar, que se trata de dos disposiciones que fueron incluidas por el Legislador durante el trámite legislativo del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo. Si bien esto es válido en virtud del artículo 160 de la Constitución, y los artículos 162, 178 y siguientes de la Ley 5 de 1992, ello no quiere decir que el Legislador pueda omitir el principio de unidad de materia, que en este caso

exige que exista una relación de coherencia con la parte general del Plan Nacional de Desarrollo. Además, también vale anotar que, tal y como la Corte Constitucional lo ha reconocido en sentencias como la C-305 de 2004, el Congreso solo puede modificar el plan de inversiones del proyecto; mientras que el Ejecutivo si puede proponer cambios en cualquier parte del proyecto.

En línea con lo anterior, vale la pena volver sobre las razones que utilizó el Legislador para proponer y justificar la introducción de estas dos disposiciones en el proyecto de ley. Al respecto, el Acta 047, publicada en la Gaceta 902 de 2023, que incluye integralmente la proposición presentada por la senadora Karina Espinosa, ilustra con claridad la motivación de la siguiente manera:

(...) Consecuentemente, al ordenar el Estatuto Orgánico de Presupuesto la inclusión del presupuesto del Consejo Nacional Electoral en el de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de hecho crea una relación subalterna, limitante, que le impide el ejercicio independiente y verdaderamente autónomo de sus funciones Constitucionales y legales, cuyo rol, sentido y alcance son desbordados por la disposiciones del artículo 23 de la Ley 38 de 1989 modificado por el artículo 16 Ley 179 de 1.994, compilado en el artículo 36 del Decreto 111 de 1996, y del artículo 91 de la Ley 38 de 1989, modificado por el artículo 51 de la Ley 179 de 1994, compilado en el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, contrariando el sentido entre otros, del artículo 12 de Acto legislativo 01 de 2009 (...)

En la práctica encontramos que el señor Registrador al disponer a su arbitrio de las decisiones relacionadas con la ordenación del gasto, los registros contables, de tesorería, la contratación, la nominación de los funcionarios y cualquier otra de carácter presupuestal o administrativo, lo hace a ritmos que dan lugar a ineficiencias y retrasos de la gestión del CNE, en atención a que la prioridad, obviamente, es la gestión de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La situación ha llegado sistemáticamente a hechos absurdos como lo es que la contratación de la auditoria al proceso electoral la adelanta la Registraduría Nacional del Estado Civil, cuando su función, de conformidad con lo señalado en el inciso tercero del Artículo 266 de la Constitución Política está limitada (...), labor, que como ya se ha anotado anteriormente, es competencia constitucional y legal del Consejo Nacional Electoral. Es decir, se convierte en auditor de su propio proceso, haciendo nugatorio el que por mandamiento constitucional le corresponde al CNE. Pues este no puede contratar con el mismo objeto y obligaciones.

Es absolutamente evidente la necesidad inaplazable de otorgar al CNE la autonomía presupuestal que como consecuencia de erigirla en Sección Presupuestal en el Presupuesto General de la Nación se alcanzaría¹⁵.

Pese a que la justificación propuesta por quien presentó la proposición en el Senado es bastante clara, se debe analizar, en todo caso, relación de las disposiciones con la parte general del plan.

¹⁵ Gaceta 902 del 25 de Julio de 2023, p. 123.

Así pues, al confrontar los artículos 336 y 337 con el título I que define los ejes de transformación y los ejes transversales, y las Bases del Plan Nacional de Desarrollo¹⁶, no se encuentra ninguna mención al Consejo Nacional Electoral, ni sobre la necesidad de reformar el funcionamiento presupuestal para atender a alguna de las metas o planes previstas en la parte general. Además, pese a que, en las bases del plan, en el eje de convergencia regional se hace referencia al tema de los “Dispositivos democráticos de participación: política de diálogo permanente con decisiones desde y para el territorio”, y más concretamente a la “*Efectividad de los dispositivos de participación ciudadana, política y electoral*”, al revisar su contenido, nada tiene que ver con el funcionamiento general ni el presupuesto del Consejo Nacional Electoral. De hecho, ni siquiera lo menciona. Como mucho, podría afirmarse que existe una relación implícita, cuando se habla de fortalecer el sistema político y electoral del país.

