

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Plena

SENTENCIA C-430 de 2024

Referencia: Expediente D-15.682

Asunto: demanda de inconstitucionalidad
contra los artículos 211 y 212 de la Ley 2294
de 2023

Demandante: Édgar Javier Navia Estrada

Magistrado Sustanciador:
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Síntesis de la Decisión. Los artículos 211 y 212 de la Ley 2294 de 2023, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, que introdujeron cambios estructurales y permanentes al régimen de extinción de dominio, se declaran inexecutable por desconocer el principio constitucional de unidad de materia que se deriva de los artículos 158 y 169 de la Constitución, ya que tales medidas (i) no guardan conexidad directa, estrecha ni inmediata con las estrategias y orientaciones de las políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del gobierno nacional durante el cuatrienio, contenidas en la parte general, ni con los programas o proyectos de inversión del plan de inversiones, (ii) no tienen un propósito de planificación, (iii) ni constituyen medidas necesarias para impulsar el cumplimiento del plan nacional de desarrollo.

Lo anterior evidencia que se trata de medidas ajenas a la función de planeación que, en consecuencia, no podían ser adoptadas mediante el procedimiento especial de aprobación del plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas regulado en los artículos 150.3 y 339 y s.s. de la Constitución y en la Ley Orgánica 152 de 1994, sino mediante el procedimiento legislativo ordinario. Por tal razón, su adopción mediante la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo implicó una “elusión material” del debate legislativo, en una materia que requiere una regulación permanente y estructural, como es la relativa a la extinción de dominio, prevista en el artículo 34 de la

Constitución.

Para mitigar un impacto desproporcionado sobre la finalidad legítima que buscan las disposiciones, que es evitar el uso ilícito de bienes por redes criminales, la Corte difiere los efectos de la declaratoria de inexequibilidad por el periodo restante de la actual legislatura, que culminará el 20 de junio de 2025, durante el cual el Gobierno nacional y el Congreso de la República podrán tramitar la adopción de las reformas permanentes al régimen de extinción de dominio que consideren necesarias. Esta declaratoria de inexequibilidad con efectos *ex nunc pro tunc* garantiza que a los bienes a que se refieren aquellas disposiciones continúen bajo administración y protección estatal durante este periodo, compatible con el carácter esencialmente temporal de las disposiciones de las leyes aprobatorias del plan nacional de desarrollo.

Bogotá D.C., diez (10) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

La Corte Constitucional, con fundamento en el artículo 241.4 de la Constitución y cumplido el procedimiento¹ previsto en el Decreto Ley 2067 de 1991, decide sobre la demanda presentada, con fundamento en el artículo 40.6 de la Constitución, por el ciudadano Édgar Javier Navia Estrada contra los artículos 211 y 212 de la Ley 2294 de 2023, cuyo texto es el siguiente:

I. DISPOSICIONES DEMANDADAS

“LEY 2294 DE 2023²

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA,
DECRETA:

[...]

TÍTULO III

MECANISMOS DE EJECUCIÓN DEL PLAN

[...]

CAPÍTULO III

SEGURIDAD HUMANA Y JUSTICIA SOCIAL

[...]

SECCIÓN V

JUSTICIA PARA EL CAMBIO SOCIAL, DEMOCRATIZACIÓN DEL
ESTADO Y GARANTÍA DE DERECHOS Y LIBERTADES

¹ La demanda se admitió mediante los autos de marzo 1 y abril 2 de 2024. En este último, además, el magistrado sustanciador ordenó: (i) comunicar el inicio del proceso al presidente del Congreso de la República, al presidente de la República, a los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Justicia y del Derecho, y al director del Departamento Nacional de Planeación; (ii) correr traslado para que la Procuradora General de la Nación rindiera su concepto y (iii) fijar en lista el proceso. Así mismo, invitó a participar a varias entidades, organizaciones y universidades.

² Diario Oficial n.º 52.400 de mayo 19 de 2023.

Artículo 211. Medida para garantizar los bienes del FRISCO. Como medida para garantizar permanencia de los bienes del FRISCO bajo custodia de su administrador, se dispone que respecto a los bienes que se encuentren en el FRISCO bajo administración de la Sociedad de Activos Especiales del Estado S.A.S., o del administrador que corresponda, no operará la prescripción adquisitiva, tal situación será extensiva a los bienes sociales que hagan parte de las sociedades respecto a las cuales el administrador del FRISCO ejerza su competencia.

Artículo 212. Adiciónese un párrafo al artículo 21 de la Ley 1708 de 2014, así:

Artículo 21. Intemporalidad.

(...)

Parágrafo. Las medidas cautelares ordenadas en los procesos de extinción de dominio estarán vigentes hasta tanto no exista orden judicial que ordene su cancelación o se cuente con sentencia ejecutoriada que haya puesto fin al proceso judicial dentro del cual fueron ordenadas”.

II. LA DEMANDA

1. Para el ciudadano demandante, las disposiciones acusadas desconocen el principio constitucional de unidad de materia (artículos 158 y 169 de la Constitución), por cuanto no existe referencia alguna en la Ley 2294 de 2023 ni en el documento de “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida”, que justifique la necesidad de que el Congreso apruebe “estas dos normas que se prolongarán en el tiempo más allá del cuatrienio 2022-2026”³, si se tiene en cuenta que “no tienen relación alguna con planificar a corto, mediano o largo plazo, el proceso de extinción de dominio para que el Estado pueda llegar a obtener el objetivo de la extinción de dominio con propósitos sociales”⁴, porque “[l]a primera es innecesaria y la segunda” pretende llenar vacíos e inconsistencias de otro tipo de leyes⁵.

2. De manera particular, en relación con lo dispuesto en el artículo 211, precisa que se trata de una “norma sustantiva”⁶, que supone que los bienes a que hace referencia son de propiedad del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) y, por tanto, al tratarse de bienes del Estado, son imprescriptibles. Si esto es así, afirma que se trata de una disposición innecesaria⁷, por cuanto los artículos 63 de la Constitución, 2519 del Código Civil y 375, ordinal 4, del Código General del Proceso, ya contienen tal prescripción que, además, corresponde a la postura reiterada de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. Por tanto, para el demandante,

³ Subsanción de la demanda, p. 5.

⁴ Subsanción de la demanda, p. 9.

⁵ Ibid.

⁶ Demanda, p. 8.

⁷ Subsanción de la demanda, p. 6.

a pesar de que el contenido sustantivo de la norma “es constitucional”⁸, es incompatible con el principio de unidad de materia, ya que su contenido nada tiene que ver con los presupuestos generales del plan nacional de desarrollo y menos aún con el objetivo de “extinción de dominio para el beneficio social”, ni con las metas de “acortar los tiempos y de garantizar la administración y la destinación de los bienes del FRISCO”⁹. Esto es así, además, por cuanto la medida tiene una vigencia superior al cuatrienio presidencial¹⁰, sin que tenga que ver con la correcta administración y destinación para el beneficio social de tales bienes¹¹; según indica, la “garantía de imprescriptibilidad, para nada hará que se cumpla con la agilidad de los procesos y lograr fallos más rápidos, o que la SAE pueda administrarlos correctamente o que pueda disponer de ellos para entregarlos a organizaciones sociales”¹².

3. En cuanto al contenido del artículo 212, afirma que se trata de una “norma procedimental” que adiciona y modifica el Código de Extinción de Dominio y el Estatuto de Notariado y Registro, respecto a la caducidad y la cancelación de las medidas cautelares, y que nada tiene que ver con los presupuestos generales del plan nacional de desarrollo, ni con los objetivos de “acortar los tiempos de la extinción de dominio, garantizar la administración de estos bienes y garantizar la destinación de los mismos a las poblaciones más vulnerables”¹³. Según indica, lo que busca la medida “es dejar sin efectos la [...] caducidad de las medidas cautelares para los procesos de extinción de dominio”¹⁴ de que trata la Ley 1579 de 2012, con el fin de corregir sus inconsistencias¹⁵. Así mismo, explica que “[d]arle exclusividad al juez para que sea el único facultado para ordenar el levantamiento de una medida cautelar en proceso de extinción de dominio es competencia del Congreso de la República”, pero que “esta norma no se puede adoptar en esta ley especial del plan nacional de desarrollo porque darle competencia exclusiva a un juez de la República para que defina la cancelación de medidas cautelares no tiene el fin planificador de la economía en relación con el objetivo de la extinción de dominio con beneficios sociales”¹⁶, ni “con la correcta administración de los bienes por la SAE”¹⁷, porque “no hará que el proceso de extinción se agilice y termine más rápido para lograr la extinción de dominio y así buscar el beneficio social”¹⁸.

III. INTERVENCIONES CIUDADANAS Y CONCEPTOS

⁸ Demanda, p. 8.

⁹ Demanda, p. 6.

¹⁰ Subsanación de la demanda, p. 6.

¹¹ Ibid.

¹² Subsanación de la demanda, p. 8.

¹³ Demanda, p. 9.

¹⁴ Demanda, p. 11.

¹⁵ Según señala, presuntamente, la Fiscalía General de la Nación no habría solicitado de manera oportuna la renovación de las medidas cautelares que le correspondía y para corregir esta presunta omisión la norma demandada dispuso que solo sería posible su levantamiento previa orden judicial (demanda, p. 16).

¹⁶ Subsanación de la demanda, p. 12.

¹⁷ Subsanación de la demanda, p. 7.

¹⁸ Subsanación de la demanda, p. 13.

4. En la siguiente tabla se sintetiza el sentido de las intervenciones ciudadanas y de los conceptos recibidos:

Tipo de participación	Exequibilidad	Inexequibilidad
Intervenciones ciudadanas (artículos 242.1 y 7 del Decreto 2067 de 1991) ¹⁹ . Respecto de estas, el término de fijación en lista venció el 25 de abril de 2024.	Intervención conjunta de: Leyla Waded Chaparro Pesca, Iván Leonel González Orjuela, Flavio Yescith López Martínez, Ángela Andrea Martínez Cepeda y Carlos Andrés Riveros López (únicamente se pronunciaron en relación con el artículo 211 de la Ley 2294) ²⁰	
Conceptos de organismos y entidades del Estado (artículo 11 del Decreto 2067 de 1991) ²¹ .	(i) Departamento Nacional de Planeación, (ii) Ministerio de Justicia y del Derecho, y (iii) Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República ²²	
Conceptos de organizaciones, entidades y expertos invitados (artículo 13 del Decreto 2067 de 1991) ²³ .	(i) Sociedad de Activos Especiales ²⁴ y (ii) Superintendencia de Notariado y Registro.	(i) Universidad Externado de Colombia, (ii) Instituto Colombiano de Derecho Procesal, y (iii) Universidad Pontificia Bolivariana – Sede Medellín–.
Concepto de la	Solicita la	

¹⁹ El artículo 242.1 de la Constitución y el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991 reconocen a los ciudadanos el derecho procesal de intervenir en los trámites de constitucionalidad que se surten ante la Corte, con la finalidad de impugnar o defender las normas objeto de revisión.

²⁰ Presentaron su intervención de manera oportuna, el 24 de abril de 2024.

²¹ Los artículos 244 de la Constitución y 11 del Decreto 2067 de 1991 disponen que es deber de la Corte Constitucional comunicar “al Presidente de la República o al Presidente del Congreso, según el caso, la iniciación de cualquier proceso que tenga por objeto el examen de constitucionalidad de normas dictadas por ellos”. Esta comunicación, que se debe extender en el auto admisorio de la demanda, pretende que las respectivas autoridades rindan su concepto para justificar “la constitucionalidad de las normas sometidas a control” (apartado final del inciso segundo del artículo 11 del Decreto 2067 de 1991), la cual también puede hacerse extensiva “a los organismos o entidades del Estado que hubieren participado en la elaboración o expedición de la norma” (apartado inicial de la norma en cita).

²² Los dos últimos solicitan como petición principal que la Corte se inhíba, y de manera subsidiaria la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones.

²³ El artículo 13 del Decreto 2067 de 1991 faculta al magistrado sustanciador para invitar “a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso” a conceptuar sobre aspectos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo.

²⁴ Solicita como petición principal que la Corte se inhíba, y de manera subsidiaria la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones.

Tipo de participación	Exequibilidad	Inexequibilidad
Procuradora General de la Nación (artículos 38 y 7 del Decreto 2067 de 1991)	exequibilidad de las disposiciones acusadas.	

1. Argumentos de quienes solicitan una decisión inhibitoria

5. Como solicitud principal, en sus conceptos el **Ministerio de Justicia y del Derecho**, la **Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República** y la **Sociedad de Activos Especiales S.A.S (SAE)** solicitan que la Corte adopte una decisión inhibitoria. Según precisan, el cargo de la demanda carece de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia²⁵.

6. En cuanto a la exigencia de claridad, señalan que la demanda no explica con precisión cómo las normas demandadas violan el principio de unidad de materia, “pues no hay una lógica basada en silogismos claros sino en premisas meramente enunciativas”²⁶. En relación con la certeza del cargo, en general, coinciden en indicar que la demanda no recae sobre una proposición jurídica real y existente, sino sobre una interpretación errónea del contenido de las normas demandadas, puesto que los bienes administrados por la SAE son propiedad del Estado solo hasta tanto se declare la extinción del dominio. En cuanto a la exigencia de especificidad, se indica que no se demuestra de manera concreta y puntual cómo los artículos 211 y 212 vulneran el principio de unidad de materia, ya que se trata de argumentos vagos, que no detallan una contradicción directa con la Constitución²⁷. En relación con la pertinencia del cargo, en general, comparten que “el demandante no explica de qué manera las disposiciones impugnadas infringen el principio de unidad de materia puesto que, nuevamente se reitera, funda sus argumentos en la hipótesis de que la imprescriptibilidad de los bienes del FRISCO y la intemporalidad de las medidas cautelares decretadas en procesos de extinción de dominio, ya existían en el ordenamiento jurídico”²⁸. Finalmente, ante la falta de cumplimiento de las anteriores cuatro exigencias, para el ministerio y la SAE los cargos de la demanda no son suficientes²⁹.

²⁵ Para el Ministerio de Justicia y del Derecho, los cargos carecen de certeza, pertinencia y suficiencia; para la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, los cargos carecen de certeza, especificidad y pertinencia, y para la SAE, los cargos carecen de los cinco atributos.

²⁶ Concepto de la SAE.

²⁷ En particular, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República resalta: “Las medias establecidas en los artículos demandados, disponen la imprescriptibilidad de los bienes del FRISCO y la intemporalidad de las medidas cautelares decretadas en virtud de los procesos de extinción de dominio, respectivamente; sin embargo, el actor no demuestra cómo dichas medidas son incompatibles con los artículos 158 y 169 de la Constitución, pues se limita a afirmar de manera indefinida y genérica que las normas censuradas no tienen relación con las bases del plan”.

²⁸ Concepto de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

²⁹ De manera particular, el Ministerio de Justicia y del Derecho precisa: “De igual manera, la demanda no cumple con el requisito de suficiencia en las razones de inconstitucionalidad porque no logra desvirtuar el hecho de que las normas demandadas, al estar en concordancia con los artículos 208 a 210 de la misma ley [sic] 2294 de 2023, constituyen medidas para impulsar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo en cuanto al potencial ingreso al patrimonio del Estado de los bienes sujetos a extinción de dominio, con los cuales, una vez declarada dicha extinción a favor del Estado, se financian múltiples proyectos contemplados en el Plan de Desarrollo, como la educación, la vivienda digna, el desarrollo rural, entre otros”.

2. Argumentos de quienes solicitan la declaratoria de exequibilidad

7. En su intervención conjunta, **los ciudadanos Leyla Waded Chaparro Pesca, Iván Leonel González Orjuela, Flavio Yescith López Martínez, Ángela Andrea Martínez Cepeda y Carlos Andrés Riveros López** solicitan la declaratoria de exequibilidad del artículo 211 de la Ley 2294 de 2023 y no impugnan ni defienden la constitucionalidad del artículo 212. Como petición única, el **Departamento Nacional de Planeación** y la **Superintendencia de Notariado y Registro**, y como petición subsidiaria, el **Ministerio de Justicia y del Derecho**, la **Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República** y la **SAE**, solicitan la exequibilidad de las disposiciones demandadas. A excepción de los ciudadanos intervinientes³⁰, las entidades estatales, en general, concuerdan en la siguiente línea argumentativa para justificar la exequibilidad de los artículos 211 y 212 de la Ley 2294 de 2023.

8. Según precisan, estas normas no desconocen el principio de unidad de materia porque las medidas que adoptan están directamente relacionadas con los objetivos del plan nacional de desarrollo, cumplen una función planificadora fundamental para la correcta administración y destinación de los bienes del FRISCO, y son instrumentos necesarios para la efectiva ejecución de los proyectos y objetivos del plan nacional de desarrollo, así como para las líneas de acción del plan plurianual de inversiones.

9. En primer lugar, en relación con el artículo 211, señalan que la exclusión de la prescripción adquisitiva protege la integridad de los bienes del FRISCO, bajo la custodia de su administrador (la SAE, o el administrador que corresponda), y evita posibles disputas sobre su titularidad, lo que asegura la estabilidad y continuidad en la gestión de estos activos, antes de que finalice el proceso de extinción de dominio. A diferencia de la postura del demandante, indican que se trata de una disposición necesaria, ya que se dirige a los bienes del FRISCO “afectados con medidas cautelares en proceso de extinción de dominio”³¹, por cuanto aquellos respecto de los cuales ya se ha declarado la extinción del dominio están amparados por la reserva de imprescriptibilidad, en los términos de los artículos 42 de la Ley 1537 de 2012 y 375, ordinal 4, del Código General del Proceso³². Indican que la medida optimiza la gestión de

³⁰ Justifican la exequibilidad del artículo 211 acusado, así: “dentro del Plan Nacional de Desarrollo se pueden cubrir varias materias y para el caso particular el FRISCO al ser un fondo que necesita recursos para su financiación, dentro de la estructura del plan de desarrollo se deben asegurar dichos recursos y por lo tanto, el gobierno buscó apalancarse a través de los bienes que tiene la Sociedad de Activos Especiales, por consiguiente, al encontrarse dentro del plan de inversiones no se viola la unidad de materia, máxime que lo que la norma busca es que la Sociedad de Activos Especiales como administradora de los bienes incautados o sobre los cuales se ha extinguido el dominio por la comisión de hechos punibles, pueda transferirlos en cualquier momento, al Fondo para la Rehabilitación, Inversión y Lucha contra el Crimen Organizado FRISCO, y que los bienes inmuebles, no sean objeto de prescripción por aquellas personas que los posean de forma irregular, a través de acciones de pertenencia”.

³¹ Concepto del Departamento Nacional de Planeación.

³² Ibid. Al respecto, el Departamento Nacional de Planeación precisa: “La norma impugnada asegura, en consecuencia, la preservación de la propiedad de los bienes objeto de un proceso de expropiación en cabeza del Estado, mientras se adelanta la acción de extinción de dominio. Dado que esta acción es imprescriptible y puede llevarse a cabo en cualquier momento, la norma acusada se vuelve fundamental para garantizar que al final del

estos bienes, al impedir que sean ocultados, negociados o utilizados por redes criminales, lo cual asegura que permanezcan disponibles para las destinaciones permanentes o provisionales establecidas en la ley, entre estas, “la educación, la salud, los proyectos de interés social, los proyectos productivos en el marco de la paz total, la vivienda digna para la población vulnerable en términos socioeconómicos y a la justicia”³³.

10. En relación con el artículo 212 acusado, al disponer que las medidas cautelares en los procesos de extinción de dominio estén vigentes hasta que exista una orden judicial definitiva que disponga su cancelación, o una sentencia ejecutoriada que ponga fin al proceso, se garantiza la custodia de los bienes objeto del proceso, al evitar su uso indebido durante su trámite³⁴. Según indica el Departamento Nacional de Planeación, se trata de una disposición necesaria, por cuanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 1579 de 2012, las inscripciones de las medidas cautelares tienen una vigencia máxima de diez años, que se pueden prorrogar hasta por la mitad del término y en máximo dos ocasiones; así, luego de la introducción de la disposición acusada, las medidas cautelares estarán vigentes “hasta tanto se expida una orden judicial que disponga su cancelación o se obtenga una sentencia ejecutoriada que ponga fin al proceso judicial en el que fueron decretadas”³⁵. En atención a su objeto, al igual que ocurre con el artículo 211 acusado, el artículo 212 busca evitar que los bienes objeto de extinción de dominio sean ocultados, gravados, enajenados o destruidos mientras se resuelve sobre su situación jurídica, lo cual asegura su disponibilidad para el Estado.

11. En segundo lugar, precisan que las disposiciones acusadas “tienen por objeto impulsar el cumplimiento de los proyectos del plan que tienen como una de sus fuentes de financiación los bienes respecto de los cuales se declare la extinción de dominio a favor del Estado”³⁶. Para estos efectos, indican, de un lado, que están directamente relacionadas y son instrumentos idóneos y necesarios para la ejecución de tres “estrategias”, cada una asociada a un “catalizador” distinto, de un “habilitador estructural común”, del segundo “eje de transformación”, denominado “Seguridad humana y justicia social”, del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, “Colombia Potencia Mundial de la Vida”³⁷. De otro lado, señalan que las disposiciones son coherentes con las líneas generales de acción del plan plurianual de inversiones, en particular las asociadas a su eje de transformación “Seguridad Humana y Justicia Social”³⁸,

proceso de extinción de dominio el Estado obtenga la titularidad del activo y pueda disponer de él de conformidad con lo previsto en la normativa vigente y aplicable”.

³³ Concepto del Ministerio de Justicia y del Derecho.

³⁴ En este sentido, según indica la SAE, se trata de una medida necesaria puesto que existe “el riesgo de pérdida de activos en proceso de extinción con ocasión a la posibilidad de que sobre los mismos se aplique la figura de la caducidad de las medidas cautelares, lo que permitiría a los afectados al interior de los procesos disponer libremente de estos y desviar el objeto teleológico de la acción patrimonial de extinción de dominio”.

³⁵ Concepto del Departamento Nacional de Planeación.

³⁶ Concepto del Ministerio de Justicia y del Derecho.

³⁷ Cfr., lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2294, para efectos de apreciar la estructura del plan nacional de desarrollo y su articulación a partir de “ejes de transformación” y “habilitadores estructurales”.

³⁸ De conformidad con la tabla II del artículo 5 de la Ley 2294, al cumplimiento de los fines de que trata este eje de transformación se estima destinar la mayor cantidad de recursos del plan plurianual de inversiones, en un monto de 743,7 billones de pesos de 2022.

así como con sus “Líneas de inversión y proyectos estratégicos”, tanto en el componente de “Inversiones Estratégicas Nacionales” como respecto de los “Proyectos estratégicos de impacto regional”³⁹.

12. En cuanto a lo primero, de conformidad con las “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida”⁴⁰, las tres “estrategias” se integran de la siguiente forma al habilitador estructural “A. Habilitadores que potencian la seguridad humana y las oportunidades de bienestar”, del eje de transformación “2. Seguridad humana y justicia social”:

13. La primera estrategia hace parte del catalizador “6. Control institucional del territorio para minimizar las amenazas al bienestar de las personas y las comunidades”, y consiste en la “b. Desarticulación corresponsable del multictímen”, de la cual resaltan el siguiente apartado: “En materia de extinción de dominio, la Sociedad de Activos Especiales (SAE) en articulación con la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), coordinarán estrategias para impedir que el crimen organizado haga usufructo de estos activos y continúen siendo usados en sus redes criminales”. Precisan que la imprescriptibilidad de los bienes del FRISCO y la sujeción a la decisión judicial del levantamiento de las medidas cautelares respecto de los bienes objeto de extinción de dominio, aseguran que estos permanezcan bajo la administración del Estado, lo que contribuye a la desarticulación de estas estructuras criminales, ya que impide que los bienes retornen a tales estructuras, o se lucren mediante su uso por parte de testaferros⁴¹.

14. La segunda estrategia hace parte del catalizador “12. Humanización de la política criminal y superación del Estado de Cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria” y consiste en la “f. Extinción de dominio para el beneficio social”. Esta estrategia consiste en lo siguiente: “Se realizarán ajustes normativos e institucionales, en articulación con el poder judicial, para garantizar mayor efectividad de los procesos judiciales de extinción de dominio, y la administración y destinación de los bienes para el desarrollo de modelos cooperativos y asociativos de las poblaciones vulnerables y promoción de la economía popular, así como para la vivienda de población en proceso de reincorporación. Este proceso permitirá que la gestión de los activos administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE) se realice de manera eficiente, planificada y transparente”.

15. La tercera estrategia hace parte del catalizador “14. Regulación de las drogas: del prohibicionismo a la dignificación de las personas, comunidades, territorios y el medio ambiente”, y consiste en la “b. Transformación integral de los territorios, tránsito a la legalidad, cuidado de la naturaleza y protección de

³⁹ Concepto del Departamento Nacional de Planeación.

⁴⁰ El artículo 2 de la Ley 2294 dispone que este documento, junto con sus anexos, “es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, y se incorpora a la presente ley como un anexo”.

⁴¹ De manera particular, en relación con el artículo 211, el Departamento Nacional de Planeación resalta que la disposición “contribuye eficazmente a la estrategia de desarticulación del multictímen al impedir su utilización en actividades ilegales como el lavado de activos, la extorsión y el contrabando”.

la vida”. De esta estrategia resaltan, en especial, lo siguiente: “Se formulará una política nacional de drogas que impulse la transición gradual de economías ilegales a legales por medio de la transformación territorial y la implementación de modelos económicos sostenibles que dignifiquen a las comunidades y protejan la naturaleza, donde se impulsen estrategias de reconversión productiva preferentemente de carácter colectivo con enfoque territorial [...] Finalmente, el Gobierno Nacional, a través de la Sociedad de Activos Especiales (SAE) gestionará y administrará los activos extintos y en proceso de extinción de dominio de forma articulada con el nuevo paradigma de la política de drogas y la Paz Total”.

16. En relación con la segunda y tercera estrategia, afirman que el artículo 211 asegura la disponibilidad de los bienes de que trata la disposición para que puedan ser destinados a proyectos sociales, cooperativos y asociativos que benefician a comunidades vulnerables, al igual que se facilita su uso en programas de transformación territorial y económica, lo que apoya el tránsito a la legalidad⁴². En relación con el artículo 212, señalan que esta estrategia pretende utilizar los bienes extinguidos para fines sociales y comunitarios, razón por la cual, la norma asegura que los bienes permanezcan bajo custodia estatal hasta la resolución definitiva del proceso, lo que facilita su destinación a las citadas finalidades⁴³.

17. En cuanto a lo segundo, esto es, a la coherencia de las disposiciones demandadas con las líneas generales de acción del plan plurianual de inversiones, se pronuncia de manera particular el Departamento Nacional de Planeación. Según indica, “las transformaciones a las cuales se destina el mayor porcentaje de los recursos del Plan Plurianual de Inversiones son: Seguridad Humana y Justicia Social con el 63,7% de los recursos, que es justamente la transformación a la cual se encuentran asociadas los objetivos y estrategias [sic] que persiguen las normas impugnadas”⁴⁴. También precisa que “los recursos que el Plan Plurianual de Inversiones asigna a las transformaciones ‘Convergencia Regional’ y ‘Derecho humano a la alimentación’ están orientadas a cumplir las finalidades que persiguen las normas impugnadas, garantizar la disponibilidad en cabeza del estado [sic] de los bienes en proceso de extinción de dominio para destinarlos al ‘(...) desarrollo de modelos cooperativos y asociativos de las poblaciones vulnerables y promoción de la economía popular, así como para la vivienda de población en proceso de

⁴² Al respecto, el Departamento Nacional de Planeación afirma: “esta disposición asegura una gestión eficiente y transparente de los activos administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE), al impedir que el derecho real de dominio o propiedad de los bienes administrados por el FRISCO o por terceros en su nombre, sea reclamado mediante la prescripción adquisitiva. Este mecanismo garantiza que los activos permanezcan bajo el control del administrador del Frisco -la SAE-, brindando estabilidad y continuidad en su gestión, y evitando conflictos legales (procesos judiciales de declaración de pertenencia) que podrían entorpecer su administración. Este aspecto es fundamental para asegurar que los recursos obtenidos a través de la extinción de dominio se dirijan efectivamente hacia el beneficio social”.

⁴³ De manera específica, el Departamento Nacional de Planeación señala: “la norma impugnada tiene como propósito impedir que las medidas cautelares que pesan sobre los bienes en proceso de extinción de dominio, y que buscan preservar la integridad y disponibilidad jurídica en favor del Estado, se extingan por el solo hecho del paso del tiempo; de tal suerte que dichos bienes puedan ser destinados de manera provisional o definitiva, a las finalidades previstas en la normativa vigente”.

⁴⁴ Concepto del Departamento Nacional de Planeación.

reincorporación (...); y a la implementación de la política de drogas y paz total, tal como se establece en los apartados de las Bases del Plan antes relacionados”⁴⁵. Además, señala que, igualmente, “los recursos que se asignan en el Plan Plurianual de Inversiones al cumplimiento de varios puntos del Acuerdo de Paz coinciden con las finalidades que persiguen las normas impugnadas”⁴⁶.

3. Argumentos de quienes solicitan la declaratoria de inexequibilidad

18. La **Universidad Externado de Colombia**, el **Instituto Colombiano de Derecho Procesal** y la **Universidad Pontificia Bolivariana –Sede Medellín–** solicitan la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 211 y 212 de la Ley 2294 de 2023.

19. A partir de razonamientos análogos, y especialmente con fundamento en las consideraciones de la Sentencia C-161 de 2022, la Universidad Externado de Colombia y el Instituto Colombiano de Derecho Procesal consideran que las disposiciones son incompatibles con el principio de unidad de materia, en la medida en que incorporan medidas permanentes, no limitadas a la vigencia cuatrienal del plan, que, además, no tienen una conexidad directa e inmediata con sus objetivos. Según señalan, la “inclusión de una reforma con vocación de permanencia sin la debida justificación de su necesidad o relevancia directa y específica para los fines del plan es un ejemplo de vulneración al principio de unidad de materia, según el criterio referido por la Corte Constitucional”⁴⁷. De manera específica, además, en relación con el artículo 211, afirman que “viola el principio de unidad de materia, dado que establece una medida permanente que no muestra una relación directa e inmediata con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, centrados en la administración y destinación efectiva de bienes para el beneficio social”⁴⁸. Si bien, respecto de ambas disposiciones presentan otra serie de argumentos sustantivos para justificar su incompatibilidad con la Constitución, a estos no hará referencia la Sala, ya que no solo no constituyen parámetros de control en el presente asunto, sino que tal proceder es incompatible con el carácter rogado de la jurisdicción constitucional, en materia del control abstracto de las leyes.

20. A partir de la jurisprudencia contenida en las sentencias C-092 de 2018, C-415 de 2020, C-030 de 2021, C-049 de 2022 y C-537 de 2023, para la Universidad Pontificia Bolivariana –sede Medellín– las disposiciones demandadas “transgreden el principio de unidad de materia especialmente exigible para la modificación de leyes con vocación de permanencia a través

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Concepto de la Universidad Externado de Colombia.

⁴⁸ Concepto de la Universidad Externado de Colombia. Por su parte, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal afirma: “Dado que no hay una relación clara que justifique la imprescriptibilidad de los bienes en el contexto de los objetivos del plan, es evidente que incluir una reforma con vocación de permanencia sin justificar su necesidad o relevancia específica para los fines del PND constituye una violación al principio de unidad de materia, según lo establecido por el precedente constitucional anteriormente referenciado”.

del plan nacional de desarrollo”, ya que “no poseen un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal”.

21. De un lado, precisa que se trata de disposiciones permanentes, que modifican la regulación en materia de extinción del dominio: el artículo 211 prohíbe la prescripción de los bienes con medidas cautelares en estos procesos, prohibición que en el régimen de la Ley 1708 de 2014 era aplicable únicamente a los bienes sobre los que hubiese recaído una sentencia ejecutoriada que declarara la pérdida del derecho de dominio. El artículo 212, por su parte, sujeta el levantamiento de las medidas cautelares a la existencia de una orden judicial de cancelación o hasta tanto se profiera la sentencia que ponga fin al proceso. Esta regulación modifica la prevista “en el inciso 2 del numeral 2° del artículo 26” de la Ley 1708 de 2014, que sujetaba el trámite de las medidas cautelares a lo dispuesto en el “Código General del Proceso” [sic], de conformidad con el cual, tales medidas tienen “una vigencia de 10 años para que, cumplido este plazo sean revocadas por el registrador. Esta revocatoria puede verse interrumpida si el juez solicita su prórroga, en cuyo caso quedará el término de 5 años, con la posibilidad de prorrogar por otros dos períodos iguales”. Según señala, estas medidas desincentivan “que las autoridades judiciales y fiscales vinculadas a este tipo de procesos transiten [sic] con celeridad las actuaciones procesales. En la práctica, las normas acusadas suprimen las únicas dos medidas normativas que invitan a las autoridades a no demorar los procesos”.

22. De otro lado, precisa que las disposiciones demandadas “no persiguen un fin planificador ni impulsan la ejecución del plan cuatrienal”, ya que “no guardan relación directa e inmediata”, “sino apenas remota o conjetural” con los diferentes catalizadores de las bases del plan nacional de desarrollo que se refieren a “varias necesidades explícitas vinculadas con la SAE, el FRISCO y los procesos de extinción de dominio”, por seis razones; en primer lugar, señala:

“La imprescriptibilidad de los bienes involucrados en procesos de extinción de dominio y la prolongación indefinida de las medidas cautelares: (i) no evita que las organizaciones criminales hagan uso de dichos bienes, sumado a que, si esta es la finalidad, el Estado cuenta con otros recursos normativos para evitarlo; (ii) no aporta a la utilidad social de los procesos de extinción de dominio, toda vez que, por el contrario, lo útil socialmente es que la situación jurídica de los bienes afectados en un proceso de esta naturaleza se resuelva con celeridad y eficacia; (iii) lejos de mejorar la gestión y administración de este tipo de bienes, la cual debería conducir a decisiones en un plazo inferior a 10 años, se generan incentivos normativos para que esta gestión se prolongue aún más; (iv) no aporta a dinamizar la adquisición de bienes que sean objeto de extinción de dominio, sino, por el contrario, a ralentizar”.

23. En segundo lugar, afirma que las disposiciones “en realidad, buscan solucionar vacíos o inconsistencias normativas predicables del Código de

Extinción de Dominio, las cuales deberían ser solucionadas por vía de una ley ordinaria”. En tercer lugar, indica que las relaciones entre el contenido normativo de las disposiciones y las bases del plan “son artificiosas y remotas, en tanto que no develan [sic] un vínculo de conexidad estrecho y específico”; “ni en las bases del PND ni en ninguna de las 28 líneas y casi 180 proyectos del PND se encuentran un desarrollo concreto y específico que justifique por qué es necesario [sic] la consagración de estas disposiciones”. En cuarto lugar, precisa que la admisibilidad de estas disposiciones en la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo “en la práctica” vacía “de contenido la competencia del legislador ordinario”. En quinto lugar, afirma que no existe una relación “íntima y necesaria” “entre una medida de este tipo y las políticas de Gobierno”, carga argumentativa que debe estar contenida en las bases del plan. Finalmente, señala que “el principio de unidad de materia se puede ver conculcado cuando la medida normativa objeto de control constitucional es, en realidad, autónoma e independiente a la ley del PND”, como aquí ocurre, lo que da lugar a “una elusión material del debate” legislativo, si se considera que las disposiciones demandadas “constituyen un tema autónomo e independiente por cuanto reforman, con vocación de permanencia, el Código de extinción de dominio (Ley 1708 de 2014), sin que ello persiga un fin planificador relacionado con el cumplimiento cuatrianual de las metas propuestas”.