Verificación de la conexidad directa e inmediata. El último paso del test es verificar si existe una conexidad directa e inmediata entre las disposiciones demandadas y la parte general. En la etapa anterior ya se evidenció que no existe una relación, ni siquiera tangencial, entre la creación de una sección aparte del Presupuesto General de la Nación para el Consejo Nacional Electoral (ni tampoco el reconocimiento de capacidad para contratar y ordenar el gasto por parte de su presidente) con las metas, estrategias, planes u objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, por lo que en principio no sería necesario aplicar la parte final del juicio. Sin embargo, hacerlo resulta ilustrativo para demostrar plenamente que no existe la más mínima relación entre ambas partes del PND.

Como se señaló *-supra-*, la conexidad directa e inmediata se evidencia cuando el cumplimiento de las disposiciones conduce inequívocamente a la efectividad de la meta, plan, estrategia u objetivo sin necesidad de ninguna otra condición o circunstancia. Pues bien, en este caso los artículos 336 y 337, y en particular las expresiones relativas al Consejo Nacional Electoral no conducen a la efectividad de ninguna de las disposiciones generales del Plan Nacional de Desarrollo; y aún, cuando pudiese afirmarse que ello contribuiría a fortalecer el sistema electoral, sin duda requeriría de otras condiciones para lograrlo.

Así pues, es claro que las expresiones demandadas no superan el juicio estricto de constitucionalidad exigido por la Corte Constitucional para validar el cumplimiento del principio de unidad de materia. Así mismo, en línea con los presupuestos y precisiones que el mismo Alto Tribunal ha hecho respecto a este principio, es claro que los artículos 336 y 337 modifican expresamente normas de naturaleza orgánica, que no pueden ser reformadas por una ley ordinaria. Además, con base en las pruebas aportadas al expediente por el Congreso de la República y las actas de las sesiones en las que fueron aprobadas estas disposiciones, queda claro que lo que se pretendía era la introducción de una modificación permanente, que es a todas luces inconstitucional.

¹⁶ El cual hace parte integral de la Ley 2294 de 2023 (art. 2) y se incorpora como un anexo.

En efecto, tal como lo ha precisado la Corte Constitucional “...las disposiciones que introducen regulaciones o modificaciones permanentes o estructurales con una vigencia superior al respectivo periodo cuatrienal de gobierno son, en principio, incompatibles con la naturaleza planificadora y temporal del plan y de su ley aprobatoria”¹⁷, salvo que, excepcionalmente cumplan con las condiciones de ser de carácter eminentemente instrumental, tener por objeto planificar la acción gubernamental y tener una conexidad directa, estrecha e inmediata con las políticas y estrategias trazadas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, condiciones que no se predicen de las disposiciones demandadas, tal como se ha expuesto.

B. Análisis del segundo cargo: violación a la reserva de ley orgánica.

Al igual que en el caso anterior, el Ministerio Público estima que el segundo cargo también está llamado a prosperar, pues tal y como se acaba de explicar, las expresiones demandadas modifican de manera expresa normas de naturaleza orgánica.

En concreto, los artículos 336 y 337 de la Ley 2294 de 2023 modifican la Ley 38 de 1989, reformada por la Ley 179 de 1994 y que fueron compiladas en el Decreto 111 de 1996. Ambas leyes fueron tramitadas como leyes orgánicas, y además, el Decreto 111 de 1996 corresponde a un decreto compilatorio que fue expedido en ejercicio de facultades legales otorgadas por la Ley 225 de 1995, que también fue tramitada y promulgada como una ley de naturaleza orgánica.

En los tres casos, el Legislador fue claro en referirse a que estaba adoptando o modificando normas orgánicas de presupuesto; y en el caso de las normas que fueron adoptadas con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución de 1991 (es decir, las leyes 179 de 1994 y 225 de 1995) la finalidad fue clara en cuanto adoptar normas relacionadas con la preparación, la aprobación y la ejecución del presupuesto, en los términos del artículo 151 de la Carta.