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

24. Mediante el concepto N.º 7350, de mayo 27 de 2024, la Procuradora General de la Nación solicita la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones demandadas, “ya que es posible identificar una conexidad razonable entre las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y las disposiciones acusadas”. A partir de lo indicado en los conceptos de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y del Departamento Nacional de Planeación, afirma que las disposiciones demandadas son “medidas instrumentales”, por medio de las cuales “el Congreso de la República modificó la normativa de los procesos de extinción de dominio a efectos de optimizar su efectividad y, con ello, cumplir su finalidad social”. Por tanto, “comparte la posición de los intervinientes que ponen de presente la constitucionalidad de las disposiciones demandadas en tanto ‘en la parte general de la ley del Plan Nacional de Desarrollo, se contemplan unos objetivos, metas y estrategias cuya materialización o concreción se persigue a través de las normas impugnadas’”.

V. CONSIDERACIONES

1. Competencia

25. La Corte Constitucional es competente para decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el

artículo 241.4 de la Constitución, por dirigirse contra disposiciones contenidas en una ley, la Ley 2294 de 2023, “[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

2. Cuestión previa: aptitud de la demanda⁴⁹

26. Dado que en sus conceptos el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y la SAE, solicitan que la Corte adopte una decisión inhibitoria por ineptitud sustantiva de la demanda, la Sala se pronunciará de manera previa respecto de esta solicitud.

27. Según se precisó en el título 1 *supra*, estas entidades consideran que la demanda carece de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, argumentos que se valoran seguidamente.

28. En relación con la primera exigencia, el argumento propuesto por la SAE, según el cual en la demanda “no hay una lógica basada en silogismos claros sino en premisas meramente enunciativas”, es sumamente genérico e indeterminado, razón por la cual no se trata de un verdadero cuestionamiento a la exigencia de claridad de la demanda.

29. En cuanto a las exigencias de certeza y pertinencia, los argumentos de las entidades se fundamentan en que la lectura que realiza el demandante de las disposiciones acusadas, en particular, del artículo 211, no es plausible. Esto sería así, por cuanto, los bienes administrados por la SAE solo son propiedad del Estado, y, en consecuencia, imprescriptibles, una vez se declara la extinción del dominio, de allí que el demandante yerre al interpretar que se trata de una disposición innecesaria, puesto que tal declaratoria –la de imprescriptibilidad– sí se requiere respecto de los bienes objeto del proceso que se hubiesen decretado medidas cautelares.

30. En relación con estas dos exigencias, para la Sala, las entidades dejan de considerar que el objeto específico de la demanda es cuestionar la compatibilidad de los artículos 211 y 212 con el principio constitucional de

⁴⁹ Cfr., en especial, lo indicado en las sentencias C-087 de 2024 (párrafo, § 25) y C-100 de 2022. En el auto que admite una demanda de inconstitucionalidad, el magistrado sustanciador valora si esta cumple con los requisitos mínimos de aptitud sustantiva. Este estudio corresponde a una revisión sumaria que no compromete ni define la competencia de la Sala Plena, depositaria de la función de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos, en los términos del artículo 241 de la Constitución (en este sentido, entre muchas otras, las sentencias C-190 de 2022, C-165 de 2019, C-281 de 2013 y C-894 de 2009). Cuando ninguno de los intervinientes en el trámite cuestiona la aptitud de la demanda es plausible inferir que se trabó de manera adecuada la *litis* constitucional y, por tanto, que aquellos pudieron presentar argumentos razonables para impugnar o defender la constitucionalidad de la disposición acusada, finalidad adscrita a esta etapa, en los términos de los artículos 242.1 de la Constitución y 7 del Decreto 2067 de 1991. *Contrario sensu*, si los intervinientes presentan “un análisis mínimo que permita colegir las razones del incumplimiento de cada uno de los requisitos de la carga argumentativa”, es adecuado que la Sala Plena valore nuevamente la aptitud sustantiva de la demanda (Sentencia C-100 de 2022), claro está, sin que constituya una exigencia que limite su competencia para el efecto, sea por las razones alegadas por los intervinientes, o por otras, de considerarlo necesario; en este sentido, las intervenciones no limitan la competencia de la Sala para valorar la aptitud sustantiva de los cargos de las demandas de inconstitucionalidad.

unidad de materia, y es respecto de esta relación de la que se predica la certeza y pertinencia del cargo. Así las cosas, el hecho de que sea posible evidenciar, como lo precisaron algunas entidades en sus conceptos, que el artículo 211 de la Ley 2294 de 2023 es necesario para justificar la imprescriptibilidad de los bienes objeto del proceso de extinción de dominio respecto de los cuales se hubiesen decretado medidas cautelares⁵⁰, no solo corresponde a una valoración acerca del fondo de la demanda sino, además, hace que sea cierto inferir que se trata de una medida de carácter permanente, que, sin duda, supera el periodo cuatrienal de gobierno, y, por tanto, se debe valorar si es compatible con la exigencia de aquel parámetro de control, en los términos de la jurisprudencia constitucional⁵¹. Ahora bien, de la constatación de la certeza del cargo no se sigue que esta corresponde a una valoración del fondo de la demanda, por cuanto una cosa es la aptitud de la acusación y otra su prosperidad. En consecuencia, a diferencia del planteamiento de las entidades a que se hizo referencia, las razones de la demanda son ciertas y pertinentes respecto del cargo que se formula.

31. En relación con las exigencias de especificidad y suficiencia, las autoridades que solicitan la inhibición señalan, en cuanto a la primera, que el demandante no demuestra cómo los artículos 211 y 212 vulneran el principio de unidad de materia, ya que se trata de argumentos vagos, que no detallan una contradicción directa con la Constitución, y en cuanto a la segunda, ya que la demanda “no logra desvirtuar el hecho de que las normas demandadas, al estar en concordancia con los artículos 208 a 210 de la misma ley [sic] 2294 de 2023, constituyen medidas para impulsar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo en cuanto al potencial ingreso al patrimonio del Estado de los bienes sujetos a extinción de dominio”⁵². A diferencia de esta lectura, para la Sala, el cargo de la demanda es específico, en la medida en que plantea una presunta contradicción entre el carácter permanente de las disposiciones demandadas y el esencialmente temporal y planificador de las disposiciones del plan, aspecto que ha recogido la jurisprudencia constitucional para efectos de su control en el principio de unidad de materia respecto de estas disposiciones⁵³. Finalmente, el cargo de la demanda es suficiente ya que genera una duda razonable acerca de la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, en relación con el parámetro de control propuesto; es por esto por lo que, aquello que refiere el Ministerio de Justicia y del Derecho, más que un reproche respecto a la suficiencia del cargo, corresponda a una valoración del fondo del cuestionamiento, que se valorará en su momento.

⁵⁰ En este sentido, el Departamento Nacional de Planeación indicó que la medida de que trata el artículo 211 es necesaria, ya que se dirige a los bienes del FRISCO “afectados con medidas cautelares en proceso de extinción de dominio”.

⁵¹ La Corte ha valorado la compatibilidad de disposiciones de leyes aprobatorias del plan nacional de desarrollo que introducen modificaciones permanentes al ordenamiento jurídico o cuya vigencia supera el respectivo periodo cuatrienal de gobierno en las siguientes providencias: C-305 de 2004, C-219 de 2019, C-068 de 2020, C-415 de 2020, C-440 de 2020, C-464 de 2020, C-493 de 2020, C-030 de 2021, C-047 de 2021, C-063 de 2021, C-095 de 2021, C-105 de 2021, C-276 de 2021, C-049 de 2022, C-084 de 2022, C-161 de 2022, C-537 de 2023 y C-037 de 2024.

⁵² Concepto del Ministerio de Justicia y del Derecho.

⁵³ Cfr., el listado de sentencias antes transcrito a pie de página.

3. Problema jurídico y metodología de decisión

32. En atención al único cargo admitido para estudio y a las intervenciones y conceptos recibidos durante el trámite, le corresponde a la Sala decidir si los artículos 211 y 212 de la Ley 2294 de 2023, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia Potencia Mundial de la Vida”, desconocen el principio constitucional de unidad de materia (artículos 158 y 169 de la Constitución), en cuanto introducen cambios permanentes y estructurales al régimen de extinción de dominio mediante ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo.

33. Para resolver el problema jurídico, la Sala hará referencia al marco constitucional del plan nacional de desarrollo; a las características específicas de la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo; al alcance del principio de unidad de materia como parámetro de control constitucional de esta ley especial, en particular cuando se trata de normas que introducen modificaciones permanentes al ordenamiento jurídico que superan el respectivo cuatrienio; a partir de estos elementos, resolverá el problema jurídico propuesto y, finalmente, definirá los efectos de la decisión.

4. El plan nacional de desarrollo en la Constitución⁵⁴

34. De conformidad con los artículos 339 y s.s. de la Constitución⁵⁵ y la Ley 152 de 1994 “por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, el plan nacional de desarrollo es el principal instrumento de formulación de las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que el gobierno nacional se propone implementar durante el respectivo período cuatrienal, para avanzar en la consecución de los objetivos y metas nacionales y sectoriales de la acción estatal señaladas en el plan⁵⁶.

35. La estructura básica del plan se encuentra regulada en la Constitución (artículo 339), la cual dispone, a su vez, la creación e integración del Consejo Nacional de Planeación como foro para su discusión (artículo 340) y señala el procedimiento general para su elaboración y aprobación (artículo 341). Los aspectos no previstos en la Constitución en relación con su elaboración, aprobación, ejecución y evaluación, fueron reservados al legislador orgánico, al que corresponde, además, regular los mecanismos apropiados para la sujeción de “los presupuestos oficiales” a los planes de desarrollo (artículo 342 de la Constitución).

⁵⁴ El presente acápite reitera la Sentencia C-037 de 2024.

⁵⁵ Los cuales forman parte del Capítulo 2 del Título XII de la Constitución. Este Título agrupa la regulación del régimen económico y de la hacienda pública, y en su Capítulo 2 dispone lo pertinente acerca de los planes de desarrollo nacional y de las entidades territoriales. Por fuera de este capítulo, también se refieren a la materia los artículos 150.3, 200.3, 330.2, 346, 352, 355, 361 y el artículo transitorio adicionado por el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2016, según el cual, “[e]l Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz...”.

⁵⁶ Cfr., entre otras, las sentencias C-440 de 2020, C-415 de 2020, C-016 de 2016 y C-557 de 2000. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que el plan nacional de desarrollo “sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el presidente de la República, por medio de su equipo de gobierno” (Sentencia C-415 de 2020, § 50).

36. El plan, en cuanto principal instrumento de política gubernamental⁵⁷, es elaborado por el gobierno nacional dentro de los 6 meses siguientes al inicio del respectivo período presidencial⁵⁸. El procedimiento de elaboración es participativo e involucra tanto a autoridades nacionales como territoriales y, en particular, a los ciudadanos organizados bajo diversas formas de asociación⁵⁹.

37. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 339 de la Constitución y 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica 152 de 1994, el plan nacional de desarrollo está conformado por dos partes: una general, de carácter “estratégico”⁶⁰, y un plan de inversiones públicas⁶¹, de carácter “operativo”.

38. En la parte general se señalarán (i) los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales; (ii) las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos; (iii) las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido, y (iv) el señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes.

39. En el plan de inversiones públicas⁶² se determinará (i) la proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público; (ii) la descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión; (iii) los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general, y (iv) la especificación de los mecanismos idóneos para la ejecución del plan de inversiones.

⁵⁷ Cfr., al respecto, lo dispuesto por el artículo 341, inciso primero, de la Constitución y el artículo 14 de la Ley 152 de 1994.

⁵⁸ Cfr., al respecto, lo dispuesto por el artículo 341, incisos primero y tercero, de la Constitución y los artículos 13, 20, 21 y 25 de la Ley 152 de 1994.

⁵⁹ En este sentido, de un lado, el artículo 340 de la Constitución dispone que habrá un Consejo Nacional de Planeación, “integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales”, el cual tendrá carácter “consultivo” y servirá de “foro para la discusión del Plan”. De otro lado, su artículo 341 prescribe que el gobierno elaborará el plan nacional de desarrollo con “participación” de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura, someterá el proyecto correspondiente al “concepto” del Consejo Nacional de Planeación y efectuará las enmiendas que considere pertinentes luego de oída la “opinión” del Consejo Nacional de Planeación. Finalmente, su artículo 342 dispone que la ley orgánica de planeación determinará los “procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana” en la discusión de los planes de desarrollo y en las modificaciones correspondientes.

⁶⁰ Artículo 3.n, Ley 152 de 1994.

⁶¹ Artículo 3.n, Ley 152 de 1994.

⁶² Artículo 3.n, Ley 152 de 1994

40. Conforme acaba de verse, en la parte general se señalarán los “procedimientos y mecanismos generales” para lograr las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal de mediano y largo plazo (artículo 5.b, Ley 152 de 1994), y en el plan de inversiones se especificarán los “mecanismos idóneos” para la ejecución de los principales programas y proyectos de inversión (artículo 6.d, Ley 152 de 1994).

41. La regulación del contenido del plan recogió los debates en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente en el sentido de que la planeación debía contemplar *unos parámetros, unos objetivos finales allá en el horizonte, de largo plazo, que no son en detalle instrumentados en el plan, pero que permiten saber para dónde va el país*⁶³.

42. Por otra parte, la fase de elaboración del plan nacional de desarrollo se debe adelantar en las siguientes cuatro etapas en un período de 6 meses:

43. (i) *Formulación inicial*, que se adelanta bajo la coordinación del director del Departamento Nacional de Planeación (artículo 15, Ley 152 de 1994).

44. (ii) *Presentación al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)*. Una vez formulada la propuesta inicial, el director del Departamento Nacional de Planeación, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) sobre las implicaciones fiscales del plan de inversiones, la debe presentar a consideración del CONPES ampliado (artículo 17, Ley 152 de 1994)⁶⁴.

45. (iii) *Concepto del Consejo Nacional de Planeación (CNP)*. El proyecto del plan nacional de desarrollo, como documento consolidado en sus diferentes componentes, debe ser sometido por el presidente de la República al concepto del Consejo Nacional de Planeación⁶⁵, a más tardar el 15 de noviembre siguiente al inicio del período presidencial (artículo 18, Ley 152 de 1994).

46. (iv) *Proyecto definitivo*⁶⁶. Oída la opinión del Consejo Nacional de Planeación, el CONPES podrá realizar los ajustes que considere pertinentes, luego de lo cual “el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará el proyecto a consideración del Congreso antes del 7 de febrero”, para lo cual lo debe convocar a sesiones extraordinarias.

47. Concluida la fase de elaboración, inicia la de *aprobación* del plan nacional de desarrollo por parte del Congreso de la República, mediante un

⁶³ Informe de la sesión de la Comisión Quinta del 6 de mayo de 1991.

⁶⁴ Para efectos de la aprobación del plan nacional de desarrollo, el CONPES se amplía con el CONPES SOCIAL y se invita a participar a cinco gobernadores y cinco alcaldes, “en representación de las entidades territoriales”, a los representantes legales de las regiones a que se refiere el artículo 307 de la Constitución y al presidente del Consejo Superior de la Judicatura (artículo 17, Ley 152 de 1994).

⁶⁵ El artículo 340 de la Constitución regula la integración del CNP.

⁶⁶ Ley 152 de 1994, artículo 19

procedimiento legislativo especial que debe surtir en un lapso máximo de 3 meses improrrogable.

5. Características de la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo⁶⁷

48. La ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo es una ley ordinaria y, por tanto, su aprobación sólo requiere mayoría simple (la mayoría de los votos de los asistentes).

49. Dicha ley se tramita mediante un procedimiento especial regulado en el artículo 341 de la Constitución y en la Ley Orgánica 152 de 1994, procedimiento que, como se verá enseguida, resulta ser –respecto del procedimiento legislativo ordinario–, más abreviado en cuanto a los plazos para la aprobación del proyecto en primer y segundo debates en cada cámara, y más limitado en cuanto a las competencias del Congreso.

50. Esto es así por decisión expresa del constituyente al decidir sobre la competencia del Congreso en relación con el plan nacional de desarrollo. En efecto, en los debates de sesión plenaria, al decidir sobre el papel del Congreso de la República en materia de planeación, se acordó dejar entre corchetes la palabra “aprobar” (ver transcripción de la sesión de junio 11 de 1991). Luego, en la Comisión codificadora (junio 14 de 1991), se dijo:

“(…) la intención, al menos en las discusiones en la comisión, era la de circunscribir la función del Congreso, la función legislativa, a la aprobación, por considerar que el verbo fijar tenía una connotación más amplia, ese fue un criterio que se tuvo en cuenta en las discusiones en la Comisión”.

51. Así mismo, dicha comisión, al examinar la redacción del artículo 150.3, hizo alusión a la redacción del ordinal 4 del artículo 76 de la Constitución anterior, para explicar el cambio de la palabra “fijar” por la de “aprobar”, con el propósito explícito de limitar la competencia del Congreso:

“[...] está más preciso el numeral cuarto actual del artículo 76 que este proyecto que se hizo, que es un recorte del actual numeral 4, que no es especialmente afortunado, salvo en cuanto a lo que la Comisión Quinta en lugar de dejar la expresión fijar los planes que tiene el artículo actual, puso aprobar, para disminuir un poco esa facultad del Congreso”.

52. En concordancia con tal determinación del constituyente, los artículos 341 de la Constitución y 20 a 25 de la Ley 152 de 1994⁶⁸, regulan el

⁶⁷ El presente acápite reitera la Sentencia C-037 de 2024.

⁶⁸ Es importante reiterar, como se indicó en la Sentencia C-030 de 2021, que “en la Constitución anterior [Constitución Nacional de 1886], el proceso de *fijación* del plan por parte del Congreso consistía en un conjunto de mecanismos y procedimientos complejos y dispendiosos que tenía lugar mediante un procedimiento legislativo de 3 debates consecutivos que debían adelantarse en un plazo de 11 meses (5 meses para el primer

procedimiento de aprobación del plan nacional de desarrollo. A partir de estas disposiciones es posible diferenciar las siguientes etapas del trámite:

53. (i) *Presentación*. La presentación del proyecto de ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo a consideración del Congreso de la República es de iniciativa exclusiva del gobierno nacional, y debe hacerlo por intermedio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público antes del 7 de febrero siguiente al inicio del respectivo periodo presidencial, para lo cual el presidente de la República debe convocarlo a sesiones extraordinarias.

54. (ii) *Primer debate*. Se debe dar primer debate al proyecto en sesión conjunta de las comisiones de asuntos económicos de ambas Cámaras, en un término improrrogable de 45 días.

55. (iii) *Segundo debate*. A partir del informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada una de las Cámaras en sesión plenaria debe discutir y decidir sobre el proyecto en un término improrrogable de 45 días.

56. En cuanto a las modificaciones que se le pueden introducir al proyecto durante su trámite legislativo, la Constitución diferencia entre las que puede hacer el Gobierno y las que puede realizar el Congreso. El gobierno nacional puede proponer modificaciones a cualquiera de las partes que integran el plan nacional de desarrollo. El Congreso, por su parte, puede introducir modificaciones al componente del plan de inversiones públicas, “siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero” (artículos 341 de la Constitución y 22 de la Ley 152 de 1994), para lo cual requiere previa “aprobación por escrito del Gobierno Nacional por conducto del ministro de Hacienda y Crédito Público”. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en el proyecto gubernamental, requiere el visto bueno del Gobierno nacional.

57. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia (artículo 341 de la Constitución). Sobre este aspecto se dijo en la Asamblea Nacional Constituyente que la parte general o programática no requería aprobación del Congreso porque ya la habían apoyado los electores en la campaña⁶⁹. El plan de inversiones, por el contrario, requiere ser aprobado

debate en la Comisión Especial, 3 meses para el segundo debate en la Cámara de Representantes y 3 meses para su aprobación en el Senado de la República), a cuyo vencimiento, si no hubiere decisión, el gobierno podía poner en vigencia mediante decreto con fuerza de ley el proyecto presentado por el gobierno. Para efectos del primer debate la Constitución contemplaba una *Comisión Especial Permanente* integrada por senadores y representantes por departamento, elegidos por las cámaras en proporción a la representación de los partidos. Así mismo, se señalaba que correspondía al legislador, al adoptar la ley del plan, determinar ‘los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución’ y ‘las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos’.

⁶⁹ En relación con este aspecto, en el proyecto de articulado presentado por el Gobierno para consideración de la Asamblea Nacional Constituyente se indicó en la exposición de motivos: “Se prevé un plan con dos partes: Una parte programática y otra compuesta por planes sectoriales de Inversión. || La primera no requiere aprobación del Parlamento porque ya lo apoyaron los electores en la campaña. || Una Ley orgánica de planeación

mediante ley que, en los términos del artículo 341 de la Constitución, tiene prelación sobre las demás leyes y sus mandatos constituyen mecanismos idóneos para su ejecución sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, razón por la que, si el Congreso de la República no aprueba este componente del plan nacional de desarrollo en el término de 3 meses, el Gobierno nacional puede poner en vigencia el proyecto presentado mediante decreto con fuerza de ley⁷⁰.

58. En contraste con la regulación de la Constitución de 1886, la necesidad de dotar de fuerza vinculante a este componente del plan nacional de desarrollo condujo a que se adoptara la regulación contenida en el inciso tercero del artículo 341 de la Constitución Política de 1991, en el sentido de que la ley o el decreto ley que apruebe el plan de inversiones (a) “tendrá prelación sobre las demás leyes”, (b) “sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución” y (c) “suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores”⁷¹.

59. En síntesis, cabría afirmar que el constituyente fortaleció el proceso de *elaboración* del plan y limitó la función del Congreso a su *aprobación*. En la Constitución anterior el proceso de *fijación* del plan por parte del Congreso consistía en un conjunto de mecanismos y procedimientos complejos y

permitirá tener los procedimientos para que dichos planes se incorporen con flexibilidad en los presupuestos anuales de la Nación, igualmente, se crearán normas para la Planeación Departamental y Municipal”. A este proyecto se hace referencia en la Gaceta Constitucional n.º 55, de abril 19 de 1991, en el informe-ponencia sobre “Planeación”, presentado por los constituyentes Mariano Ospina Hernández, Germán Rojas Niño y Álvaro Cala Hederich (p. 9).

⁷⁰ A este respecto, en el informe de ponencia de la Subcomisión 2.ª de la Comisión V de la Asamblea Nacional Constituyente, se señaló: “Debe observarse que en varios de los proyectos de la reforma constitucional se hace referencia a la concordancia que ha de existir entre los Planes y los Presupuestos de la nación [...] La clave jurídica para asegurar esta concordancia parece encontrarse en la *fuerza de Ley* que proponen numerosos proyectos de reforma para el Plan Nacional de Desarrollo. Para este fin se prevé, en muchos de ellos, que si el Congreso no llegare a dar aprobación para convertir en Ley a dicho Plan, éste podrá ser adoptado como decreto-ley por el Ejecutivo. Se añade en los proyectos mencionados la advertencia de que la Ley del Plan tendrá supremacía sobre las demás con lo cual se quiere decir, según lo entiendo, que a ella deberán ajustarse las demás que se expidan para el desarrollo del Plan y en especial para formar el Presupuesto anual de la Nación, tanto para inversión como para funcionamiento”. Gaceta Constitucional n.º 55, de abril 19 de 1991, informe-ponencia sobre “Planeación”, presentado por los constituyentes Mariano Ospina Hernández, Germán Rojas Niño y Álvaro Cala Hederich (p. 6).

⁷¹ En cuanto a la necesidad de dotar de fuerza vinculante a la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo, en la Asamblea Nacional Constituyente se indicó: “El Plan aprobado debe otorgar al Gobierno los instrumentos necesarios para su ejecución, por eso, resulta fundamental que contenga no solamente las orientaciones generales de la política económica y social ‘artículo 2 literal a)’ y las metas de cobertura y calidad de los servicios públicos ‘literal b)’, sino también las normas de carácter legal necesarias para su ejecución ‘literal e)’”. || Asimismo, en el proyecto propuesto, al aprobar el Plan de Inversiones Públicas se estará aprobando un presupuesto plurianual *que no necesita ser refrendado mediante aprobaciones anuales de la ley de presupuesto para su ejecución*. Además, este Plan de Inversiones Públicas se aprobará conjuntamente con los recursos necesarios para su ejecución, *lo que conlleva, entre otras cosas, las autorizaciones respectivas de endeudamiento externo e interno para el período de su vigencia* (artículo 2º). Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política n.º 60. Gaceta Constitucional n.º 22, de marzo 18 de 1991. Título: planeación económica y social y presupuesto. Autores: Guillermo Perry Rubio, Horacio Serpa Uribe y Eduardo Verano De la Rosa (p. 58). En cuanto a la incorporación de esta modificación respecto de la naturaleza y el contenido del plan, se señaló que con ella se pretendía “la máxima eficiencia legislativa, de tal manera que la discusión del Plan conduzca no solamente a la aprobación de unas orientaciones de tipo general, sino que, además, dote al Gobierno de todos los instrumentos legales necesarios para ponerlos en ejecución. Constituiría una enorme pérdida de tiempo y energías el que, después de varios meses de discusión, el Plan no tenga poder vinculante, ni tampoco otorgue instrumento legal alguno al gobierno para su ejecución y se deba recurrir a leyes separadas para este fin” (Ibid.).

dispendiosos sin que se le garantizara fuerza vinculante al plan. La nueva regulación constitucional presenta las siguientes características:

60. (i) *Fortalecimiento del proceso de elaboración y limitación de la función del Congreso en cuanto a su aprobación.* La elaboración se encuentra regulada en detalle como un procedimiento participativo que involucra a las autoridades nacionales y territoriales y, en particular, a los ciudadanos organizados bajo diversas formas de asociación, proceso que tiene una duración equivalente al doble de la prevista para su aprobación en el Congreso.

61. (ii) *Mayor fuerza vinculante al plan de inversiones que a la parte general.* El plan de inversiones concretiza o *materializa* la parte general, razón por la que se le confiere mayor fuerza vinculante y, por lo mismo, mayor rigor en su aprobación. La parte general traza las estrategias y políticas que el gobierno nacional ejecutará durante su período, lo cual explica que el Congreso carezca de competencia para modificarla y que las diferencias que el Congreso pueda tener con dicha parte no impidan que el Gobierno la ejecute en lo que sea de su competencia. Es por esto por lo que la falta de aprobación por el Congreso no autoriza su adopción mediante decreto con fuerza de ley y, en todo caso, no impide que el Gobierno la ejecute en lo de su competencia. El plan de inversiones, por el contrario, determina con carácter vinculante, por sí mismo, los programas y proyectos que se ejecutarán durante el cuatrienio, razón por la que debe expedirse mediante ley y, por lo mismo, si el Congreso no lo hace, el gobierno puede poner en vigencia el proyecto presentado mediante decreto con fuerza de ley.

62. Cabe concluir, en consecuencia, que, para garantizar su ejecución, el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas señalará –en la parte general– los “procedimientos y mecanismos generales” necesarios para alcanzar las metas nacionales y sectoriales que se propongan en el plan (artículo 5.b, Ley 152 de 1994), y –en el plan de inversiones–, los “mecanismos idóneos” para la ejecución de los principales programas y proyectos de inversión (artículo 6.d, Ley 152 de 1994). En la ley aprobatoria, por su parte, se determinarán los recursos y apropiaciones que se autoricen para la ejecución del plan y las medidas necesarias para impulsar su cumplimiento (artículo 150.3 de la Constitución). Este tipo de disposiciones que pueden ser incorporadas al plan y a la ley aprobatoria (*procedimientos, mecanismos, apropiaciones y medidas*) tienen por finalidad impulsar el cumplimiento o la ejecución del plan y, precisamente por ello, han llevado a la jurisprudencia a precisar que se trata de *disposiciones instrumentales* o de asignación de recursos, necesarias para su ejecución.

6. El principio de unidad de materia en relación con las disposiciones de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo⁷²

⁷² El presente acápite reitera, en términos generales, las consideraciones de la Sentencia C-037 de 2024.

63. El principio de unidad tiene fundamento en los artículos 158 y 169 de la Constitución, y su función es racionalizar y tecnificar el ejercicio de la labor legislativa, de tal forma que se impida la inclusión subrepticia de disposiciones inconexas con la materia principal de cada ley y que, por tanto, escapen al riguroso proceso de construcción legislativa⁷³. Dado que garantiza un debate material en el legislativo respecto de una temática común, y no sobre disposiciones autónomas e independientes, se le ha considerado consustancial al principio democrático⁷⁴.

64. El desconocimiento de este principio es un vicio sustantivo del trámite legislativo y no meramente formal; esto es así, dado que la compatibilidad de las disposiciones acusadas con aquel exige una valoración acerca de la materia objeto de regulación y no propiamente del procedimiento de formación de la voluntad legislativa. Es por esto por lo que las disposiciones enjuiciadas pueden haber sido adoptadas mediante el procedimiento previsto para su aprobación, sanción y promulgación, y aun así ser inconstitucionales, al no satisfacer las exigencias de este parámetro de control constitucional⁷⁵. Por esta razón, además, este tipo de cuestionamientos no está sujeto al término de caducidad de que trata el artículo 242.3 de la Constitución. En la Sentencia C-1177 de 2004, la Sala precisó sobre el particular lo siguiente:

“cualquier desconocimiento de la regla de unidad de materia es por antonomasia un vicio de competencia con entidad sustantiva, ya que el vicio se predica directamente del propio contenido de la norma -al regular ésta un tema extraño al conjunto de la ley-, y que por tal razón no se encuentra sometido al término de caducidad [...], pudiendo ser declarado en cualquier momento por el órgano a quien se le asigna el control de constitucionalidad de las leyes, siempre que medie petición ciudadana o tenga lugar el control automático o previo”.

65. Como se precisa seguidamente, la jurisprudencia de la Sala ha diferenciado el estándar de control para valorar presuntas infracciones al principio de unidad de materia según el tipo de ley de que se trate. Por regla general, y para la mayoría de las leyes, el estándar de control es *flexible*, *dúctil* o *leve*; para las disposiciones de la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo el estándar es *estricto*, y mucho más respecto de aquellas que introducen modificaciones permanentes o estructurales a la legislación y que superan el periodo de vigencia cuatrienal del plan.

6.1. El estándar general del control constitucional para evidenciar el

⁷³ El artículo 148 de la Ley 5 de 1992 constituye un desarrollo orgánico de este principio (cfr., las sentencias C-415 de 2020 y C-100 de 2013). El citado artículo dispone: “[r]echazo de disposiciones. Cuando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, el Presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia. Sus decisiones serán apelables ante la Comisión”.

⁷⁴ Cfr., al respecto, las sentencias C-415 de 2020 y C-473 de 2004.

⁷⁵ Cfr., al respecto, entre otras, las sentencias C-215 de 2021, C-047 de 2021, C-030 de 2021, C-440 de 2020, C-068 de 2020, C-518 de 2016, C-721 de 2015, C-133 de 2012, C-1177 de 2004, C-460 de 2004, C-570 de 2003, C-501 de 2001 y C-531 de 1995.

desconocimiento del principio de unidad de materia para la generalidad de las leyes es de carácter *flexible, dúctil o leve*

66. Como regla general, la Sala ha advertido que la rigurosidad en el estudio del cumplimiento de los mandatos derivados del principio de unidad de materia no puede ser de tal magnitud que su aplicación dé lugar a la anulación del principio democrático⁷⁶. Por tanto, ha indicado:

“Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica [sic] con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley”⁷⁷.

67. La metodología señalada por la jurisprudencia para determinar la compatibilidad de este tipo de disposiciones con las normas constitucionales de las que se deriva el principio de unidad de materia consta de dos pasos. En primer lugar, se debe identificar el núcleo temático de la ley de la cual forma parte la disposición cuestionada. En segundo lugar, se debe valorar si entre esta y aquel existe una relación de conexidad material, que puede ser de carácter causal, teleológico, temático o sistemático. En caso de que esta relación de conexidad no se acredite, la disposición habría desconocido el contenido normativo del principio de unidad de materia, y, por tanto, se debe declarar inexecutable.

68. A partir de este estándar, en la jurisprudencia constitucional se ha precisado que la unidad de materia “no significa simplicidad temática, de tal manera que un proyecto solo pudiese referirse a un único tema” (Sentencia C-992 de 2001). Es por esta razón que es admisible la incorporación de varias disposiciones referidas a distintas temáticas en una misma ley, siempre que sea posible evidenciar una relación de conexidad entre sí, incluso cuando tales temáticas no hayan sido tratadas desde el inicio del trámite legislativo (cfr., al respecto, la Sentencia C-992 de 2001), y, por tanto, se ha precisado que “el término ‘materia’, para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente”⁷⁸. En este sentido, respecto de la generalidad de las leyes, como lo ha advertido la

⁷⁶ Entre otras, en la Sentencia C-896 de 2012 se afirmó que al momento de evaluar el desconocimiento del principio de unidad de materia, en la generalidad de las leyes, “[e]xiste una preferencia *prima facie* por el respeto de la determinación legislativa. Ello implica que es exigible, para afirmar la violación del artículo 158 de la Constitución, un esfuerzo argumentativo especial por parte del demandante y por parte de la Corte Constitucional, para una decisión de inexecutableidad”.

⁷⁷ Estas consideraciones se han reiterado, entre otras, en las sentencias C-215 de 2021, C-047 de 2021, C-030 de 2021, C-440 de 2020, C-415 de 2020, C-147 de 2015, C-896 de 2012, C-277 de 2011, C-501 de 2001, C-567 de 2000 y C-095 de 1993. En estos casos, el examen de constitucionalidad por vulneración del principio de unidad de materia admite la existencia de vínculos sustanciales que, en atención a “las finalidades perseguidas, [...] las repercusiones de unas decisiones [...], o, [...] por razones de orden fáctico” permiten al legislador incluir disposiciones que, aparentemente, podrían responder a temáticas diferentes en un mismo cuerpo normativo (cfr., la Sentencia C-390 de 1996, reiterada en la Sentencia C-054 de 1998).

⁷⁸ En el mismo sentido, entre otras, las sentencias C-440 de 2020, C-121 de 2020, C-044 de 2017, C-204 de 2016, C-896 de 2012, C-077 de 2012, C-211 de 2007 y C-025 de 1993.

Sala, entre otras, en la Sentencia C-896 de 2012, la intensidad o el rigor del examen puede ser menor en los eventos en los que ha existido a lo largo del proceso legislativo una deliberación extendida⁷⁹.

6.2. El estándar del control constitucional respecto del principio de unidad de materia en la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo es *estricto*

69. Como se indicó, tanto la Constitución como la Ley 152 de 1994, “por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, determinan los contenidos del plan y de la ley aprobatoria. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el contenido del plan es multitemático y heterogéneo⁸⁰, por contener las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que adoptará el Gobierno durante su período para alcanzar los objetivos y metas nacionales y sectoriales de la acción estatal.