Así pues, es claro que las disposiciones demandadas buscaban modificar expresamente normas de naturaleza orgánica. Además, más allá de la remisión explícita a ellas, es indiscutible que las normas acusadas al estipular que el Consejo Nacional Electoral tenga una sección separada en el Presupuesto General de la Nación y que, además, dicho órgano cuente con la capacidad de contratar y comprometerse a través de su presidente, modifican el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996). Esto lleva a que se encuentren dentro de la noción de ejecución del Presupuesto General de la Nación.

Por lo anterior, para el Ministerio Público no hay duda de que los artículos 336 y 337 modificaron normas de naturaleza orgánica, por lo que hubo una clara violación a la reserva de ley orgánica. Además, se debe resaltar que ni en la Cámara de Representantes ni en el Senado, se advirtió al momento de su debate que los artículos

¹⁷ Ver Sentencia C-430 de 2024.

demandados implicaban una reforma al Estatuto Orgánico del Presupuesto, sometida a unas reglas constitucionales especiales, en los términos del artículo 151 de la Constitución.

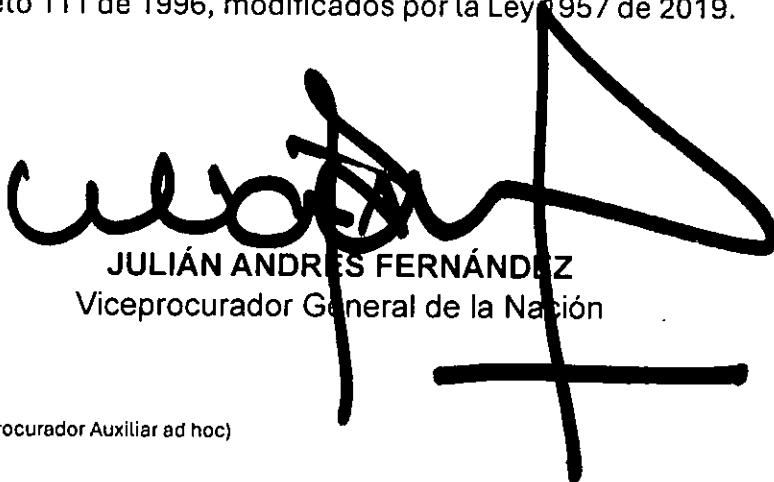
Además, si bien existió mayoría absoluta en su aprobación, del análisis de las Gacetas del Congreso se advierte que la votación del articulado en cuestión se hizo en bloque, sin una revisión cuidadosa de las disposiciones. Adicionalmente, pese a que contó, *de facto*, con las mayorías constitucionales exigidas, ello no es suficiente obsta para que mediante una ley ordinaria se modifique una norma orgánica, tal y como lo ha precisado la Corte Constitucional.

V. Solicitud

Por las razones expuestas, en relación con los cargos planteados en la demanda, la Procuraduría General de la Nación le solicita a la Corte Constitucional declarar la **INEXEQUIBILIDAD** de los artículos 336 y 337 de la Ley 2294 de 2023 *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia Potencia Mundial de la Vida'"*.

Al respecto es importante precisar que si bien la demanda se dirige exclusivamente contra las expresiones "el Consejo Nacional Electoral," del artículo 336, y "y en el Consejo Nacional Electoral por el Presidente de este órgano" del artículo 337, en concepto del Ministerio Público es necesario declarar la inexequibilidad de la totalidad de ambas normas por razones de técnica normativa, con el fin de mantener los textos vigentes del Decreto 111 de 1996, modificados por la Ley 1957 de 2019.

Atentamente,



JULIÁN ANDRÉS FERNÁNDEZ
Viceprocurador General de la Nación

Proyecto: TMDM/MJDD
Revisó: Javier Fernández (Procurador Auxiliar ad hoc)