70. Por esta razón, un estándar leve de control, como el que se aplica a la generalidad de las leyes, daría lugar a la inclusión de cualquier tipo de medida en la ley aprobatoria del plan y, de esta forma, no solo vaciaría de contenido la competencia legislativa ordinaria del Congreso, sino que la inclusión de disposiciones que no tengan por finalidad planificar y priorizar las acciones del gobierno y la ejecución del presupuesto público durante el respectivo cuatrienio⁸¹ supondría una elusión del procedimiento legislativo ordinario, ya que cualquier tipo de medida podría ser incluida en esta ley especial. Esto ha justificado la adopción de un estándar *estricto* para el control constitucional de sus disposiciones. En cuanto a este estándar, en relación con este parámetro de control constitucional, la jurisprudencia de la Sala ha utilizado distintos calificativos: “riguroso” (Sentencia C-440 de 2020), “exigente” (Sentencia C-415 de 2020) o “estricto” (entre otras, en las sentencias C-068 de 2020, C-415 de 2020, C-030 de 2021, C-049 de 2022, C-161 de 2022 y C-037 de 2024)⁸².

⁷⁹ Al respecto, en la sentencia en cita, se indica: “Adicionalmente cuando los propósitos que justifican el reconocimiento del principio de unidad de materia han sido satisfechos durante el debate legislativo, el rigor en el examen que debe adelantarse puede disminuir significativamente haciendo posible, en consecuencia, el empleo de criterios interpretativos más deferentes con la actividad legislativa. En efecto si una disposición con una conexión lejana a la materia del proyecto fue objeto de discusión y votación a lo largo de todo el trámite legislativo y, en esa medida, alrededor de la misma se desarrolló un adecuado proceso de deliberación, el requerimiento de conexidad podrá resultar menos exigente, en tanto ya se habría controlado uno de los riesgos que pretende enfrentarse con el reconocimiento constitucional del principio de unidad de materia”.

⁸⁰ Acerca de estas especiales características de la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo, cfr., entre otras, las sentencias C-537 de 2023, C-047 de 2021, C-030 de 2021, C-440 de 2020, C-415 de 2020, C-068 de 2020, C-008 de 2018, C-453 de 2016, C-016 de 2016, C-747 de 2012, C-1062 de 2008, C-714 de 2008, C-377 de 2008, C-795 de 2004 y C-305 de 2004.

⁸¹ Es decir a procedimientos o mecanismos para lograr los objetivos y metas de la acción estatal de mediano y largo plazo, a la apropiación de recursos para la ejecución del plan o a medidas para impulsar su cumplimiento.

⁸² De vieja data, la jurisprudencia constitucional ha admitido este criterio en los siguientes términos: “[la jurisprudencia constitucional] ha interpretado de manera amplia la noción de materia, por lo cual ha sostenido que el principio de unidad temática ‘no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano’, por lo cual únicamente ‘aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica [sic] con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley’. No obstante, en lo referente al principio de unidad de materia en la Ley del Plan de Desarrollo la Corporación estima que la conexidad debe ser directa e

71. La metodología general para valorar la compatibilidad de las medidas contenidas en la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo con el principio constitucional de unidad de materia exige verificar tres condiciones sucesivas. En caso de que alguna de estas no se acredite, se debe declarar la inexequibilidad de la medida de que se trate⁸³. **En primer lugar**, “se debe determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas”, con la finalidad de establecer, *prima facie*, si es una disposición instrumental; **en segundo lugar**, se debe definir si las disposiciones acusadas pueden relacionarse con la parte general del plan⁸⁴ y, **en tercer lugar**, se ha de constatar que exista conexidad estrecha, directa e inmediata entre las normas cuestionadas y los contenidos de la parte general del plan⁸⁵.

72. En cuanto a esta tercera condición, en la Sentencia C-415 de 2020 se señala que “[e]n el desarrollo de dicho control, debe establecerse la existencia de una ‘conexión directa e inmediata (estrecha y verificable)’ entre la parte general del Plan y las disposiciones destinadas a impulsar su cumplimiento; por tanto, las normas instrumentales objeto de análisis deberán llevar inequívocamente al logro de lo planteado en los componentes de la parte general”. Conviene precisar en esta oportunidad, teniendo en cuenta la regulación constitucional y legal del contenido de la parte general y las referencias jurisprudenciales a sus distintos componentes para efectos de analizar la unidad de materia, que la referencia a la parte general debe entenderse dirigida al componente de *estrategias y orientaciones generales de las políticas que adoptará el Gobierno durante el respectivo período cuatrienal*, pues son precisamente tales estrategias y orientaciones generales de política que se pretenden alcanzar en el respectivo período cuatrienal del gobierno, las que

inmediata. Es decir, si bien el Plan Nacional de Desarrollo es una ley heterogénea, en la medida en que se ocupa de diversas materias (políticas macroeconómicas, sociales, culturales, ambientales, etc.) lo mismo que de diversidad de medidas instrumentales (presupuestales o normativas) destinadas a garantizar la efectiva y eficiente realización del Plan de Desarrollo, el criterio para examinar la unidad de materia de las disposiciones instrumentales contenidas en la Ley del Plan es el relativo a su conexidad directa, no eventual o mediata, con las normas que establecen los programas y proyectos contemplados en la parte general del Plan y con aquellas otras que especifican los recursos para su ejecución”. Sentencia C-305 de 2004. Este criterio de decisión ha sido reiterado, entre otras, en las sentencias C-795 de 2004, C-377 de 2008, C-801 de 2008, C-016 de 2016, C-453 de 2016 y C-008 de 2018. En esta misma línea, en la Sentencia C-068 de 2020, la Corte señaló: “[e]l control judicial estricto del principio de unidad de materia se concreta en establecer un vínculo directo entre la parte general del Plan y las disposiciones instrumentales que lo componen, y no una conexión que sea solo eventual o mediata. Ello con el fin de evitar que en virtud del carácter heterogéneo y multitemático de la ley, se incorporen disposiciones ajenas al propósito de planeación” (énfasis de la Sala).

⁸³ En esta materia es especialmente relevante la Sentencia C-415 de 2020, que unificó la jurisprudencia de la Sala con pretensiones de estabilidad. En cuanto a esta pretensión, allí se indica: “29. A continuación la Corte procederá, previa referencia histórica y de derecho comparado, a exponer brevemente el estado actual de la jurisprudencia constitucional sobre los planes nacionales de desarrollo, así como a realizar algunas consideraciones adicionales en orden a continuar la construcción de la línea jurisprudencial, que estará dada esencialmente en i) asegurar la importancia del principio democrático, ii) puntualizar que en estas leyes no pueden estar plasmadas todo de tipo de normativas legales, iii) demarcar la regla general de temporalidad de la ley del plan, iv) delimitar el concepto de prelación del Plan Nacional de Inversiones y v) afianzar el control estricto en torno al principio de unidad de materia”.

⁸⁴ La jurisprudencia se ha referido específicamente a los *objetivos, metas* o *estrategias* de la parte general del plan, referencia que cabe relacionar con las *estrategias y políticas que en materia económica, social y ambiental guiarán la acción del Gobierno*, puesto que tales estrategias y políticas concretan los objetivos y metas de la acción estatal incluidas en el plan que el gobierno pretende alcanzar durante el cuatrienio.

⁸⁵ Sentencia C-030 de 2021, § 57, que cita la Sentencia C-415 de 2020 y, esta, a su vez, las sentencias C-095 de 2020, C-008 de 2018 y C-016 de 2016.

concretan los objetivos y metas de la acción estatal de mediano y largo plazo señaladas en el plan (artículo 5.c de la Ley 152 de 1994).

73. La Sentencia C-415 de 2020, además de su pretensión de unificación en cuanto al control de constitucionalidad cuando se alega el desconocimiento del principio de unidad de materia por parte de una disposición del plan nacional de desarrollo, explicitó un problema de relevancia constitucional recurrente en este ámbito, y que se relaciona con aquellas disposiciones que introducen modificaciones permanentes en el ordenamiento jurídico cuya vigencia supera el respectivo periodo cuatrienal de gobierno, aspecto que ya había sido advertido en el pasado, en particular en las sentencias C-068 de 2020, C-219 de 2019 y C-305 de 2004.

6.3. El control de constitucionalidad de las disposiciones del plan nacional de desarrollo que introducen modificaciones al ordenamiento jurídico o cuya vigencia supera el respectivo periodo cuatrienal de gobierno

74. Si bien, antes de la Sentencia C-415 de 2020, la Sala había advertido este fenómeno al efectuar el control de constitucionalidad de tal tipo de disposiciones⁸⁶, en esta sentencia precisó que “[e]l principio de unidad de materia en la ley del plan proscrib[e] de manera general la aprobación de reglas que modifiquen normas de carácter permanente o impliquen reformas estructurales, aunque no impide la modificación de leyes ordinarias de carácter permanente, siempre que la modificación tenga un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, entre otros presupuestos” (subrayado propio y negrillas del original)⁸⁷, entre los cuales cabe señalar el de temporalidad que, “en principio, corresponderá a la del plan cuyo cumplimiento pretende impulsar” (§ 109), esto es, el cuatrienio respectivo, puesto que la pretensión de instaurar políticas de largo plazo (ordinarias) exige acudir al Congreso de la República, en garantía del principio democrático.

75. La Corte precisó que el control de constitucionalidad debe cuidar que la ley aprobatoria del plan no se utilice para la solución de los vacíos legales que identifique el gobierno de turno, pues ello conduciría a una elusión del procedimiento legislativo previsto en la Constitución que, en algunos casos, podría ser incluso más exigente según la materia y, por supuesto, a un vaciamiento de las competencias ordinarias del legislador. En fin, trasformando una ley con claros alcances y límites constitucionales, en una especie de “cajón

⁸⁶ Cfr., al respecto, las sentencias C-068 de 2020, C-219 de 2019 y C-305 de 2004.

⁸⁷ Sentencia C-415 de 2020. Según se precisa en esta providencia, “[l]a ley que aprueba el PND para un cuatrienio presidencial **no puede contener una regulación sobre todas las materias que al Congreso de la República corresponden** en el ejercicio de sus atribuciones. **No podría incluir cualquier normativa legal, ya que ello implicaría que la atribución asignada al Congreso de la República por el numeral 3 del art. 150 de la Carta, termine por subsumir, suprimir o reducir las demás funciones constitucionales del legislador** (24 restantes). || [...] 105. Así, el control de constitucionalidad debe cuidar que la expedición de la **ley del plan no se constituya en un vaciamiento de las competencias ordinarias del legislador**, convirtiéndola en una herramienta para la solución de todas las urgencias legales que precise el Gobierno de turno [...] || [...] **La pretensión de instaurar políticas de largo aliento (ordinarias) exige acudir a la agenda legislativa del Gobierno** y su consiguiente propuesta e impulso ante el Congreso de la República, en garantía del principio democrático” (subrayas propias, negrillas del original).

de sastré” que desplace la competencia ordinaria y permanente del Congreso de la República.

76. Señaló, en el mismo sentido, que la vigencia de las modificaciones a leyes ordinarias de carácter permanente, “en principio, corresponderá a la del plan cuyo cumplimiento pretende impulsar”, esto es, cuatro años, conclusión a la que llegó con fundamento en las siguientes consideraciones:

“108. Este Tribunal en su jurisprudencia más reciente ha hecho énfasis en el carácter temporal de las disposiciones que integran el Plan Nacional de Desarrollo⁸⁸. En la sentencia C-126 de 2020 se sostuvo que las medidas que se adopten para impulsar el cumplimiento del plan, ‘**por su naturaleza, deben tener vocación de temporalidad y, por consiguiente, resultan violatorias del principio de unidad de materia ‘aquellas normas que no tengan como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio**’⁸⁹’ Ya en la sentencia C-068 de 2020 la Corte había manifestado que la regla de la temporalidad ‘es un elemento adicional que refuerza o desvirtúa la eventual conexidad de una norma demandada con la ley que la contiene’, postura que vendría a ser reforzada en la C-126 de 2020 al afirmarse que ‘la temporalidad y el carácter instrumental de la medida, como criterios que permiten evaluar el cumplimiento del requisito de conexidad que acrediten el respeto del principio de unidad de materia, permiten maximizar el principio democrático’.

109. Conforme a lo explicado, en principio se trata de una vigencia de las disposiciones allí adoptadas por 4 años (ley del PND), no obstante, la regla general de la exigencia de temporalidad no impide la modificación de leyes ordinarias de carácter permanente, siempre que la modificación tenga un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, pero su vigencia, en principio, corresponderá a la del plan cuyo cumplimiento pretende impulsar” (subrayas de la Sala, cursiva y negrillas del original).

77. Más adelante, al resolver el caso concreto, la Sala también indicó lo siguiente:

“210. Ahora bien, el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, deroga el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018³³⁶, por lo tanto, **modifica una legislación ordinaria³³⁷ comprometiendo la vocación de transitoriedad de la ley del plan**. Por lo tanto, se ha desplazado la competencia ordinaria del Congreso de la República, sin que se

⁸⁸ Sentencias C-026, C-068 y C-126 de 2020.

⁸⁹ Sentencia C-394 de 2012. Se apoyó la Corte, en esa oportunidad, en las sentencias C-573 de 2004, C-795 de 2004, C-376 de 2008 y C-377 de 2008.

pueda identificar que con ello se busca materializar de manera inexorable una política de largo plazo conexa (de forma directa e inmediata) con la ley o las Bases del plan, si no [sic], por el contrario, corregir un problema normativo de legislación permanente preexistente.

211. Al resultar comprometida una competencia legislativa ordinaria permanente, **era menester que la iniciativa gubernamental en materia del PND hubiere estado precedida de la justificación suficiente que evidenciara con claridad que la disposición pretendida: i) constituye una expresión de la función de planeación, ii) es una norma instrumental destinada a permitir la ejecución del plan favoreciendo la consecución de los objetivos generales, iii) es un mecanismo idóneo para la puesta en marcha del plan de inversiones o una medida indispensable para impulsar el cumplimiento del PND y iv) no busca llenar vacíos e inconsistencias de otro tipo de leyes”** (subrayado de la Sala, negrillas y cursiva del original).

78. Luego de la Sentencia C-415 de 2020 y hasta la fecha de expedición de la presente decisión, la Sala ha valorado la compatibilidad de disposiciones del plan nacional de desarrollo que introducen modificaciones permanentes, estructurales, o cuya vigencia supera el respectivo periodo cuatrienal de gobierno, en las siguientes providencias: C-440 de 2020, C-464 de 2020, C-493 de 2020, C-030 de 2021, C-047 de 2021, C-063 de 2021, C-095 de 2021, C-105 de 2021, C-276 de 2021, C-049 de 2022, C-084 de 2022, C-161 de 2022, C-537 de 2023 y C-037 de 2024.

79. De este conjunto de decisiones, solo en las sentencias C-063 de 2021 y C-105 de 2021 se declararon exequibles las disposiciones del plan nacional de desarrollo objeto de control. En las restantes 12, las disposiciones se declararon inexecutable⁹⁰. En todas ellas, con algunas variaciones, se aplicaron las reglas de decisión fijadas en la Sentencia C-415 de 2020. En la generalidad de estas, además, la Sala aplicó la metodología descrita en el título 5.2 *supra* con sus tres condiciones, para, adicionalmente, valorar una exigencia adicional, si se evidenciaba que las disposiciones demandadas introducían modificaciones permanentes o estructurales y su vigencia era superior al respectivo periodo presidencial, a saber: verificar si tales modificaciones tenían un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, pues de lo contrario se evidenciaba el desconocimiento del principio de unidad de materia. Esta valoración adicional ha tenido como causa la necesidad de realizar un control mucho más estricto a la exigencia de unidad de materia respecto de las

⁹⁰ Además, en las siguientes tres sentencias la Corte se estuvo a lo resuelto en aquellas que declararon la inexecutable: en la Sentencia C-484 de 2020, de manera parcial, se estuvo a lo resuelto en la Sentencia C-464 de 2020; en la Sentencia C-147 de 2021 también se estuvo a lo resuelto, de manera parcial, en la Sentencia C-464 de 2020, y, finalmente, en la Sentencia C-158 de 2022 se estuvo a lo resuelto en la Sentencia C-049 de 2022.

disposiciones de carácter permanente que se adoptan mediante la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo.

80. De este conjunto de providencias son especialmente relevantes para la solución del caso concreto, en cuanto precisan esta exigencia, las sentencias C-415 de 2020 (a la cual ya se hizo referencia), C-440 de 2020, C-047 de 2021, C-049 de 2022, C-537 de 2023 y C-037 de 2024.

81. En la Sentencia C-440 de 2020 la Sala justificó la inexequibilidad de la expresión “el artículo 167 de la Ley 769 de 2002”⁹¹, contenida en el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019 –sobre “vigencias y derogatorias”–, entre otras, en el siguiente razonamiento:

“Además, la Corte advierte que, dada la materia que regula la disposición acusada, *esta tiene por objeto llenar las inconsistencias que presentan leyes anteriores*, en este caso la Ley 769 de 2002 y, además, *tiene vocación de permanencia, lo cual desconoce la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República*. En efecto, la derogatoria del artículo 167 de la Ley 769 de 2002, que otorga responsabilidades de administración a la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial sobre los parqueaderos destinados a vehículos inmovilizados por orden judicial, genera un cambio de responsable, lo cual implica que otra autoridad deba asumir el costo y compromiso de dicha guarda de vehículos. De ahí que, para la Corte, *la derogatoria mencionada no tenga por efecto únicamente articular el nuevo orden jurídico que impone la regulación introducida por la Ley 1955 de 2019, sino regular un asunto particular, que es inconexo al Plan Nacional de Desarrollo y excede la regulación propia del cuatrienio*” (énfasis de la Sala).

82. En la Sentencia C-047 de 2021, la Corte declaró la inexequibilidad, entre otras, de los artículos 125 y 126 de la Ley 1955 de 2019 –relacionados con la estructura orgánica y las funciones del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación– al evidenciar que contemplaban medidas que tenían “una vocación de permanencia superior a aquella que corresponde a la vigencia del Plan [...] Por tanto, no era dable inferir que se adscribieran *prima facie* al fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal que debe caracterizar las disposiciones que lo integran”, lo anterior, pese a haber evidenciado que tales disposiciones tenían una relación de conexidad temática con la ley.

83. En las sentencias C-049 de 2022 y C-537 de 2023, la Corte declaró la inexequibilidad de dos disposiciones que introdujeron modificaciones permanentes al régimen jurídico del sistema general de riesgos laborales, sin que tuviesen un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan: el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019 –potestad de las administradoras de riesgos

⁹¹ La disposición derogada atribuía competencias de administración a la dirección Ejecutiva de la Rama Judicial sobre los parqueaderos destinados a vehículos inmovilizados por orden judicial.

laborales de pagar las comisiones de sus intermediarios con cargo a las cotizaciones, primas o rendimientos financieros de las inversiones de las reservas técnicas⁹²— y el artículo 97 de la Ley 2294 de 2023 —deber de las entidades y corporaciones públicas de contratar la administración de riesgos laborales con la ARL Positiva S.A., de propiedad estatal, con exclusión de las ARL de carácter privado—⁹³.

84. Finalmente, en la Sentencia C-037 de 2024, la Sala declaró la inexecutable del artículo 322 de la Ley 2294 de 2023⁹⁴, ya que, a pesar de su alcance instrumental, no perseguía un fin planificador ni de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, y no era claro que la medida tuviese relación de conexidad estrecha, directa e inmediata con las estrategias y políticas que orientaban la acción del Gobierno en función de alcanzar los objetivos y metas fijados en la parte general del plan, o con los programas y proyectos del plan de inversiones.

85. A partir de este recuento normativo y jurisprudencial es posible concluir que las medidas que se incorporan al plan y a su ley aprobatoria deben corresponder a procedimientos y mecanismos para alcanzar las metas de mediano y largo plazo de la acción estatal, a la apropiación de recursos para la ejecución del plan y a medidas para impulsar el cumplimiento tanto de la parte general como del plan de inversiones. Por tal razón 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. Sin embargo, tal tipo de disposiciones, podrían entenderse compatibles con el principio constitucional de unidad de materia solo si cumplen las siguientes exigencias: (i) tienen carácter instrumental, en el sentido de que se trata de procedimientos, mecanismos, medidas para impulsar el cumplimiento del plan, o de apropiación de los recursos necesarios para su ejecución; (ii) tienen por objeto planificar la acción gubernamental, y (iii) guardan conexidad estrecha, directa e inmediata con las estrategias y políticas

⁹² Al respecto, en la Sentencia C-049 de 2022, la Sala indicó que la disposición demandada “*modificó una ley ordinaria sobre el Sistema General de Riesgos Laborales, a través de una especialísima ley en donde, además, no es claro que dicha modificación tenga un fin planificador o de impulso a la ejecución cuatrienal del plan*”. En efecto, la claridad que tenía la disposición de la Ley 1562 de 2012, en el sentido de que, en caso de que se utilice un intermediario, su remuneración deberá pagarse con cargo a los recursos propios de la Administradora de Riesgos Laborales fue desdibujada” (énfasis de la Sala).

⁹³ En relación con esta disposición, en la Sentencia C-537 de 2023 la Sala precisó que aquella modificó de manera permanente el artículo 4 del Decreto Ley 1295 de 1994. Al valorar el “carácter planificador de la norma, de modo que no supla inconsistencias presentes en leyes anteriores o desconozca la potestad legislativa reconocida al Congreso de la República”, la Sala indicó: “el artículo 97 del PND 2022-2026 *modifica una norma transversal del Sistema General de Riesgos Laborales, evadiendo con ello la posibilidad de que ese tipo de reformas sea discutida y debatida en el Congreso de la República a través de una ley ordinaria*” (énfasis de la Sala).

⁹⁴ Este artículo modificó de manera parcial el artículo 7.4 de la Ley 549 de 1999 al suprimir el procedimiento de “licitación pública” para seleccionar a las entidades que debían administrar los recursos del FONPET, ya que autorizó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que utilizara el procedimiento de “contratación directa”. Además, modificó de manera parcial el inciso primero del artículo 3 de la ley en cita, al restringir el mercado potencial de oferentes para esta contratación, ya que la disposición demandada lo circunscribió a “sociedades fiduciarias de carácter público”, a pesar de que la Ley 549 de 1999 permitía que se contrataran administradoras de fondos de pensiones y cesantías, sociedades fiduciarias y compañías de seguros de vida, no solo públicas sino también de naturaleza privada.

que orientan la acción del gobierno para alcanzar en el respectivo cuatrienio los objetivos y metas de la acción estatal de mediano y largo plazo señalados en la parte general, o con los programas y proyectos señalados en el plan de inversiones⁹⁵.

86. De lo contrario se trataría de medidas ajenas a la función de planeación que no podrían ser adoptadas mediante el procedimiento legislativo de aprobación del plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas a que se refieren el artículo 342 de la Constitución y la Ley Orgánica 152 de 1994 que lo desarrolla, sino mediante el procedimiento legislativo ordinario. Por tal razón, su adopción mediante la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo implica una “elusión material” del debate legislativo que se requiere para la regulación permanente y estructural del ordenamiento jurídico.

7. Los artículos 211 y 212 de la Ley 2294 de 2023 desconocen las exigencias normativas del principio constitucional de unidad de materia, y, por tanto, son inconstitucionales

87. El principio constitucional de unidad de materia, que se deriva de los artículos 158 y 169 de la Constitución, exige que todas las disposiciones contenidas en una ley guarden una conexidad directa y específica con la materia objeto de regulación. En relación con las disposiciones de la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo, la jurisprudencia constitucional ha establecido una metodología específica de control cuyo estándar es más estricto, en particular cuando se trata de medidas que introducen modificaciones a la legislación permanente o cuya vigencia supera el respectivo periodo cuatrienal de gobierno.

88. La compatibilidad de los artículos 211 y 212 de la Ley 2294 de 2023 con el principio constitucional de unidad de materia debe ser evaluada a partir de este estándar de control, dado que modifican de manera sustancial y permanente el régimen de extinción de dominio, al establecer que los bienes administrados por la SAE no puedan ser adquiridos por prescripción y que las medidas cautelares en los procesos de extinción de dominio se mantengan vigentes hasta tanto exista una decisión judicial o sentencia ejecutoriada.

89. Para la Sala, como se explica a continuación, estas disposiciones son inconstitucionales por violar el citado principio, ya que, si bien se trata de disposiciones *formalmente* instrumentales, no corresponden en estricto sentido a medidas instrumentales, si se valora su contenido sustantivo; introducen modificaciones estructurales y permanentes al régimen de extinción de

⁹⁵ En este sentido, en la citada Sentencia C-415 de 2020, al resolver el caso concreto objeto de estudio, previamente citada, se indicó: “211. Al resultar comprometida una competencia legislativa ordinaria permanente, **era menester que la iniciativa gubernamental en materia del PND hubiere estado precedida de la justificación suficiente que evidenciara con claridad que la disposición pretendida: i) constituye una expresión de la función de planeación, ii) es una norma instrumental destinada a permitir la ejecución del plan favoreciendo la consecución de los objetivos generales, iii) es un mecanismo idóneo para la puesta en marcha del plan de inversiones o una medida indispensable para impulsar el cumplimiento del PND y iv) no busca llenar vacíos e inconsistencias de otro tipo de leyes**” (subrayado de la Sala, negrillas y cursiva del original).

dominio, sin que se puede acreditar una relación de conexidad directa e inmediata con las estrategias y políticas previstas en la parte general, ni con los programas y proyectos del plan de inversiones, y, finalmente, no se trata de medios de planificación ni son indispensables para impulsar la ejecución del plan nacional de desarrollo.

90. Para precaver la afectación desproporcionada que un efecto inmediato de la decisión podría tener sobre los fines legítimos de la extinción de dominio, asociados a evitar que los bienes objeto de estos procesos prescriban, la Sala modulará los efectos de la providencia y, por tanto, diferirá sus efectos por el periodo restante de la actual legislatura, que culminará el 20 de junio de 2025, diferimiento fundamentalmente compatible con el carácter esencialmente temporal de las disposiciones de las leyes aprobatorias del plan nacional de desarrollo, durante el cual el gobierno y el legislador podrán tramitar mediante el procedimiento legislativo ordinario las reformas permanentes al régimen de extinción de dominio que consideren necesarias.

7.1. Ubicación, alcance y función *formalmente* instrumental de las disposiciones demandadas

91. Los artículos 211 y 212 de la Ley 2294 de 2023 hacen parte de la Sección V, “justicia para el cambio social, democratización del Estado y garantía de derechos y libertades”, del Capítulo III, “seguridad humana y justicia social”, del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Ambos adoptan medidas para la administración de los bienes incautados en procesos de extinción de dominio. El artículo 211 confiere a los bienes del FRISCO el carácter de imprescriptibles, medida específicamente aplicable a aquellos afectados con medidas cautelares en los citados procesos, como lo precisó el Departamento Nacional de Planeación en su concepto. El artículo 212, por su parte, sujeta la vigencia de las medidas cautelares a una orden judicial de “cancelación” o a la expedición de la “sentencia ejecutoriada” que ponga fin al proceso de extinción del dominio.

92. Según se deriva de las intervenciones allegadas al proceso, el artículo 211 busca fines constitucionales importantes, asociados a “evitar que los bienes que se cuestionan puedan ser ocultados, negociados, gravados, distraídos, transferidos o puedan sufrir deterioro, extravío o destrucción; o con el propósito de cesar su uso o destinación ilícita” y a “salvaguardar los derechos de terceros de buena fe exenta de culpa”⁹⁶. Igualmente, según precisaron los intervinientes, se trata de un instrumento relevante que evita disputas sobre la titularidad de los bienes objeto del proceso y garantiza su disponibilidad continua para las destinaciones provisionales y definitivas que les asigna la ley⁹⁷, de que tratan

⁹⁶ Concepto del Departamento Nacional de Planeación. En un sentido semejante se pronunciaron, en su intervención conjunta, los ciudadanos Leyla Waded Chaparro Pesca, Iván Leonel González Orjuela, Flavio Yescith López Martínez, Ángela Andrea Martínez Cepeda y Carlos Andrés Riveros López, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y la SAE.

⁹⁷ Según indicó la SAE, “El FRISCO se encuentra expuesto a perder diferentes activos (extintos y en proceso de extinción) con ocasión a la posibilidad de que dichos bienes sean objeto de procesos de pertenencia”.

los artículos 208 a 210 de la Ley 2294 de 2023⁹⁸. Los artículos en cita disponen, *in extenso*, lo siguiente:

“Artículo 208. Destinaciones específicas. El administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco) podrá transferir a título gratuito los bienes muebles e inmuebles sobre los que se declare la extinción de dominio, en las siguientes destinaciones específicas: || 1. Cuando se requieran para el mejoramiento de su infraestructura y/o desarrollo de proyectos de interés social a favor de las instituciones de educación pública del sistema educativo colombiano en todos sus subsistemas o niveles y establecimientos públicos facultados para aprobar e impartir programas que se enmarcan en la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano. || 2. Cuando se requieran para ejercer el mejoramiento de la infraestructura para la atención básica en materia de salud y/o el desarrollo de proyectos de interés social a favor de las entidades que el Gobierno nacional le indique o a las entidades públicas encargadas del Sistema de Seguridad Social en Salud. || 3. A favor de entidades públicas o entidades sin ánimo de lucro cuando sea requerido para implementación de acuerdos de paz para la ejecución de proyectos productivos en el marco de la Paz Total, para lo cual el administrador del Frisco estará facultado para realizar y gestionar las inversiones necesarias con miras a que dicho bien pueda ser saneado tanto jurídica como materialmente y destinado de manera definitiva conforme a la metodología de administración de los bienes del Frisco. || 4. Para garantizar el derecho a la vivienda digna de los colombianos en condiciones socioeconómicas vulnerables, pertenecientes a los grupos Sisbén A, B y C. Para lo cual el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio junto con el administrador del Frisco definirán la metodología que permita que dicho bien pueda ser saneado tanto jurídica como materialmente y destinado al uso de vivienda. || 5. Las entidades territoriales podrán solicitar la asignación de bienes administrados por el Frisco que puedan ser utilizados para la reubicación de casas de justicia y centros de detención para penas cortas”.

“Artículo 209. Modifíquese el inciso cuarto del artículo 96 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así: || Artículo 96. Destinación provisional. || (...) || Declarada la extinción de dominio respecto de activos entregados en destinación provisional, dichos bienes podrán ser destinados definitivamente a título gratuito a la entidad pública que lo ha tenido como destinatario provisional, conforme lo dispuesto en la metodología de administración”.

“Artículo 210. Modifíquese el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así: || Artículo 91. Administración y destinación. Los

⁹⁸ En este sentido, el concepto del Ministerio de Justicia y del Derecho.

bienes sobre los que se declare la extinción de dominio, descontando aquellos destinados para el pago gradual y progresivo de los pasivos de dicho Fondo, los recursos que sean indispensables para el funcionamiento de la entidad encargada de la administración de los bienes, y las destinaciones específicas previstas en la ley y aquellas secciones del inventario de bienes a cargo de la Sociedad de Activos Especiales S. A.S. (SAE) que sean considerados estratégicos para los propósitos de política pública del Gobierno nacional, se utilizarán a favor del Estado y serán destinados así: en un veinticinco por ciento (25%) a la Rama Judicial, en un veinticinco por ciento (25%) a la Fiscalía General de la Nación, en un diez por ciento (10%) a la Policía Judicial de la Policía Nacional para el fortalecimiento de su función investigativa, en un cinco por ciento (5%) para la Defensoría del Pueblo para el fortalecimiento de la defensa pública en los procesos de extinción de dominio y el treinta y cinco por ciento (35%) restante para el Gobierno nacional, quien reglamentará la distribución de este último porcentaje, teniendo como prioridad la reparación de las víctimas. || El Gobierno nacional podrá disponer para sus propósitos de política pública, del inventario de activos administrados por la Sociedad de Activos Especiales S. A.S. (SAE), siempre que hayan sido establecidos por el administrador como de carácter estratégico. La administración de estos activos deberá propender por la democratización de su acceso y atender primordialmente a los criterios de función social y ecológica de la propiedad, de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia. [...]”.

93. En un sentido semejante, según indicaron las entidades estatales que allegaron sus conceptos al trámite de constitucionalidad, el artículo 212, al igual que el 211, busca evitar que los bienes objeto de extinción de dominio sean ocultados, gravados, enajenados o destruidos mientras se resuelve su situación jurídica, lo cual asegura su disponibilidad para los fines del proceso de extinción de dominio de que tratan, en especial, los artículos 208 a 210 de la Ley 2294 de 2023, antes citados. Igualmente, precisaron que la medida evita “que el bien objeto del proceso de extinción de dominio no quede en administración del Estado durante el mismo, como garantía de disponibilidad del mismo para ser entregado al Estado una vez se declare la extinción del dominio del mismo”⁹⁹.

94. Así las cosas, se trata de disposiciones *formalmente* instrumentales, ya que se encuentran ubicadas en los mecanismos de ejecución del plan y no en su parte general. Ahora bien, como se precisa en los títulos 7.3 y 7.4 *infra*, no corresponden a medidas instrumentales de cara a su contenido, esto es, medidas materialmente instrumentales, ya que, en sentido estricto, no son medios de planificación ni son necesarios para impulsar la ejecución del plan nacional de desarrollo.

⁹⁹ Concepto del Ministerio de Justicia y del Derecho.

7.2. Las disposiciones demandadas modifican de manera permanente y estructural el régimen jurídico que regula el proceso judicial de extinción del dominio

95. A pesar del carácter esencialmente temporal y planificador de las disposiciones de las leyes aprobatorias del plan nacional de desarrollo¹⁰⁰, los artículos 211 y 212 de la Ley 2294 de 2023 introducen modificaciones permanentes y estructurales al régimen jurídico de la extinción de dominio.

96. El primero establece la imprescriptibilidad de los bienes del FRISCO, medida específicamente aplicable a aquellos “afectados con medidas cautelares en proceso de extinción de dominio”¹⁰¹, de los cuales no se predicaba tal protección. Esta (la imprescriptibilidad de los bienes del FRISCO) únicamente amparaba a aquellos bienes respecto de los cuales se había declarado la extinción del dominio, al pasar a la titularidad del Estado (en los términos del artículo 15 de la Ley 1708 de 2014¹⁰²), cuyos bienes se protegen por dicha garantía en los términos del artículo 63 de la Constitución¹⁰³ y, entre otros, por los artículos 42 de la Ley 1537 de 2012¹⁰⁴ y 375 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012¹⁰⁵). A pesar de que en el proceso de extinción del dominio se podían decretar medidas cautelares sobre los bienes objeto del proceso, ninguna de estas aseguraba su imprescriptibilidad, ya que su decreto no cambiaba su naturaleza a la de un bien de dominio público.

¹⁰⁰ Al respecto, en la Sentencia C-398 de 2024, en la que la Sala, como una cuestión previa, valoró si era posible incorporar al estudio de constitucionalidad la norma habilitante que había autorizado al presidente de la República para expedir el Decreto Ley 1961 de 2023, y que se encontraba contenida en la ley del plan nacional de desarrollo –artículo 368 de la Ley 2294 de 2023–, se indicó lo siguiente: “las normas que integran la Ley del Plan Nacional de Desarrollo están gobernadas por la regla de la transitoriedad”, esto es, deben tener “vocación de temporalidad y, por consiguiente, resultan violatorias del principio de unidad de materia aquellas normas que no tengan como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio” (en este último apartado se cita la Sentencia C-126 de 2020). A partir de esta premisa, se afirmó en la sentencia en cita: “Es claro que el otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley que, como ocurre en el presente caso, modifican el ordenamiento jurídico de manera permanente constituye una forma de soslayar la regla de la temporalidad de las normas que integran la Ley del Plan Nacional de Desarrollo”.

¹⁰¹ Concepto del Departamento Nacional de Planeación.

¹⁰² El citado artículo dispone: “La extinción de dominio es una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas o que deterioran gravemente la moral social, consistente en la declaración de titularidad a favor del Estado de los bienes a que se refiere esta ley, por sentencia, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para el afectado”.

¹⁰³ Dispone: “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

¹⁰⁴ El artículo dispone: “Los Bienes Fiscales de propiedad de las Entidades Públicas, no podrán ser adquiridos por vía de prescripción adquisitiva ordinaria o extraordinaria, ni prosperará por vía de acción o de excepción ante ningún juez de la República”.

¹⁰⁵ En lo pertinente, el artículo dispone: “En las demandas sobre declaración de pertenencia de bienes privados, salvo norma especial, se aplicarán las siguientes reglas: [...] || 4. La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público. || El juez rechazará de plano la demanda o declarará la terminación anticipada del proceso, cuando advierta que la pretensión de declaración de pertenencia recae sobre bienes de uso público, bienes fiscales, bienes fiscales adjudicables o baldíos, cualquier otro tipo de bien imprescriptible o de propiedad de alguna entidad de derecho público. Las providencias a que se refiere este inciso deberán estar debidamente motivadas y contra ellas procede el recurso de apelación” (énfasis de la Sala).

97. A partir de esta caracterización, la medida que contiene el artículo 211 acusado es permanente, ya que su vigencia no se supedita a la del periodo cuatrienal para el cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Corresponde, además, a una modificación estructural del proceso judicial de extinción del dominio, puesto que la garantía de imprescriptibilidad únicamente amparaba a los bienes del Estado, esto es, a aquellos respecto de los cuales se decretaba la medida. A partir de la vigencia de la disposición demandada esta garantía se extiende a todos los bienes objeto de una medida cautelar en los citados procesos.

98. La segunda disposición demandada sujeta la vigencia de las medidas cautelares a decisión judicial; en específico, a una orden judicial de “cancelación” de la medida o a la expedición de la “sentencia ejecutoriada” que ponga fin al proceso de extinción del dominio. Por tanto, elimina la discusión administrativa y judicial que se presentaba acerca de si tales medidas tenían una vigencia transitoria o no, como lo precisaron el demandante y la Superintendencia de Notariado y Registro, y que podía derivarse de una posible interpretación del artículo 64 del Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos (Ley 1579 de 2012)¹⁰⁶.

99. Al igual que se indicó respecto del artículo 211, la medida que contiene el artículo 212 es permanente, ya que su vigencia no se supedita a la del periodo cuatrienal para el cual se adopta el plan nacional de desarrollo. Corresponde, también, a una modificación estructural del proceso judicial de extinción de dominio, ya que resuelve definitivamente una controversia interpretativa acerca de la aplicación o no a este tipo de medidas de lo dispuesto por el artículo 64 del Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos. De considerarse aplicable a las medidas cautelares ordenadas en estos procesos, tendrían una vigencia máxima de diez años, prorrogable hasta por la mitad del término y en máximo dos ocasiones, luego de lo cual, previa solicitud del titular del derecho real de dominio o de quien demuestre un interés legítimo en el inmueble, el registrador

¹⁰⁶ El artículo en cita dispone lo siguiente: “Artículo 64. Caducidad de inscripciones de las medidas cautelares y contribuciones especiales. Las inscripciones de las medidas cautelares tienen una vigencia de diez (10) años contados a partir de su registro. Salvo que antes de su vencimiento la autoridad judicial o administrativa que la decretó solicite la renovación de la inscripción, con la cual tendrá una nueva vigencia de cinco (5) años, prorrogables por igual período hasta por dos veces. || Vencido el término de vigencia o sus prórrogas, la inscripción será cancelada por el registrador mediante acto administrativo debidamente motivado de cúmplase, contra el cual no procederá recurso alguno; siempre y cuando medie solicitud por escrito del respectivo titular(es) del derecho real de dominio o de quien demuestre un interés legítimo en el inmueble. || Parágrafo. El término de diez (10) años a que se refiere este artículo se empieza a contar a partir de la vigencia de esta ley, para las medidas cautelares registradas antes de la expedición del presente estatuto”. Sin que sea un asunto necesario para resolver la controversia, en el concepto allegado por la Superintendencia de Notariado y Registro se afirma que el alcance de esta disposición fue objeto de precisión en las instrucciones administrativas 8 y 9 de 2022 que emitió. En esta última se indicó: “[...] la figura contenida en el artículo 64 del Estatuto Registral, relacionada con la caducidad de las inscripciones de medidas cautelares y contribuciones especiales es aplicable al registro de aquellas medidas que tienen carácter de temporal, es decir, que se deriven de un proceso cuya naturaleza jurídica establezca un límite en el tiempo para su culminación, y sobre el cual operen la prescripción de derechos, la caducidad de las acciones y la perención de los procesos. *Situación que no podría operar para el caso de las medidas cautelares que se decreten en el marco de procesos de extinción del dominio, pues con ellas se pretende evitar que la titularidad del inmueble se torne oscura, se distraigan los bienes objeto de la acción y se afecten derechos futuros de terceros, a quienes se le puedan transferir bienes que podrían tener origen ilícito*” (énfasis de la Sala).

puede cancelar el registro mediante “acto administrativo debidamente motivado de cúmplase, contra el cual no procederá recurso alguno”.

7.3. No es posible evidenciar una relación de conexidad directa e inmediata entre las medidas que adoptan las disposiciones demandadas con las políticas y estrategias de la parte general ni con los programas y proyectos del plan de inversiones

100. Según la jurisprudencia a que se hizo referencia en el título 6.3 *supra*, para que una disposición de la ley del plan nacional de desarrollo sea compatible con el principio de unidad de materia debe acreditarse una relación de conexidad estrecha, directa e inmediata con las políticas y estrategias que guiarán la acción del gobierno para alcanzar en el respectivo cuatrienio los objetivos y metas de la acción estatal de mediano y largo plazo señalados en la parte general, o con los programas y proyectos señalados en el plan de inversiones.

101. En el caso de los artículos 211 y 212 de la Ley 2294 de 2023 no se evidencia esta conexión o relación de conexidad. De un lado, el vínculo entre el contenido normativo de estas disposiciones y las políticas y estrategias de la parte general del plan es apenas mediato e indirecto, por cuanto las medidas que adoptan no generan un impacto verificable e inmediato en su materialización. De otro lado, el citado vínculo respecto de los programas y proyectos del plan plurianual de inversiones es meramente formal e indirecto, ya que, de un lado, no se trata de ninguna de estas categorías y, de otro lado, las medidas que adoptan no constituyen “mecanismos idóneos para su ejecución [de los programas y proyectos del plan de inversiones]”, en los términos del inciso tercero del artículo 341 de la Constitución.

102. En cuanto a lo primero, si bien las autoridades e intervinientes que solicitaron la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones adujeron que se encontraban vinculadas a tres estrategias del eje de transformación “Seguridad humana y justicia social”, relacionadas con la extinción de dominio (“desarticulación corresponsable del multicitrimen”, “extinción de dominio para el beneficio social” y “transformación integral de territorios y tránsito a la legalidad”), su relación es apenas mediata e indirecta, por cuanto las medidas que adoptan no generan un impacto verificable e inmediato en la materialización de las citadas estrategias, como tampoco respecto de las políticas del plan nacional de desarrollo.

103. De un lado, la declaratoria de imprescriptibilidad de los bienes del FRISCO –medida que adopta el artículo 211– no introduce un mecanismo específico y temporal para la ejecución de aquellas estrategias del plan, por cuanto no tiene relación con la administración y destinación de los bienes objeto de extinción del dominio. Se trata de una medida permanente, que no impulsa de manera directa las políticas señaladas en la parte general, como la desarticulación del crimen organizado o la destinación efectiva de los bienes objeto de extinción de dominio a proyectos sociales. Aunque se menciona que

la SAE y la UIAF coordinarán acciones para evitar el uso de bienes extintos por redes criminales¹⁰⁷, la medida de imprescriptibilidad no garantiza que los bienes del FRISCO se destinen de manera efectiva a esta finalidad, por cuanto la disposición únicamente prohíbe la prescripción, pero no establece mecanismos para evitar su uso indebido ni promueve la gestión oportuna de los bienes. Esta medida tampoco promueve la destinación de los bienes objeto de extinción del dominio a los usos que pretenden adscribirles los intervinientes que solicitan la declaratoria de exequibilidad de la disposición –a proyectos sociales y comunitarios y a reconversiones productivas en territorios afectados por economías ilegales–, ya que esta se limita a impedir la prescripción, sin garantizar su destinación para fines sociales, o corresponder a un instrumento para el logro de tal fin.

104. De otro lado, sujetar a una orden judicial la cancelación de las medidas cautelares –en los términos del artículo 212–, tampoco se relaciona, en sentido estricto, con la administración y destinación de los bienes objeto de extinción de dominio, sino que corresponde a una medida procesal que corrige una inconsistencia del Código de Extinción de Dominio, que elimina la discusión administrativa y judicial que se presentaba acerca de si tales medidas tenían una vigencia transitoria o no, como se indicó en el título 7.2 *supra*. Para la Sala, la inferencia más plausible de la puesta en marcha de este mecanismo no es tanto, como lo indicaron los defensores de la constitucionalidad de la disposición, la mayor celeridad en el trámite de los procesos de extinción de dominio y, por tanto, una pronta disponibilidad de estos bienes para los fines socialmente importantes que se les pretende otorgar, sino, muy por el contrario, como lo plantearon los impugnadores de su constitucionalidad, una mayor incertidumbre y prolongación en el trámite de estos procesos. Por tanto, en sentido estricto, la mayor vigencia de las medidas cautelares no agiliza, *per se*, el proceso de extinción de dominio –lo cual se adujo que era fundamental para la desarticulación de estructuras criminales–, como tampoco permite una definición oportuna y definitiva de la situación jurídica de los bienes objeto de extinción del dominio, de tal forma que se puedan destinar para los fines sociales y de transformación territorial que pretende el Gobierno nacional.

105. Así las cosas, para la Sala, más que medidas que directa e inmediatamente se relacionen con las políticas y estrategias que deben guiar la acción del gobierno para alcanzar en el cuatrienio los objetivos y metas de la acción estatal de mediano y largo plazo señalados en la parte general del plan, buscan solucionar vacíos o inconsistencias normativas, materia propia de una ley ordinaria, y no de la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo.

106. En cuanto a lo segundo, esto es, a la relación de conexidad directa e inmediata de las disposiciones demandadas con los programas y proyectos del plan de inversiones, tal vínculo es meramente formal e indirecto, de allí que no puedan calificarse como “mecanismos idóneos para su ejecución [de los

¹⁰⁷ En este sentido, las intervenciones de quienes defendieron la exequibilidad de las disposiciones demandadas.

programas y proyectos del plan de inversiones]”, en los términos del inciso tercero del artículo 341 de la Constitución.

107. El plan plurianual de inversiones del plan nacional de desarrollo tiene como propósito especificar programas y proyectos prioritarios, con metas claras, recursos asignados y mecanismos para su ejecución durante el cuatrienio. Luego, para que una disposición tenga conexidad con aquel, debe demostrarse que actúa como un mecanismo idóneo e indispensable para la ejecución de dichos programas y proyectos.

108. En el caso de los artículos 211 y 212 demandados, ninguno constituye, *per se*, un programa o proyecto de inversión. Además, a pesar de la completa descripción que realizó el Departamento Nacional de Planeación de las líneas generales de acción del plan plurianual de inversiones, es claro que la relación que evidencia tiene que ver con las destinaciones que se pretende otorgar a los bienes respecto de los cuales se decreta la extinción del dominio –destinación definitiva–, así como de aquellos respecto de los cuales se decretan medidas cautelares –destinación provisional–, que es lo que ocurre, por ejemplo, con lo dispuesto por los artículos 208 a 210 del plan, antes citados¹⁰⁸, pero no así con las medidas específicas y concretas que las disposiciones demandadas adoptan: la imprescriptibilidad de los bienes del FRISCO –de que trata el artículo 211– y la reserva judicial en la cancelación de las medidas cautelares –que regula el artículo 212–. Respecto de estas, la relación con los programas y proyectos del plan de inversiones es meramente formal e indirecta. En efecto, no es posible identificar con un programa y proyecto específico del plan plurianual de inversiones la prohibición de adquirir por prescripción los bienes del FRISCO, como tampoco la sujeción a decisión judicial del levantamiento de las medidas cautelares respecto de los bienes objeto de los procesos judiciales de extinción del dominio. Esto evidencia, de manera contraria a lo afirmado por quienes solicitaron la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones acusadas, que la finalidad de estas disposiciones es superar vacíos e inconsistencias del Código de Extinción de Dominio, de manera permanente, más que permitir la realización efectiva de los programas y proyectos del plan de inversiones, respecto de los cuales predicen su presunta relación.

109. Ahora bien, si se tiene en cuenta que el plan de inversiones establece los recursos financieros y programas prioritarios que concretan las metas sociales, económicas y ambientales del plan, entre estos los proyectos relacionados con la educación, salud, vivienda, reincorporación social, economía popular y paz total, a pesar de las intervenciones que defienden la exequibilidad de las normas demandadas, no existe una relación causal verificable entre estas y la ejecución concreta de los citados proyectos. El artículo 211 no adopta instrumentos directos que faciliten la administración eficiente o la destinación de bienes a proyectos sociales. En efecto, la imprescriptibilidad que establece no impulsa

¹⁰⁸ Estos artículos se refieren a las destinaciones específicas, definitivas y provisionales, de los bienes objeto de la declaratoria de extinción del dominio. Por tanto, a diferencia de las disposiciones que ahora se valoran, que nada tienen que ver con las destinaciones de dichos bienes, aquellos *prima facie* sí tienen una finalidad instrumental respecto de los programas y proyectos del plan plurianual de inversiones.

de manera efectiva el cumplimiento de los programas de inversión, ya que no resuelve los problemas de gestión de los bienes objeto de los procesos de extinción de dominio, ni garantiza su disponibilidad inmediata. El artículo 212, por su parte, no es un instrumento idóneo *prima facie* para lograr la celeridad procesal –como se indicó con antelación–, ni incide en la gestión presupuestal necesaria para ejecutar los proyectos del plan de inversiones. Así las cosas, ambas disposiciones, al introducir modificaciones permanentes que no responden a las necesidades específicas del plan ni a su ejecución presupuestal durante el cuatrienio, resultan ajenas a la naturaleza temporal y operativa del plan de inversiones.

7.4. Las medidas que regulan las disposiciones demandadas no son instrumentos de planificación ni son necesarias para impulsar la ejecución del plan nacional de desarrollo, de allí que no hagan parte de los contenidos constitucionales predispuestos de esta ley especial

110. Como de manera reciente lo indicó la Sala¹⁰⁹, y como se expuso de manera amplia en el título 4 *supra*, el constituyente fue cuidadoso al momento de regular los contenidos de esta ley especial –la ley del plan nacional de desarrollo–. En efecto, dispuso en su artículo 339 que estaría conformado “por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional”. En la primera se deben señalar “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”. La segunda debe contener “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”. A partir de este contenido, le atribuyó al Congreso de la República la competencia para su *aprobación*, de allí que en el ordinal 3 del artículo 150 le hubiese otorgado la competencia para “Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos”.

111. En atención al contenido del plan nacional de desarrollo, y a lo indicado en el título 6.3 *supra*, la jurisprudencia constitucional ha precisado que uno de los elementos fundamentales para valorar la constitucionalidad de sus disposiciones, y, por tanto, en el caso que ocupa la atención de la Sala, de los artículos 211 y 212 demandados, es su carácter permanente y estructural. Como se precisó en el título 7.2 *supra*, estas disposiciones introducen cambios permanentes en el régimen de extinción de dominio. Si bien, en principio, tales

¹⁰⁹ Cfr., al respecto, la sentencia ya citada, C-398 de 2024. A pesar de que la Corte no integró al estudio de constitucionalidad la norma habilitante que había autorizado al presidente de la República para expedir el Decreto Ley 1961 de 2023, y que se encontraba contenida en el artículo 368 de la ley del plan nacional de desarrollo –Ley 2294 de 2023–, sí precisó lo siguiente en relación con esta: “**en principio**, la incorporación en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo de normas que otorguen facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley podría ser inconstitucional por la violación del principio de unidad de materia” (énfasis del original).

medidas pueden adoptarse de manera excepcionalísima en este tipo de leyes, en todo caso, debe evidenciarse que tales modificaciones del ordenamiento jurídico sean necesarias para la ejecución del plan nacional de desarrollo¹¹⁰, esto es, que, genuinamente, correspondan a medidas de planificación, lo cual no ocurre en el presente asunto.

112. Al dotar del carácter de imprescriptibles a bienes que aún no han pasado al dominio público, y al prolongar indefinidamente las medidas cautelares –únicamente sujetas a la decisión judicial–, los artículos 211 y 212 introducen modificaciones que exceden los límites temporales del plan nacional de desarrollo. Estas disposiciones no corresponden a mecanismos instrumentales de planificación, sino que constituyen cambios profundos en el marco jurídico, como lo advirtieron los intervinientes que solicitaron de la Corte una declaratoria de inexecutable. Esta naturaleza permanente contraviene *prima facie* el principio de unidad de materia, pues no se justifica que una ley temporal, como la del plan nacional de desarrollo, contenga normas que alteren de manera permanente el ordenamiento jurídico, para cuya configuración o modificación el constituyente ha previsto un procedimiento legislativo ordinario que garantiza la deliberación democrática.

113. Más que una finalidad planificadora, las disposiciones acusadas buscan solucionar vacíos o inconsistencias del Código de Extinción de Dominio, orientadas a proteger el patrimonio estatal y a adoptar medidas contra el crimen organizado, esto es, corregir problemas normativos existentes fuera del alcance de la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo, ya que no se trata de medidas tendientes a adoptar procedimientos, mecanismos o a apropiarse recursos para la ejecución del plan o medidas para impulsar su cumplimiento, como estrategia específica que deba ser ejecutada dentro del cuatrienio. En consecuencia, no se trata de medidas instrumentales que planifiquen o prioricen acciones concretas para mejorar la administración de los bienes del FRISCO o garantizar su destinación social en el marco del plan nacional de desarrollo.

114. Si bien, las medidas que adoptan las disposiciones demandadas pudieran ser herramientas útiles para combatir, según el gobierno, la criminalidad y asegurar que los bienes obtenidos de manera ilícita no sean usufructuados por las redes criminales, aunque importantes, no pueden ser consideradas como instrumentos de planificación en el contexto de un plan nacional de desarrollo, finalidad constitucional adscrita a esta, tal como se indicó, de manera extensa en el título 4 *supra*.

115. La planificación, en el contexto de la ley aprobatoria del plan, implica la formulación de políticas públicas que tengan un impacto en el desarrollo económico y social del país durante el periodo de su vigencia, cuya implementación entra a formar parte de la agenda legislativa del gobierno. Esto es así, si se tiene en cuenta que el plan nacional de desarrollo es el principal

¹¹⁰ Cfr., en este sentido, los conceptos de la Universidad Externado de Colombia, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal y, especialmente, el de la Universidad Pontificia Bolivariana –Sede Medellín–.

instrumento de formulación de las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán implementadas por el gobierno nacional durante el respectivo período cuatrienal. Las medidas contenidas en los artículos 211 y 212, no cumplen con esta función. En lugar de ser mecanismos de planificación, son modificaciones normativas permanentes y estructurales, que buscan solucionar vacíos o inconsistencias del Código de Extinción de Dominio, que deben ser debatidas y aprobadas mediante el procedimiento legislativo ordinario, en el que se puedan considerar sus implicaciones de manera integral y democrática.

116. Las disposiciones demandadas, al introducir modificaciones permanentes al régimen de extinción de dominio en una ley temporal, sin una finalidad planificadora, evaden el debate legislativo ordinario, necesario para la aprobación de cambios de tal intensidad, lo cual reduce la capacidad del Congreso de la República para deliberar sobre políticas de largo plazo¹¹¹. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha insistido en que las leyes aprobatorias del plan nacional de desarrollo no deben ser utilizadas para eludir la competencia legislativa ordinaria del Congreso. En efecto, las reformas estructurales y permanentes, como las que contienen las disposiciones demandadas, deben ser objeto de un procedimiento legislativo que garantice la deliberación y permita un análisis exhaustivo de las implicaciones de tales cambios.

117. En consecuencia, para la Sala, este tipo de disposiciones son incompatibles con el principio constitucional de unidad de materia, ya que afectan de manera desproporcionada los fines de coherencia del ordenamiento jurídico y de respeto del proceso legislativo democrático, fines últimos que persigue este principio constitucional, como parámetro de control de las leyes, y, en especial, respecto de las leyes aprobatorias del plan nacional de desarrollo. Como bien se advirtió en la sentencia que condensó esta postura jurisprudencial *estricta* para el control de constitucionalidad de las disposiciones de las leyes del plan nacional de desarrollo, **“La pretensión de instaurar políticas de largo aliento (ordinarias) exige acudir a la agenda legislativa del Gobierno y su consiguiente propuesta e impulso ante el Congreso de la República, en garantía del principio democrático”** (Sentencia C-415 de 2020, negrilla del original).

118. El conjunto de razones expuestas en el presente título 7 conducen a la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 211 y 212 de la Ley 2294 de 2023, al desconocer las exigencias normativas que se adscriben al principio

¹¹¹ En la sentencia antes citada, C-398 de 2024, se puso de presente esta carencia de legitimidad democrática en las disposiciones que introducen modificaciones permanentes al ordenamiento jurídico en la ley del plan nacional de desarrollo: “en el trámite legislativo de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, ‘el principio democrático se encuentra restringido [porque] la iniciativa es gubernamental, las posibilidades de modificación del proyecto por el Congreso se encuentran limitadas [y] el término para la aprobación del plan es reducido’. Tal restricción implica, en principio, la imposibilidad de incluir disposiciones en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo que afecten o limiten aún más el principio democrático. En las consideraciones de esta sentencia ya se dijo que la atribución de facultades extraordinarias al presidente de la República para legislar ‘altera el reparto ordinario de competencias normativas entre el Congreso y el Ejecutivo’ y, por tanto, restringe el principio democrático”.

constitucional de unidad de materia que se deriva de los artículos 158 y 169 de la Constitución. En todo caso, en atención a la competencia de la Corte para determinar los efectos en el tiempo de sus sentencias, diferirá los efectos de la declaratoria de inexequibilidad, como seguidamente se explica.

8. La Corte diferirá los efectos de la declaratoria de inexequibilidad

119. El artículo 45 de la Ley 270 de 1996 permite a la Corte Constitucional determinar los efectos en el tiempo de sus sentencias de constitucionalidad¹¹². Como lo ha resaltado de manera reciente la Sala, “los efectos de una sentencia de inexequibilidad resultan de un ejercicio de ponderación”¹¹³. Por regla general, para garantizar la seguridad jurídica y la buena fe de las personas, las decisiones de la Corte tienen efectos inmediatos, hacia el futuro (*ex nunc*). De manera excepcional, cuando no retrotraer los efectos de la declaratoria pueda significar que la inconstitucionalidad que se evidenció perdure en el tiempo, con un claro desconocimiento del principio de supremacía constitucional (artículo 4 de la Constitución), la Corte puede otorgar efectos hacia el pasado (*ex tunc*) a sus decisiones¹¹⁴. Finalmente, puede diferir los efectos de la declaratoria de inexequibilidad a un momento futuro (*ex nunc pro tunc*) para evitar que la expulsión automática de la norma del ordenamiento jurídico produzca un vacío normativo que afecte de manera desproporcionada otros intereses constitucionalmente legítimos, ya que otorga “un plazo prudencial para que el Legislador corrija la inconstitucionalidad que ha sido constatada”¹¹⁵.

120. En cuanto a las disposiciones del plan nacional de desarrollo, esta última alternativa se ha utilizado por la Sala en las sentencias C-219 de 2019 y C-068 de 2020. Si bien, no se trata de casos análogos al presente, evidencian que es posible otorgar efectos diferidos a las decisiones de inexequibilidad, cuando se valoran disposiciones del plan nacional de desarrollo y el parámetro de control es el principio constitucional de unidad de materia. En la primera justificó el diferimiento en que “su retiro inmediato del ordenamiento jurídico podría derivar en la afectación de derechos y principios constitucionales relacionados con la base de cotización de trabajadores independientes al Sistema Integral de Seguridad Social y, por otro, que aquella fue adoptada en un contexto en el que, al amparo del estándar jurisprudencial entonces imperante, sucesivas leyes habían incorporado mandatos con similar contenido”. En este sentido, según se indicó, al reiterar la Sentencia C-252 de 2010, tal decisión protege “la Constitución de la violación que se le ha infringido, pero sin afectar gravemente otros valores constitucionales que se encuentran en juego”. En la segunda,

¹¹² El citado artículo dispone: “Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario”.

¹¹³ Sentencia C-293 de 2020, reiterada en la Sentencia C-439 de 2023.

¹¹⁴ Como lo ha indicado la Sala, los efectos hacia el pasado exigen valorar “el grado de afectación de mantener la disposición inconstitucional en el ordenamiento, la cual no puede resultar particularmente lesiva de los valores superiores, y en especial, se torna relevante la libertad de configuración que el Congreso tenga sobre la materia” (Sentencias C-049 de 2022 y C-439 de 2023, que reiteran lo indicado en la Sentencia C-030 de 2019).

¹¹⁵ Sentencia C-112 de 2000, que se fundamentó en lo indicado en las sentencias C-221 de 1997 y C-700 de 1999. Esta postura se ha reiterado de manera reciente, entre muchas otras, en las sentencias C-161 de 2024, C-505 de 2023 y C-101 de 2022.

consideró lo siguiente: “de declararse de manera inmediata la inexequibilidad de la norma censurada, ello podría afectar derechos y principios constitucionales relacionados con la base de cotización de trabajadores independientes al Sistema Integral de Seguridad Social”, razón por cual difirió “los efectos de la inexequibilidad de la decisión hasta por las dos próximas legislaturas, a fin de que se elabore por parte del legislador ordinario la regulación de la materia, a través de una ley ordinaria, con las garantías de los principios democráticos de la debida transparencia y deliberación”.

121. En el presente asunto, la Procuradora General de la Nación, los ciudadanos y las entidades estatales que solicitaron la declaratoria de exequibilidad de las normas pusieron de presente la relevancia de los fines adscritos a las disposiciones demandadas que, de manera correlativa, actúan como razones constitucionales para no otorgar un efecto inmediato a una declaratoria de inexequibilidad.

122. En primer lugar, en relación con este posible efecto respecto del contenido de los artículos 211 y 212, lesionaría la finalidad legítima común que persiguen: evitar que los bienes objeto de extinción de dominio sean ocultados, negociados o utilizados por redes criminales durante el tiempo que dure el proceso. Por tanto, las disposiciones no solo protegen la integridad de estos bienes, sino que también impide que los actores del crimen organizado se beneficien de ellos. La SAE y otras entidades destacaron que, al mantener las medidas cautelares vigentes y evitar la prescripción adquisitiva, se garantiza que los bienes sigan siendo utilizados para fines legítimos y no para actividades delictivas. En este sentido, en relación con el artículo 211, la Procuradora General de la Nación indicó que esta disposición evita “que los resultados del proceso de extinción de dominio sean soslayados”, al disponer que “respecto de los bienes del FRISCO, no operará la prescripción adquisitiva, que, como en el caso anterior, podía ocurrir mientras se adelanta el proceso de extinción de dominio de que trata el artículo 34 de la Carta Política”.

123. En segundo lugar, en relación con el artículo 212, su expulsión del ordenamiento jurídico podría posibilitar la caducidad de las medidas cautelares, circunstancia que permitiría a los afectados disponer libremente de los bienes objeto de estas medidas, lo cual socavaría los objetivos de la acción patrimonial de extinción de dominio. Al respecto, la SAE indicó que existe “el riesgo de pérdida de activos en proceso de extinción con ocasión a la posibilidad de que sobre los mismos se aplique la figura de la caducidad de las medidas cautelares, lo que permitiría a los afectados al interior de los procesos disponer libremente de estos y desviar el objeto teleológico de la acción patrimonial de extinción de dominio”. En un sentido semejante, la Procuradora General de la Nación precisó que esta medida no solo evita “que los actores del crimen organizado evadan dicho proceso”, sino, además, “que el paso del tiempo no le permita al Estado obtener los bienes involucrados y destinados a garantizar el bienestar de las personas y de las comunidades, tal como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026”.

124. Para precaver la afectación desproporcionada que un efecto inmediato tendría para realizar los fines legítimos de la extinción de dominio, asociados a evitar que los bienes objeto de estos procesos sean ocultados, negociados o utilizados por redes criminales, como lo pusieron de presente la Procuradora General de la Nación, los ciudadanos y entidades estatales que solicitaron la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas, la Corte diferirá los efectos de la presente decisión por el periodo restante de la actual legislatura, que culminará el 20 de junio de 2025, durante el cual el Gobierno nacional y el Congreso de la República podrán tramitar la adopción de las reformas permanentes al régimen de extinción de dominio que consideren necesarias.

125. Esta decisión, además, busca un equilibrio entre la protección de la supremacía constitucional y la efectividad de las políticas públicas orientadas a la lucha contra la criminalidad. El diferimiento de los efectos de la inexequibilidad permite evitar un vacío normativo que podría afectar los procesos de extinción de dominio actualmente en curso. La continuidad en la administración de los bienes del FRISCO y su protección contra la prescripción adquisitiva aseguran la estabilidad y continuidad en su gestión.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 211 y 212 de la Ley 2294 de 2023, “[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia Potencia Mundial de la Vida”, por las razones expuestas en la parte motiva.

Segundo. DIFERIR los efectos de la presente decisión por el periodo restante de la actual legislatura, que culminará el 20 de junio de 2025.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase,

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado
Con Aclaración de voto

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Ausente con permiso

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado
Con impedimento aceptado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO
JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
A LA SENTENCIA C-430/24**

Referencia: expediente D-15.682

Asunto: demanda de inconstitucionalidad
contra los artículos 211 y 212 de la Ley
2294 de 2023

Magistrado ponente:
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación expongo las razones que me motivaron a aclarar el voto respecto de la Sentencia C-430 de 2024.

1. Comparto la decisión de declarar inexecutable los artículos 211 y 212 de la Ley 2294 de 2023, como consecuencia de que introducen modificaciones permanentes y estructurales al régimen jurídico de la extinción de dominio. En efecto, estoy de acuerdo con que el artículo 211 es una modificación estructural del proceso de extinción de dominio, pues extiende la garantía de imprescriptibilidad a bienes diferentes a los de propiedad del Estado. Por su parte, el artículo 212 resuelve una controversia sobre la duración de las medidas cautelares en los procesos de extinción de dominio.
2. Así, considero que la medida no cumplía con el requisito de temporalidad y, en consecuencia, implicaba un vaciamiento de las competencias ordinarias del legislador. En concreto, como lo ha advertido la Corte en otras oportunidades (entre ellas en la Sentencia C-276 de 2021), la disposición configuraba una regulación permanente y estructural o compleja que desplazó las competencias ordinarias del legislador y afectó el principio democrático.
3. Ahora bien, a diferencia de lo que advierte la mayoría, considero que las disposiciones demandadas tienen una relación de medio a fin (Sentencia C-440 de 2020) con el eje de transformación denominado *Seguridad humana y justicia social*, que es una meta y un objetivo del PND 2022-2026. Esta meta pretende transformar la política social para la adaptación y mitigación del riesgo, la cual integra la protección de la vida con la seguridad jurídica e institucional, así como la seguridad económica y social. Para lograr esa

transformación, se construyeron catalizadores, habilitadores y mecanismos dirigidos a potenciar la seguridad humana y las oportunidades de bienestar.

4. Entre los habilitadores que están más directamente asociados a las normas objeto de control, se pueden citar el de control institucional del territorio para minimizar las amenazas al bienestar de las personas y las comunidades -relacionado con la desarticulación de redes criminales y sus bienes-; el de regulación de las drogas: del prohibicionismo a la dignificación de las personas comunidades, territorios y el medio ambiente -que articula el proceso de extinción de dominio con la paz total-; y el de humanización de la política criminal y superación del estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria. Este último habilitador, en su componente *extinción de dominio para el beneficio social*, es quizás el más relevante, pues propone ajustes normativos para mayor efectividad de los procesos de extinción de dominio y de la consiguiente gestión de activos por parte de la SAE, con lo cual los artículos 211 y 212 serían medios para potenciar la seguridad y las oportunidades de bienestar, y así aportar al cumplimiento del eje seguridad humana y justicia social.

5. En esa misma línea, el Plan Plurianual de Inversiones al que se refiere el artículo 5 de la Ley 2294, asigna el mayor presupuesto al logro de los objetivos propios del eje de *seguridad humana y justicia social*, para lo cual se definen unas líneas de inversión y proyectos estratégicos. Es a este asunto al que se asocian las disposiciones acusadas, pues las modificaciones en materia de imprescriptibilidad y caducidad de las medidas cautelares en los procesos de extinción de dominio podrían impactar en la financiación de esa transformación, por lo que guardan correspondencia con la ley del plan de inversiones y, consecuentemente, con el PND y sus bases.

6. De ahí que resultara apenas lógico identificar una relación directa e inmediata, de medio a fin, entre las disposiciones acusadas y el objetivo descrito, pues contribuyen en forma inequívoca a su realización y consecución. Hay entonces, al menos una relación medio a fin entre las disposiciones acusadas y los objetivos del PND, que puede calificarse como directa e inmediata.

7. Empero, la ponencia señala (i) que el vínculo entre las disposiciones acusadas y las políticas y estrategias de la parte general del plan es apenas mediato e indirecto, al no generar un impacto verificable e inmediato en su materialización, (ii) así como que el vínculo con los programas y proyectos del plan plurianual de inversiones es meramente formal e indirecto por no tratarse de ninguna de estas categorías y porque las medidas que adoptan no constituyen mecanismos idóneos para la ejecución de los programas y proyectos del plan de inversiones. La rigurosidad con la que se examina este aspecto en la Sentencia C-430 de 2024, impone cargas argumentativas que podrían resultar irrazonables para el legislador y el gobierno y, en todo caso, terminan por situar al juez constitucional como el encargado de establecer si

una política pública o un instrumento que materializa la base del plan de gobierno es eficaz materialmente en términos del PND correspondiente, rol que ni el texto superior ni la jurisprudencia le han asignado.

8. Considero que el estándar según el cual la relación de conexidad tiene una dimensión formal y material, así como el nivel de análisis relativo al impacto verificable en la materialización de las políticas, no es el que ha utilizado la Corte en estos casos. Como lo sostuve en mi aclaración de voto a la Sentencia C-037 de 2024, el uso de estas nociones implica escenarios altamente restrictivos que imponen cargas que podrían resultar irrazonables para el legislador y el gobierno y, en todo caso, sitúan al juez constitucional como el encargado de establecer si una política pública o un instrumento que materializa la base del plan de gobierno es eficaz materialmente en términos del PND correspondiente.

En estos términos quedan expuestas las razones por las cuales aclaro el voto respecto de la Sentencia C-430 de 2024.

Fecha *ut supra*

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado