n2abogados.com

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-033/26

RESERVA DE LEY EN REGIMEN DE CONTRATACION ESTATAL-Vulneración por exceder los límites de la potestad reglamentaria en materia de contratación directa mediante asociaciones público populares

(...) Los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 desconocen la reserva legal prevista en el inciso final del artículo 150 de la Constitución para la expedición del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, así como los límites constitucionales de la potestad reglamentaria del presidente de la República previstos en el numeral 11 del artículo 189 de la Carta. En relación con el artículo 100, la vulneración se configura porque la norma adiciona un nuevo evento de contratación directa determinado principalmente por el factor subjetivo, sin definir de manera determinada y suficiente los sujetos destinatarios de la medida. En relación con el artículo 101, la inconstitucionalidad se presenta porque la disposición establece una excepción o régimen contractual especial para las AIPPo, cuya regulación se sujetaría exclusivamente a lo previsto en esa norma y en su reglamentación, pese a que la ley solo reguló algunos de los aspectos esenciales del instrumento y dejó al reglamento la definición de materias propias del núcleo reservado al EGCAP.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-No vulneración

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Conexidad directa e inmediata

(...) la conexidad que existe entre los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 y la parte general del PND es directa. Esto es así porque cumplen de manera cierta y concreta el mandato previsto en uno de los pilares del tercer catalizador del eje de transformación seguridad humana y justicia social. De igual manera, la conexidad es inmediata, en la medida en que las normas acusadas realizan ese pilar, de suerte que su cumplimiento no depende de la intervención de otra condición o circunstancia. En otras palabras, la conexidad entre las normas demandadas y la parte general del PND y el PNI es directa e inmediata -estrecha y verificable- porque la efectividad de esta se obtiene indefectible e inevitablemente de la ejecución de aquellas.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA APLICADO EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Reglas jurisprudenciales

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Metodología

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA APLICADO EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Excepciones a la prohibición de modificar nomas de carácter permanente o que impliquen reformas estructurales

(...) la jurisprudencia ha precisado que el PND podrá modificar normas de carácter permanente, si la norma cumple tres condiciones que deben ser valoradas con estricto rigor por la Corte. Estas condiciones son las siguientes (i) la modificación debe tener un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, es decir, debe "cumplir los propósitos, objetivos y metas previstos [...] en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo" o, en otras palabras, constituir "un mecanismo idóneo para impulsar el cumplimiento del plan"; (ii) en el trámite legislativo, los congresistas debieron tener información sobre esa modificación y debió existir "la posibilidad de deliberar sobre este punto en el Congreso"; y (iii) la

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

medida debe estar precedida de una justificación suficiente, ofrecida por el Gobierno nacional durante dicho trámite, en la que este explique cuál es la función de planeación que cumple la norma, su carácter instrumental y su idoneidad para ejecutar la parte general del PND y el PNI

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA APLICADO EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Definición de la intensidad del escrutinio

(...) La distinción de intensidades en el escrutinio responde a la naturaleza de las normas objeto de control: aquellas que por mandato constitucional deben ser reguladas en el marco de las competencias ordinarias del Legislador merecen un examen más riguroso, mientras que aquellas con un estricto fin planificador y vocación temporal pueden someterse a un análisis menos riguroso, verificando únicamente su conexidad objetiva y razonable con los instrumentos del PND.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA APLICADO EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Escrutinio de mayor intensidad

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Competencia para expedir el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

En virtud del inciso final del artículo 150 de la Constitución, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública debe ser expedido por el Congreso de la República en ejercicio de sus competencias ordinarias. Esta Corporación ha expresado que el EGCAP no necesariamente debe ser un único cuerpo normativo, pues de él pueden formar parte varias leyes que regulen diversas materias relacionadas con la contratación estatal. También ha sostenido que, a pesar de su especialidad, el legislador no puede fijar reglas de jerarquía o de subordinación de otras leyes ordinarias respecto del estatuto contractual, "pues ello implicaría un desconocimiento de la Constitución Política".

RESERVA DE LEY EN ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA-Jurisprudencia constitucional

ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA-Premisas fundamentales

POTESTAD REGLAMENTARIA-Características

La potestad reglamentaria tiene cuatro características: es ordinaria porque es una función constitucional de la Rama Ejecutiva, de suerte que su ejercicio no exige una habilitación distinta a lo dispuesto en el artículo 189.11 de la Constitución. Tiene carácter derivado, pues requiere de "la preexistencia de un contenido material legislativo". Es decir, "si el legislador no define ese presupuesto normativo básico estaría delegando en el Gobierno lo que la Constitución ha querido que no sea materia de reglamento sino de ley, pues el requisito fundamental que supone la potestad reglamentaria es la existencia previa de un contenido legal por reglamentar". Igualmente, la potestad reglamentaria es limitada porque se encuentra subordinada a la Constitución y a la ley. En consecuencia, no puede alterar o modificar su contenido o su espíritu y tampoco puede ocuparse de materias cuyo contenido está reservado al legislador. Esto significa que el reglamento tampoco puede zanjar las discrepancias interpretativas o las antinomias entre dos textos legales, pues esta es una competencia privativa del legislador. Por último, la potestad reglamentaria es permanente: puede ser ejercida por el presidente de la República sin ninguna limitación temporal y cuantas veces sea necesario, mientras la ley se encuentre vigente.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com



CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-033 DE 2026

Referencia: expediente D-15.486

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023, "por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia Potencia Mundial de la Vida'"

Demandantes: Carolina Deik Acostamadiedo, Manuel Enrique Cifuentes Muñoz, Alfredo Fuentes Hernández y Luis Miguel Gómez Sjöberg

Conjuez ponente:

Ruth Stella Correa Palacio

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de febrero de dos mil veintiséis (2026)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en virtud de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha dictado la siguiente:

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

La Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023, "[p]or el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia Potencia Mundial de la Vida'", disposiciones que regulaban las Asociaciones Público Populares (APPo) y las Asociaciones de Iniciativa Público Popular (AIPPo).

Los demandantes formularon tres cargos. *Primero*, sostuvieron que las disposiciones acusadas desconocían el principio de unidad de materia porque no guardaban conexidad directa e inmediata con los objetivos, metas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. *Segundo*, afirmaron que las normas vulneraban la reserva de ley en materia de contratación estatal y excedían los límites de la potestad reglamentaria, al delegar en el Gobierno nacional la definición de elementos esenciales de las modalidades contractuales

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

creadas, entre otras cosas, relacionadas con los sujetos con los cuales se podían celebrar tales contratos. *Tercero*, alegaron que las disposiciones violaban las libertades de empresa y competencia porque creaban un privilegio injustificado, desproporcionado e irrazonable a favor de las organizaciones y personas que formaban parte de la economía popular.

La Sala Plena concluyó, en primer lugar, que los artículos demandados no desconocían el principio de unidad de materia. La Corte encontró acreditada la conexidad directa e inmediata entre las disposiciones acusadas y los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo relacionados con el fortalecimiento de la economía popular y comunitaria, así como con la ampliación de mecanismos de participación de estos actores en las compras y la contratación pública.

No obstante, la Sala concluyó que los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 desconocieron la reserva de ley prevista en el inciso final del artículo 150 de la Constitución para la expedición del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, así como los límites constitucionales de la potestad reglamentaria del presidente de la República previstos en el numeral 11 del artículo 189 de la Carta.

En tal sentido, estableció que, en relación con el artículo 100, la vulneración se configuró porque la norma adicionó un nuevo evento de contratación directa determinado principalmente por el factor subjetivo, sin definir de manera determinada y suficiente los sujetos destinatarios de la medida. En relación con el artículo 101, la inconstitucionalidad se configuró porque la disposición estableció una excepción o régimen contractual especial para las AIPPo, cuya regulación se sujetaría exclusivamente a lo previsto en esa norma y en su reglamentación, pese a que la ley solo reguló algunos de los aspectos esenciales del instrumento y dejó al reglamento la definición de materias propias del núcleo reservado al EGCAP.

En ambos casos, la indeterminación de los sujetos destinatarios de las normas y la remisión amplia al reglamento trasladaron al Ejecutivo la definición de temas que debían ser regulados directamente por el legislador. Por consiguiente, estableció que las disposiciones acusadas vulneraron el principio de reserva de ley en materia contractual y alteraron el reparto constitucional de competencias entre el Congreso y el Gobierno nacional.

En consecuencia, la Corte declaró inexequibles los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023. Dado que la decisión de inexequibilidad se fundó en la prosperidad del segundo cargo, la Sala se abstuvo de emitir un pronunciamiento de fondo respecto del tercer cargo relacionado con la presunta vulneración de las libertades económicas y la libre competencia.

I. ANTECEDENTES

1. Los ciudadanos Carolina Deik Acostamadiedo, Manuel Enrique Cifuentes Muñoz, Alfredo Fuentes Hernández y Luis Miguel Gómez Sjöberg presentaron acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023, "por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia Potencia Mundial de la Vida'".

2. En sesión del 7 de septiembre de 2023, la Sala Plena remitió el asunto al despacho del magistrado Alejandro Linares Cantillo para impartir el trámite correspondiente.

3. Mediante auto de 22 de septiembre de 2023, el magistrado sustanciador admitió los cargos por la presunta vulneración de los artículos 113, 114, 150 (inciso final), 158, 189 (numeral 11), 333, 334 y 355 de la Constitución Política. Además, inadmitió los cargos por el supuesto desconocimiento de los artículos 13, 29, 38, 84, 136 (numeral 1), 150 (numerales 3 y 10), 209 y 169 de la Constitución.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

4. Los actores presentaron escrito de corrección de la demanda. Mediante auto del 17 de octubre de 2023, el magistrado sustanciador consideró que los demandantes subsanaron los cargos relacionados con la transgresión del (i) numeral 1 del artículo 136 y (ii) del artículo 169 de la Constitución, "como parte del argumento para sustentar el presunto desconocimiento de las competencias constitucionales del Congreso y del Ejecutivo de cara a la contratación estatal y el principio material de unidad de materia en leyes del plan nacional de desarrollo, respectivamente, admitidos en el auto del 22 de septiembre de 2023"[1]. Esta providencia del 17 de octubre de 2023 rechazó los demás cargos de la demanda.

5. En la misma oportunidad, el magistrado ordenó la práctica de pruebas. Además, dispuso comunicar la iniciación del proceso al presidente de la República, al Congreso de la República y a los ministerios de Hacienda y Crédito Público, Transporte y Comercio, Industria y Turismo. Igualmente, ordenó fijar en lista el proceso e invitó a intervenir en él a diferentes instituciones públicas y privadas[2]. Por último, corrió traslado a la entonces procuradora general de la nación para que rindiera concepto sobre el asunto.

6. El 24 de octubre de 2023, los demandantes presentaron recurso de súplica contra el auto de rechazo. Mediante Auto 2839 del 15 de noviembre de 2023, la Sala Plena rechazó ese recurso.

7. El 4 de diciembre de 2023, el magistrado Linares Cantillo culminó su periodo constitucional. El 11 de enero de 2024, el magistrado entrante, Vladimir Fernández Andrade, se declaró impedido para conocer del asunto de la referencia. El 14 de febrero de 2024, la Sala Plena declaró fundado el impedimento. En razón del sorteo realizado, el expediente fue remitido a la magistrada Cristina Pardo Schlesinger dos días después.

8. En auto de 19 de marzo de 2024, la magistrada Pardo Schlesinger ordenó dar trámite a lo dispuesto en los autos del 22 de septiembre y 17 de octubre de 2023. El proceso fue fijado en lista entre el 22 de marzo y el 11 de abril de 2024.

9. Mediante el Auto 705 del 10 de abril de 2024, la Sala Plena encontró configurado un vicio de procedimiento en la publicación del informe de conciliación del proyecto de ley número 274 de 2023 Senado y 338 de 2023 Cámara en la plenaria del Senado de la República, que culminó con la sanción de la Ley 2294 de 2023.

10. En consecuencia, ordenó al presidente del Senado de la República que, en los términos del inciso 2 del artículo 161 de la Constitución, "someta a debate y votación de la Plenaria del Senado de la República el informe de conciliación sobre el proyecto de ley número 274 de 2023 Senado, 338 de 2023 Cámara, antecedente legislativo de la Ley 2294 de 2023, publicado en la Gaceta 427 de 2023".

11. En el tercer numeral de la citada decisión, esta Corporación dispuso la suspensión de "los términos para la tramitación de los procesos que cursen ante la Corte Constitucional, por demandas instauradas contra los artículos objeto de conciliación sobre el proyecto de ley número 274 de 2023 Senado, 338 de 2023 Cámara, antecedente legislativo de la Ley 2294 de 2023, hasta el día hábil siguiente a la fecha en la que se profiera decisión sobre la constitucionalidad de la misma dentro del presente expediente".

12. En el mismo expediente que dio lugar a la expedición del Auto 705 de 2024, el 23 de octubre de ese año, la Sala Plena dictó la Sentencia C-448. El numeral primero de esta providencia dispuso: "LEVANTAR, a partir del día hábil siguiente al de la notificación de esta sentencia, la suspensión de términos ordenada en el numeral tercero de la parte resolutiva del Auto 705 de 2024. La Secretaría General de la Corte Constitucional realizará las anotaciones que correspondan en los expedientes respectivos".

13. Mediante escrito dirigido a la Corte Constitucional el 16 de enero de 2025, el procurador general de la nación, Gregorio Eljach Pacheco, manifestó su impedimento para rendir concepto sobre la

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

constitucionalidad de la disposición demandada. En el Auto 401 de 2025, la Sala Plena declaró infundado dicho impedimento.

14. Mediante constancia del 22 de septiembre de 2025[3], la Secretaría hizo constar que, en la sesión de la Sala Plena del 18 de septiembre de 2025, se dispuso la designación de dos conjueces para decidir el proceso, por no haberse obtenido la mayoría exigida para ello. Además, que realizado el sorteo respectivo resultaron seleccionadas las Conjueces Clara María Gónzalez y Ruth Stella Correa Palacio. Finalmente, que se dispuso la suspensión de términos del proceso a partir del 18 de septiembre de 2025. Esta se levantó el 25 de febrero de 2026, cuando las conjueces tomaron posesión del cargo[4].

15. En la votación de la sesión de la Sala Plena del 25 de febrero de 2026, la ponencia presentada por el Magistrado Héctor Alfonso Carvajal Londoño fue derrotada por la mayoría. En ese sentido, la sustanciación del asunto fue repartida a la suscrita conjuez.

II. NORMAS DEMANDADAS

16. El texto de las normas demandadas, tal y como fueron publicadas en el Diario Oficial N.° 52.400 del 19 de mayo de 2023, es el siguiente:

LEY 2294 DE 2023

(mayo 19)

[…]

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

[…]

CAPÍTULO III.

SEGURIDAD HUMANA Y JUSTICIA SOCIAL

[…]

SECCIÓN II.

INCLUSIÓN PRODUCTIVA CON TRABAJO DECENTE Y APOYO A LA INSERCIÓN PRODUCTIVA

[…]

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

ARTÍCULO 100. PARTICIPACIÓN EN CONTRATACIÓN Y COMPRAS PÚBLICAS MEDIANTE ASOCIACIONES PÚBLICO POPULARES. Las Entidades Estatales podrán celebrar directamente contratos hasta por la mínima cuantía con personas naturales o entidades sin ánimo de lucro que hagan parte de la economía popular y comunitaria. Estos contratos se denominarán Asociaciones Público Populares y podrán celebrarse para la ejecución de obras, o la adquisición de bienes y servicios relacionados con infraestructura social, vivienda rural, vías terciarias y caminos vecinales, cultura, infraestructura productiva local, proyectos de eficiencia energética, producción de alimentos, suministro de bienes y servicios, gestión comunitaria del agua, saneamiento básico, economía del cuidado, fortalecimiento ambiental y comunitario y adquisición de productos de origen o destinación agropecuarios.

El Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, reglamentará el presente artículo.

PARÁGRAFO 1o. La entidad contratante apoyará y acompañará el trámite de la facturación electrónica mediante los canales gratuitos habilitados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), así como los trámites de la expedición, seguimiento y control en caso de exigir registros y certificados fitosanitarios. Con el propósito de facilitar el desarrollo de las unidades y actores mencionados en este artículo, la DIAN dispondrá de una clasificación y un mecanismo gratuito de fácil acceso y comprensión a la factura electrónica.

PARÁGRAFO 2o. En situaciones de emergencia y desastres, las entidades públicas podrán comprar de manera directa productos agropecuarios de pequeños productores agrícolas y campesinos que hayan sido afectados y donarlos al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

ARTÍCULO 101. ASOCIACIONES DE INICIATIVA PÚBLICO POPULAR. Las Asociaciones de Iniciativa Público Popular, constituyen una modalidad de asociación que se regirá exclusivamente por lo previsto en el presente artículo y su reglamentación. Estas asociaciones son un instrumento contractual de vinculación entre entidades públicas y los diferentes instrumentos asociativos de origen comunitario tales como las unidades de la economía popular, organismos de acción comunal, social o comunitaria u otras formas de organización social, grupos y/o comunidades étnicas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, mujeres y víctimas, para el desarrollo de proyectos de infraestructura vial, educativa, medio ambiente, agrícola, pesca y pecuaria y de servicios públicos.

En los proyectos que sean desarrollados en los términos del presente artículo, los instrumentos asociativos contratados, deberán financiar, parcial o totalmente, el desarrollo de los respectivos proyectos de infraestructura mediante el aporte de recursos o con aportes en especie.

Para el desarrollo de las asociaciones de que trata el presente artículo se aplicarán las siguientes reglas, sin perjuicio de aquellas establecidas en la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional:

1. Mediante las asociaciones de las que trata el presente artículo, se podrá desarrollar el diseño, construcción, renovación, reparación, mejoramiento, equipamiento, gestión, operación y mantenimiento de proyectos de infraestructura y demás actividades técnicas necesarias para el cumplimiento del contrato en el respectivo territorio de la respectiva comunidad.

2. El valor de las inversiones no podrá ser superior a seis mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (6.000 smlmv).

3. El aporte que realice la entidad pública no podrá ser superior al cincuenta por ciento (50%) del valor de la inversión.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

4. La selección del adjudicatario del contrato se realizará mediante la modalidad de selección abreviada de la que trata el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, respetando los principios de contratación estatal de los que trata la Ley 80 de 1993.

5. El interesado del que trata el presente artículo, deberá cumplir con la capacidad, experiencia e idoneidad de la que trata la normatividad vigente y acreditar los requisitos para la celebración previstos en la norma vigente.

6. La asunción de compromisos presupuestales por partes de las entidades públicas se regirá por las normas presupuestales aplicables, según corresponda.

7. El contrato mediante el cual se materializa la asociación, deberá identificar en forma clara los riesgos asignados a cada una de las partes con su correspondiente valoración, de conformidad con los lineamientos estipulados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o quien haga sus veces en el orden territorial.

8. Las autoridades de vigilancia y control ejercerán todas las facultades legales sobre los recursos que destinen las entidades públicas.

En un término de seis (6) meses, el Departamento Nacional de Planeación con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, reglamentará los requisitos y condiciones que deberán cumplirse para la celebración y ejecución de dichas Asociaciones, la duración de los contratos, las condiciones a las cuales se encuentra sujeto el derecho a la remuneración, entre otros.

III. LA DEMANDA

17. De conformidad con los autos dictados el 22 de septiembre y el 17 de octubre de 2023 y en aplicación del principio *pro actione*, a continuación, se resumen los tres cargos de inconstitucionalidad admitidos[5].

Primer cargo: violación del principio de unidad de materia (artículos 150.3, 158 y 169 de la Constitución)

18. Los demandantes afirmaron que el artículo 150.3 de la Constitución permite la introducción de disposiciones al Plan Nacional de Desarrollo (en adelante, PND o el Plan) siempre que se trate de medidas necesarias para impulsar su cumplimiento. La Corte ha exigido una *conexidad estrecha* entre esas disposiciones y el Plan. La jurisprudencia constitucional ha establecido que el principio de unidad de materia se fundamenta en la necesidad de racionalizar y tecnificar el ejercicio de la función legislativa, con el objetivo de impedir la introducción de disposiciones inconexas con la materia principal de cada ley.

19. En el caso de la ley del PND, el examen sobre el cumplimiento del principio de unidad de materia es más riguroso y exhaustivo por su naturaleza multitemática. Las sentencias C-415, C-440, C-464 y C-493 de 2020 y C-030, C-047, C-095 y C-276 de 2021 establecieron, como criterios para declarar la inexequibilidad de normas del PND, entre otros, la evidencia de una modificación permanente del ordenamiento jurídico y la inexistencia de conexidad directa e inmediata entre la medida y las metas, estrategias y objetivos generales de la ley del plan o sus bases. En este sentido, en las mencionadas providencias se determinó la exigencia de una carga argumentativa suficiente que justifique la inclusión de estas normas, dadas las restricciones deliberativas y democráticas que tiene la expedición del PND.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

20. De acuerdo con la metodología de la jurisprudencia, las normas atacadas no cumplen con el principio de unidad de materia en el PND. Los artículos 100 y 101 están en el capítulo III (Seguridad humana y justicia social) del título III. Allí, estos artículos se presentan como uno de los mecanismos de ejecución del plan. No obstante, la norma contiene un alcance indeterminado frente a los sujetos que se beneficiarían bajo la modalidad de contratación directa, además de que permite abarcar un muy amplio espectro de temas. Si bien la contratación es uno de los mecanismos de ejecución del PND, los posibles objetos contractuales para ser ejecutados por personas naturales o entidades sin ánimo de lucro no están definidos de manera precisa y unívoca.

21. Los objetivos del PND se encuentran en el artículo 1. Los cinco ejes que materializan las denominadas "transformaciones" son: ordenamiento territorial, seguridad humana, derecho a la alimentación, transformación productiva y convergencia regional. Por su parte, los cuatro ejes transversales del PND son: paz total, actores para el cambio, estabilidad macro y política exterior. Los objetivos y ejes no tienen una conexidad directa, inmediata y tampoco necesaria con los artículos demandados.

22. Las normas demandadas no tienen un carácter instrumental en relación con los objetivos y bases del PND, y tampoco tienen una conexión directa e inmediata con ellos. De este modo, "[e]l vínculo que sugiere el Plan entre estos contratos con las metas del Plan es solo hipotético, y en todo caso requeriría de reglamentaciones del Gobierno, adicionales a las dos normas de carácter instrumental aprobadas, que suplan vacíos legales de las normas acusadas para poder garantizar su eventual cumplimiento, lo cual no puede ser materia de la potestad reglamentaria"[6]. Así, no se encuentra probado que el funcionamiento de los contratos público populares materialice las metas generales del PND.

23. En este orden, resaltaron la imposibilidad de verificar, primero, una relación entre los fines y los medios (conexión teleológica estrecha); y, segundo, que la realización de los objetivos y ejes del PND tenga una relación directa e inmediata con los contenidos de las normas instrumentales que regulan los contratos públicos con asociaciones público populares. Por ello, tampoco es posible concluir que la contratación de las asociaciones de iniciativa público popular sean instrumentos válidos y ante todo necesarios para lograr las metas y los propósitos del PND.

Segundo cargo: violación de las competencias constitucionales del Congreso y del Ejecutivo en materia de contratación estatal (artículos 113, 114, 136.1, 150, 189.11 y 355 de la Constitución)

24. Los artículos demandados tienen expresiones abiertas que permiten al Ejecutivo, vía reglamentación, invadir competencias que deben ser ejercidas por el legislador. Esto implica correr el riesgo de que en la reglamentación expedida por el Ejecutivo se vulneren derechos y libertades fundamentales en el marco de la contratación pública. Así, la falta de definición de los conceptos que contienen las normas, tales como "economía popular y comunitaria", "unidades de la economía popular", entre otras, permiten una amplia discrecionalidad del Ejecutivo para regular la materia.

25. Los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 desconocen el alcance de la competencia legislativa contemplada en el artículo 150 de la Constitución. Esto es así, "en la medida en que delegan en la práctica en el Gobierno la facultad constitucional de establecer el régimen de contratación pública aplicable a un sin número no precisado de sujetos, así como la potestad legislativa para definir las capacidades y los requisitos y condiciones para contratar a dichos sujetos. La Constitución asignó al legislador la función de regular la contratación estatal en todo lo relacionado a su núcleo esencial, incluidas las modalidades de selección y los sujetos contractuales"[7].

26. Los actores señalaron que la jurisprudencia constitucional ha establecido que "[e]n virtud de la potestad de configuración legislativa, el Congreso tiene libertad para regular los aspectos más significativos de la contratación pública como son los referentes a las cláusulas excepcionales, la clasificación de los contratos estatales, los deberes y derechos de las partes contratantes, la competencia y capacidad para contratar, principios fundamentales, nulidades, control de la gestión contractual, responsabilidad contractual,

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

liquidación de los contratos y solución de las controversias"[8]. De acuerdo con lo anterior, los elementos más significativos de la regulación de la contratación pública no pueden subsanarse mediante reglamentos expedidos por el Ejecutivo. Así, las normas demandadas benefician un grupo de sujetos sin delimitar sus capacidades técnicas y definir las partes contractuales.

27. En desarrollo de lo anterior, expresaron que las normas acusadas desconocen la reserva de ley, toda vez que "el legislador optó por delegar su regulación (y no apenas su reglamentación) en el Gobierno Nacional, por fuera del marco de la extensión de facultades extraordinarias"[9], propiciando un "exceso de la potestad reglamentaria, pues habilitan al Gobierno Nacional para que sea quien –en reemplazo del legislador– defina el real alcance de una nueva causal de contratación directa o de selección abreviada (i) escogiendo los sujetos contractuales habilitados para acudir a la mencionada causal, (ii) estableciendo requisitos y condiciones adicionales para llenar los vacíos legislativos, tales como la modalidad de selección a seguir cuando exista concurrencia entre modalidades de selección, entre otros asuntos; [y] (iii) sujetando su régimen exclusivamente a lo dispuesto en la disposición de su creación y su reglamentación"[10].

28. El artículo 150 de la Constitución no permite delegar en el Gobierno el diseño y la aplicación de medidas de discriminación positiva en beneficio de un universo de sujetos indeterminados, bajo el concepto amplio de "economía popular y comunitaria". Los vacíos estructurales de las normas demandadas en la definición de las asociaciones público populares son inconstitucionales porque aquellos deben ser colmados por el Gobierno. De acuerdo con la Sentencia C-028 de 1997, la potestad reglamentaria encuentra su límite y radio de acción en la Constitución y en la ley, por lo que el Gobierno no puede reglamentar materias cuyo contenido esté reservado al legislador. Un elemento esencial para el ejercicio de la potestad reglamentaria es la preexistencia de un contenido *mínimo y material* a reglamentar. El reglamento debe someterse a la ley reglamentada y no podrá restringir o extender su alcance ni crear situaciones u ordenamientos no previstos en esta.

29. Finalmente, la amplitud de la facultad otorgada al Gobierno para reglamentar las normas demandadas pone en riesgo el propio Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP). De este modo, "las normas acusadas conllevan modificaciones a la propia Ley 80 de 1993, y al Decreto expedido por mandato constitucional 092 de 2017 sobre la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro, lo que implica una invasión en la órbita especial del poder Ejecutivo prevista en el artículo 355 de la Constitución"[11].

Tercer cargo: desconocimiento de las libertades de empresa, competencia y concurrencia en materia de contratación estatal (artículos 333 y 334 de la Constitución)

30. Los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 son una intervención del Estado en la libertad de empresa y en el mercado de contratación pública, que no responde a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. El legislador redujo y fragmentó las oportunidades de contratación con diferentes agentes y, con ello, excluyó del sistema de oferta pública a agentes que deben tener igualdad de oportunidades.

31. Las normas demandadas afectan el núcleo esencial de la libertad de empresa, pues conceden a sus beneficiarios un tratamiento especial. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la libertad de empresa se concreta en la facultad de participación en el mercado por diferentes agentes. El modelo de economía social de mercado reconoce la posibilidad que tiene el Estado de limitar razonable y proporcionalmente esta libertad y la libre competencia con el único propósito de cumplir con fines constitucionalmente valiosos. Estos fines guardan relación con la protección del interés general, el cual se materializa en las operaciones de intercambio de bienes y servicios.

32. La intervención del Estado en los términos de las normas cuestionadas promueve conductas que no satisfacen los derechos de los participantes en el mercado de compras públicas. Además, ponen en riesgo

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

los intereses de la comunidad en el desarrollo y calidad de bienes públicos que se contratarían bajo las asociaciones público populares. Con ello, las normas acusadas crean privilegios y excluyen la participación de grandes sectores de la economía.

33. Los artículos demandados desconocen los artículos 333 y 334 de la CP porque no cumplen con los requisitos para que el Estado pueda intervenir en la economía. Esto, en la medida en que ya existen disposiciones que regulan procesos competitivos e incluso criterios preferenciales y de desempate para facilitar el acceso de ciertas organizaciones al mercado de compras públicas. Las disposiciones acusadas crean modalidades contractuales que alejan la contratación de un mercado competitivo.

34. En línea con lo anterior, la libertad económica es una garantía constitucional que permite a quienes intervienen en el mercado participar y contratar libremente en igualdad de condiciones. Así, aunque el Estado puede fijar restricciones, estas no pueden afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa y deben ser razonables y proporcionales. En ningún caso, tales restricciones pueden estar basadas en "afectos, prejuicios o filiación política o ausencia de claridad sobre los beneficiarios de las políticas afirmativas"[12].

35. A pesar de que el Estado tiene la facultad de intervenir en la economía, no puede anular las condiciones de un mercado competitivo ya establecido. En consecuencia, "no puede emplearse la facultad de intervenir las actividades económicas –la cual es limitada, como todas en el Estado social de derecho– como pretexto para restringir el acceso a diferentes modalidades de competencia previamente establecidas por el legislador, o para establecer reglas desiguales que permitan a funcionarios del Estado, sin justificación razonable, establecer discriminaciones en beneficio exclusivo de sujetos que no han sido delimitados debidamente por el legislador y con una extensión que se traduzca en disgregar del régimen ordinario de contratación en una porción significativa de la misma, en desmedro no solo de los oferentes sino de los principios de la función pública y el interés público"[13].

IV. INTERVENCIONES

36. En el término de fijación en lista, se recibieron siete intervenciones[14].

1. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

37. La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República solicitó a la Corte inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo respecto de los cargos segundo y tercero y, en subsidio, declarar la exequibilidad de las normas demandadas.

38. *Sobre el primer cargo (violación del principio de unidad de materia)*. Las normas demandadas no desconocen el principio de unidad de materia. Aquellas se encuentran en la sección II (Inclusión productiva con trabajo decente y apoyo a la inserción productiva) del capítulo III (Seguridad humana y justicia social) del título III (Mecanismos de ejecución del plan) del PND 2022 – 2026. Esta ubicación "guarda conexión directa e inmediata con las bases del PND"[15]. El concepto de "seguridad humana y justicia social" se encuentra explicado en el documento Bases del PND[16]. Dicho concepto es desarrollado mediante varios *catalizadores*, entre los que se resaltan: (i) los *habilitadores* que potencian esa noción y (ii) la "expansión de capacidades: más y mejores oportunidades de la población para lograr sus proyectos de vida"[17].

39. La denominada expansión de capacidades contiene nueve numerales. El séptimo reconoce la necesidad de impulsar la economía popular y comunitaria (EP). Allí se encuentra definido el concepto de economía

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

popular. El literal a) de ese numeral establece el diseño de la política pública para la economía popular. Dos de los cuatro pilares para la construcción de esa política pública son: (i) "diseño de alianzas público populares con el fin de constituir instancias de representación colectiva para la interlocución con el Estado y otros actores", y (ii) "procesos de participación vinculantes con actores de la EP"[18].

40. El segundo eje de transformación del Plan Nacional de Inversiones (PNI) es el titulado "seguridad humana y justicia social". En concordancia con el artículo 5 de la Ley 2294 de 2023, la cifra en billones de pesos (2022), teniendo en cuenta la distribución de fuentes públicas para el citado eje de transformación, es de 743,7. Esta es "la destinación presupuestal más representativa del PND, situación que hace necesarias las medidas"[19]. Las normas demandadas materializan directamente los objetivos del PND porque "las Asociaciones Público Populares son las medidas que el legislador contempló para garantizar el cumplimiento de los programas y proyectos del Eje de Transformación denominado Seguridad Humana y Justicia Social"[20].

41. *Sobre el segundo cargo (violación de las competencias constitucionales del Congreso y del Ejecutivo en materia de contratación estatal)*. Este cargo no es apto porque incumple los requisitos de especificidad y certeza. Lo anterior, por estas razones: (i) "no se exponen fundamentos jurídicos que evidencien la inobservancia de las normas constitucionales presuntamente vulneradas"[21]; (ii) "los actores estructuran sus argumentos bajo interpretaciones subjetivas del texto demandado"[22]; y (iii) "[n]o es claro respecto de cuál de los dos artículos de la ley recae el reproche, e infiere un carácter imperativo a una norma constitucional que faculta al Gobierno para celebrar contratos con entidades sin ánimo de lucro".

42. En efecto, los accionantes no demuestran cuál es la ambigüedad o excesiva indeterminación de las normas demandadas, y tampoco definen la manera en que estas desconocen la facultad reglamentaria del Gobierno (artículo 189.11 de la Constitución). De hecho, no tienen en cuenta que el artículo 101 de la Ley 2294 de 2023 estableció ocho reglas para que proceda la contratación con las asociaciones público populares. Más aún, las expresiones aparentemente ambiguas, contenidas en las disposiciones objeto de reproche, "se encuentran conceptualizadas en las bases del plan y en la misma legislación, luego no es procedente afirmar que el Congreso de la República escatimó en su facultad legislativa y, que dicha omisión deba ser reglamentada por conducto de las potestades constitucionales del presidente de la República"[23].

43. La expresión "economía popular" se encuentra definida en el documento Bases del PND como "los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (domésticas o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micronegocios o microempresas), en cualquier sector económico"[24]. En ese documento también se establecen las asociaciones público populares como instancias colectivas que podrán contratar con el Estado el desarrollo de proyectos de infraestructura.

44. Por otro lado, los accionantes consideran que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 355 superior, el Congreso de la República no puede regular la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro, pues esta es una competencia del Ejecutivo. Frente a ello señalaron: primero, que el artículo 100 es el único que se refiere a las entidades privadas sin ánimo de lucro. De ahí que resulte equivocado proponer un cargo de esta naturaleza contra el artículo 101. Y, segundo, el planteamiento incumple los requisitos de certeza y especificidad. Los demandantes no tienen en cuenta que el artículo 355 de la Constitución establece una habilitación dirigida al Gobierno nacional, y no una obligación.

45. Algo similar ocurre respecto de la presunta violación de los artículos 113, 114 y 150 (inciso final) de la Constitución. No existe ninguna relación entre estas disposiciones y las normas acusadas. Los dos primeros

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

artículos se refieren a la estructura del Estado y el último a la competencia del Congreso para expedir el EGCAP. En todo caso, cabe resaltar que, en el evento de considerarse un estudio de constitucionalidad de fondo respecto de este reproche, "el Congreso de la República está facultado para legislar asuntos de contratación pública relevantes para la ejecución y puesta en marcha del plan nacional de desarrollo"[25].

46. *Sobre el tercer cargo (desconocimiento de las libertades de empresa, competencia y concurrencia en materia de contratación estatal)*. El tercer cargo incumple el requisito de certeza, "debido a que los actores aducen una interpretación subjetiva y errada del texto demandado"[26]. Esto es así, pues "la intención del legislador es habilitar a un determinado grupo de la población para acceder a contratar con el Estado en contratos hasta por mínima cuantía, y no restringir la oferta de competidores como equivocadamente lo afirman los accionantes"[27].

47. En todo caso, en el evento de que se considere que el cargo satisface el requisito de certeza, las normas demandadas se encuentran ajustadas a la Constitución porque son proporcionales y razonables. Los preceptos acusados no obligan a las entidades a celebrar los contratos en ellos regulados. Además, limitan tales modalidades a los contratos de mínima cuantía, es decir, esas figuras no pueden aplicarse a todos los contratos. Es más, como ya se indicó, el artículo 101 de la Ley 2294 de 2023 "establece ocho reglas a las que deben someterse las asociaciones público populares mediante las cuales se asegura el respeto a los principios de la contratación estatal"[28]. Habilitar a nuevos grupos sociales para que puedan contratar con el Estado y, por tanto, ampliar el mercado de compras públicas son instrumentos que democratizan la contratación estatal.

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE)

48. Mediante una intervención conjunta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado solicitaron a la Corte que se inhiba para emitir un pronunciamiento de fondo y, en subsidio, que declare la exequibilidad de las normas demandadas.

49. *Sobre el primer cargo (violación del principio de unidad de materia)*. A diferencia de lo sostenido por los demandantes, las normas cuestionadas "resultan ser una medida esencial en orden a dotar de medios de eficacia a la 'economía popular' como eje vertebrador del PND"[29]. Dichas normas son un eje transversal y fundamental de la Ley 2294 de 2023. La transformación denominada "Seguridad humana y justicia social" establece la necesidad de reconocer e impulsar la economía popular, así como de promover su participación en el mercado de las compras públicas. La transformación "Convergencia regional" prevé estrategias para avanzar en la construcción de la política pública de gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico. El catalizador tres de esa transformación resalta la importancia de incorporar procesos asociativos y autogestionarios del hábitat, la vivienda, y el agua y saneamiento básico, a través de alianzas público populares. Por su parte, en la transformación "Productiva, internacionalización y acción climática", se resalta la importancia de la población recicladora y sus organizaciones.

50. Con fundamento en lo anterior, en la Ley 2294 de 2023 se introdujeron los siguientes artículos en materia de economía popular: 74 (creación del Consejo Nacional de la Economía Popular); 81 (fortalecimiento de la oferta educativa pertinente a los oficios y trabajos de la economía popular); 84 (reconocimiento de la economía del cuidado en el sector rural); 85 (facultad de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias para diseñar, adoptar, coordinar, ejecutar y promover los planes, programas y proyectos asociados con la Economía Popular en el marco de la Agenda de la Asociatividad Solidaria para la Paz); 88 (instrumentos para la inclusión financiera y crediticia de la economía popular a través del Grupo Bicentenario); 89 (instrumentos y esquema de datos para la inclusión financiera de la

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

economía popular); 90 (creación del Sistema de Información Estadístico para la Economía Popular); 95 (recolección de información con un módulo especial para caracterizar a la Economía Popular); 100 (contratación de asociaciones público populares), 101 (asociaciones de iniciativas público populares); 102 (creación del Sistema dinámico de adquisición); 104 (interoperabilidad de los sistemas de pago de bajo valor inmediatos); y 267 (líneas de inversión para fortalecer el turismo realizado por unidades de baja escala).

51. En este orden, las normas demandadas "buscan habilitar mecanismos adicionales para que [las] comunidades puedan vincularse con mayor facilidad a uno de los instrumentos más poderosos que tiene el Estado para impulsar transformaciones en la economía nacional: las compras públicas"[30]. En efecto, las compras públicas representan entre el 12% y el 15% del PIB, lo que convierte al Estado en uno de los principales compradores de la economía nacional. Desde esta perspectiva, los artículos 100 y 101 permiten materializar oportunidades a favor de las unidades económicas de baja escala en los territorios.

52. *Sobre el segundo cargo (violación de las competencias constitucionales del Congreso y del Ejecutivo en materia de contratación estatal)*. A diferencia de lo indicado por los demandantes, "la economía popular tiene un contenido conceptual solvente"[31]. Tal noción se encuentra definida en la transformación seguridad humana y justicia social. El concepto comprende: (i) la diversidad de unidades económicas, tanto urbanas como rurales; (ii) las diferentes formas de asociatividad que pueden llevar a cabo estas unidades; (iii) el sector de la actividad económica que se realiza; (iv) el número de trabajadores que intervienen en ella y (v) sus ingresos nominales. Además, el PND prevé un componente denominado "Reconocimiento e impulso a la Economía Popular y Comunitaria". Estas definiciones se encuentran en el documento Bases del PND, el cual, por mandato del artículo 339 superior y 2 de la Ley 2294 de 2023, forma parte de esa ley.

53. En virtud de dicho componente, se han celebrado mesas de trabajo con el Consejo de Economía Popular para "la consolidación de la oferta institucional de las entidades participantes y la manera en que van a llegar a los territorios, así como la definición por parte de cada entidad sobre los criterios para hacer elegibles a los actores de la economía popular para sus programas"[32]. Por su parte, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) se encuentra trabajando en el Sistema de Información para la Economía Popular (SIEP).

54. Los artículos acusados no desconocen la reserva de ley en materia de contratación estatal. Tales artículos contienen "los elementos jurídicos necesarios para dotarlos de identidad propia [y] hacen los reenvíos pertinentes a otras disposiciones legales a efecto de configurar instituciones jurídicas completas"[33]. En efecto, el artículo 100 de la Ley 2294 tiene las siguientes características: primero, aplica únicamente a "entidades estatales", noción que se encuentra definida en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993. Segundo, permite la celebración de contratos mediante la modalidad de contratación directa hasta por la mínima cuantía. El artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 definió las reglas de la contratación directa y "procuró las condiciones necesarias para determinar las cuantías de los contratos en función de los presupuestos de las entidades contratantes"[34].

55. Tercero, delimita el objeto contractual al señalar que tales asociaciones "podrán celebrarse para la ejecución de obras, o la adquisición de bienes y servicios relacionados con infraestructura social, vivienda rural, vías terciarias y caminos vecinales, cultura, infraestructura productiva local, proyectos de eficiencia energética, producción de alimentos, suministro de bienes y servicios, gestión comunitaria del agua, saneamiento básico, economía del cuidado, fortalecimiento ambiental y comunitario y adquisición de productos de origen o destinación agropecuarios". Y, cuarto, el parágrafo 2 concreta su alcance en situaciones de emergencia y desastre, según lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

56. Por su parte, el artículo 101 define las Asociaciones de Iniciativa Público Popular como una modalidad de asociación especial. Esta especialidad se debe a que su marco regulatorio es el propio artículo 101. Esta "cautela no tiene un propósito distinto a evitar que este mecanismo de asociación pueda ser confundido o artificialmente combinado con otras figuras de asociación como, por ejemplo, los 'convenios de asociación' de que hablan el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 y el Decreto 092 de 2017"[35]. El artículo 101 advierte que una de las partes del contrato son las entidades públicas. La noción de entidades públicas comprende a las entidades estatales (artículo 2 de la Ley 80 de 1993) y a las entidades con régimen contractual especial o de derecho privado. El objeto contractual de esta modalidad está limitado en el artículo 101 a la provisión de infraestructura, por una cuantía que no supere los seis mil salarios mínimos legales mensuales vigentes.

57. Otras reglas que contiene el artículo 101 son las siguientes: (i) los instrumentos asociativos contratados deberán financiar, parcial o totalmente, el desarrollo de los respectivos proyectos de infraestructura mediante el aporte de recursos o con aportes en especie; (ii) el aporte que realice la entidad pública no podrá ser superior al 50% del valor de la inversión; (iii) la asunción de esos compromisos se regirá por las normas presupuestales aplicables a la entidad pública según sea su naturaleza jurídica, en virtud de los Decretos 111 y 115 de 1996; (iv) la modalidad de selección del contratista es la selección abreviada; (v) el contratista deberá cumplir con la capacidad, la experiencia y la idoneidad previstos en las normas vigentes; y (vi) el contrato deberá identificar en forma clara los riesgos asignados a cada una de las partes con su correspondiente valoración.

58. Todo lo anterior permite concluir que el segundo cargo es inepto por incumplir el requisito de certeza, porque los demandantes hicieron una lectura subjetiva y aislada de las normas demandadas. En su defecto, y por las mismas razones ya expuestas, tales normas no contradicen la Constitución. De este modo, "no es cierto que los artículos demandados tengan vacíos cuya solución fue deferida al Gobierno nacional, […] tales normas [no solo] son claras, completas y funcionales, sino que, además, la imputación de potenciales abusos y arbitrariedades en ejercicio de la potestad reglamentaria es una afirmación que no puede soportarse en el tenor legal"[36].

59. Ahora bien, en relación con la presunta vulneración del artículo 355 superior, lo cierto es que las normas demandadas no guardan ninguna relación con el contenido de ese artículo superior. El concepto de "economía popular" es más amplio que el de "entidad sin ánimo de lucro" del artículo 355 de la Constitución. Esto, no solo por quienes pueden ser parte de los contratos respectivos, sino también por los objetos contractuales de cada una de las modalidades de contratación.

60. *Sobre el tercer cargo (desconocimiento de las libertades de empresa, competencia y concurrencia en materia de contratación estatal)*. Este cargo incumple los requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. No satisface la exigencia de certeza porque los preceptos cuestionados contienen una habilitación y una autorización; no una imposición. En relación con la especificidad, los accionantes no explican la manera en que aquellos desconocen los artículos 333 y 334 de la Constitución. El cargo tampoco es pertinente porque se sustenta en argumentos sobre la conveniencia y la aplicación de las normas, y no sobre su constitucionalidad. Al respecto, los actores alegan que los artículos impugnados "ponen incluso en riesgo los intereses de las comunidades beneficiarias interesadas en el mejor desarrollo y calidad de los bienes públicos que se contratarían bajo las asociaciones público populares"[37]. Además, que se fundan en "prejuicios, afectos, o filiación política"[38]. De este modo, el cargo no genera una duda mínima sobre la constitucionalidad de las normas demandadas y, por consiguiente, no cumple el requisito de suficiencia.

61. En caso de que se considere que el cargo satisface los requisitos de aptitud sustantiva, las normas demandadas resultan ajustadas a la Constitución. Estas se enmarcan en la amplia libertad de configuración del legislador para adoptar medidas en materia de contratación estatal. En concordancia con el precedente establecido en la Sentencia C-126 de 2016, estos nuevos modelos contractuales desarrollan el principio de

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

participación porque permiten que los actores de la economía popular se involucren en la solución de problemas colectivos.

62. Igualmente, en el presente caso, la finalidad de la intervención del Estado en las libertades económicas en materia de contratación pública responde a fines constitucionalmente valiosos: garantizar la participación ciudadana y "corregir las fallas propias del mercado que obstaculizan la participación de agentes de la economía popular y comunitaria en la contratación pública"[39].

3. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

63. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio solicitó a la Corte que declare la exequibilidad de las normas demandadas. Para el efecto, advirtió que la economía popular "constituye una apuesta estratégica" del PND. En concreto, explicó que, en los sectores a cargo del Ministerio, la economía popular materializa la participación de los ciudadanos en las siguientes políticas, proyectos y planes:

64. *Sector agua y saneamiento básico*. Las normas acusadas facilitan la gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico porque permiten la inversión en este sector, así como realizar procesos de contratación rápidos y eficaces. Por ello, "responde[n] a la necesidad de atender las notorias brechas territoriales y socioeconómicas que fragmentan el tejido social y que flagelan las condiciones de existencia de la población que no tiene acceso al líquido vital"[40].

65. *Sector vivienda*. El Decreto 2391 de 1989 regula las organizaciones populares de vivienda. Igualmente, el numeral 2.5.1 del artículo 2.1.1.1.1.1.2. del Decreto 1077 de 2015 establece la posibilidad de construir viviendas con recursos del Subsidio Familiar de Vivienda, mediante el sistema de autoconstrucción o autogestión con participación de la comunidad. De este modo, "la política de vivienda y hábitat planteada en el Plan Nacional de Desarrollo […] se centra en garantizar el acceso a una vivienda adecuada, digna y asequible para la población colombiana y para materializar dicho objetivo, se contemplaron estrategias que involucraran procesos de autogestión de vivienda en colaboración con organizaciones sociales y comunitarias, tanto en suelo urbano como rural, tal como fueron las previstas en las disposiciones objeto de la presente acción"[41].

66. Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que las normas demandadas no pretenden inaplicar el EGCAP. Los dos artículos remiten a las reglas generales en materia de contratación directa, mínima cuantía y selección abreviada. Del mismo modo, tales artículos buscan materializar el derecho a la participación ciudadana en cuestiones que son de interés colectivo.

4. Ministerio de Transporte

67. El Ministerio de Transporte solicita a la Corte que declare la exequibilidad de las normas demandadas.

68. *Sobre el primer cargo (violación del principio de unidad de materia)*. De acuerdo con la prueba remitida por el Departamento Nacional de Planeación a la Corte Constitucional el 13 de diciembre de 2023, "las Asociaciones de Iniciativa Público Popular y la contratación pública con asociaciones de base comunitaria son mecanismos o herramientas idóneas para alcanzar los objetivos y metas nacionales y sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026"[42].

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

69. *Sobre el segundo cargo (violación de las competencias constitucionales del Congreso y del Ejecutivo en materia de contratación estatal)*. El Congreso de la República tiene competencia para regular la contratación pública. Tal competencia puede ser ejercida para satisfacer los objetivos del Estado social de derecho. Estos objetivos también se logran permitiendo que la comunidad participe en la celebración y en la ejecución de los contratos. El Ejecutivo es competente para reglamentar la aplicación de las normas que dicte el Congreso en esta materia. En el caso concreto, el Congreso habilitó a las entidades públicas para que celebren contratos con las unidades de economía popular y el Ejecutivo puede reglamentar estas nuevas formas contractuales. Por tanto, "no es cierto –como se afirma en la demanda– que el Congreso se haya extralimitado en sus funciones invadiendo las funciones reglamentarias del Ejecutivo"[43].

70. *Sobre el tercer cargo (desconocimiento de las libertades de empresa, competencia y concurrencia en materia de contratación estatal)*. Las normas demandadas no imponen a las entidades públicas la obligación de contratar con las unidades de economía popular. Aquellas solo establecen la posibilidad de contratar con estas. En este sentido, "no se aprecia un desconociendo de las libertades económicas de otros actores que puedan tener interés en contratar con entidades públicas"[44]. Ahora bien, "si se llegase a concluir que en las normas demandadas se incluyó algún tipo de trato diferencial, lo cierto es que ese trato diferencial goza de pleno respaldo constitucional pues tiende a la consecución de los objetivos del Estado social de derecho"[45].

5. Superintendencia de Economía Solidaria

71. La Superintendencia de Economía Solidaria solicita a la Corte que declare la exequibilidad de las normas demandadas. De manera preliminar, pide que, para decidir la presente demanda, la Sala Plena aplique un "enfoque diferencial empresarial"[46]. Lo anterior, en la medida en que los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 "son una verdadera acción afirmativa que da cumplimiento al mandato constitucional de fomentar la igualdad real y efectiva en el ámbito empresarial"[47].

72. *Sobre el segundo cargo (violación de las competencias constitucionales del Congreso y del Ejecutivo en materia de contratación estatal)*. El presidente de la República tiene competencia para reglamentar las normas demandadas porque en ellas existe un contenido legislativo mínimo que puede ser desarrollado. De otro lado, no es cierto que las disposiciones acusadas contengan expresiones ambiguas. Estas se encuentran definidas en otras normas legales que regulan la economía solidaria y en la jurisprudencia.

73. Los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 no desconocen el artículo 355 superior. Las nuevas modalidades de contratación no constituyen auxilios o donaciones a personas naturales o jurídicas. En realidad, son actos jurídicos onerosos y sinalagmáticos. Igualmente, no es cierto que la contratación con organizaciones de la economía popular desconozca las reglas del EGCAP que regulan el deber de procurar la idoneidad de los contratistas y de los bienes objeto del contrato.

6. Agencia Nacional de Infraestructura - ANI

74. La ANI solicita a la Corte que adelante "un control judicial de constitucionalidad más estricto" de la demanda[48].

75. *Sobre el primer cargo (violación del principio de unidad de materia)*. Contrario a lo sostenido por los demandantes, las normas acusadas buscan "el desarrollo social, económico y productivo del país"[49]. Con ellas, el Gobierno nacional pretende, además, impulsar a las organizaciones populares. Esto, pues la

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

contratación que realiza el Estado se ha concentrado en empresas con músculo financiero. De ahí que el Gobierno esté interesado en fomentar la contratación "con los 'pequeños'"[50].

76. Desde esta perspectiva, los nuevos modelos de contratación permiten: (i) resolver de manera más expedita las necesidades de inversión del Estado en conjunto con las comunidades; (ii) incentivar la vinculación de capital privado en los sectores más vulnerables; (iii) generar nuevas obras e ingresos, y (iv) empoderar a las comunidades y fortalecer su relación con el Estado. Por eso, es claro que sí existe un vínculo directo e inmediato entre las normas demandadas y el PND, que "permite la efectividad material de las disposiciones de la parte general o del plan de inversiones del PND"[51].

7. Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente – ANCP-CCE

77. La ANCP-CCE solicita a la Corte que declare la exequibilidad de las normas demandadas.

78. *Sobre el primer cargo (violación del principio de unidad de materia)*. Las normas demandadas sí guardan relación con el documento bases del PND. De hecho, son instrumentos para materializar los objetivos allí formulados. Tales normas buscan, por un lado, "promover la participación de los actores de la economía popular y comunitaria en la contratación estatal"[52]; y, por el otro lado, "contribuir a la sostenibilidad y crecimiento de las unidades económicas y formas de las unidades de la economía popular"[53].

79. *Sobre el segundo cargo (violación de las competencias constitucionales del Congreso y del Ejecutivo en materia de contratación estatal)*. Las normas acusadas no violan la reserva de ley en materia contractual. Nada se opone a que estas sean desarrolladas por el Gobierno nacional con fundamento en su potestad reglamentaria. A diferencia de lo sostenido por los demandantes, los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 sí "establecieron los parámetros generales y básicos de las Asociaciones Público Populares y de las iniciativas público populares"[54]. Además, la jurisprudencia constitucional "reconoce el campo de acción que le corresponde a la Administración respecto de los contenidos normativos que demandan una regulación ágil y expedita que permita la adecuada ejecución de la Ley"[55].

80. De otro lado, es preciso tener en cuenta que los textos jurídicos siempre deben ser interpretados, aun cuando no sean ambiguos o indeterminados. La potestad de determinar su alcance no solo recae en el legislador. Esa potestad también puede ser ejercida por el presidente de la República, mediante la expedición de reglamentos. Con estos, el Gobierno nacional "puede establecer pautas y directrices adicionales que clarifiquen y detallen la aplicación de la ley en cuestiones específicas, como los procedimientos de contratación pública. Estos decretos pueden ser fundamentales para aclarar aspectos ambiguos y garantizar la coherencia y consistencia en la interpretación y aplicación de la ley"[56].

81. *Sobre el tercer cargo (desconocimiento de las libertades de empresa, competencia y concurrencia en materia de contratación estatal)*. Las normas demandadas constituyen una manera de emplear "la contratación pública como herramienta para materializar políticas sociales"[57]. Los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 no violan las libertades de empresa y de competencia porque no afectan la contratación con actores ajenos a la economía popular. Por el contrario, son una forma de intervención del Estado en la economía, que resulta razonable, proporcionada y concordante con las bases del PND. De conformidad con estas, el Gobierno se comprometió a construir una política pública para el fortalecimiento de la economía popular.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

82. El procurador general de la nación solicita a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad de las normas demandadas. Para sustentar su petición, argumentó lo siguiente:

83. *Sobre el primer cargo (violación del principio de unidad de materia)*. En concordancia con el documento Bases del PND, "la economía popular es un eje transversal en el Plan Nacional de Desarrollo –Colombia Potencia Mundial de la Vida–"[58]. En particular, se encuentra contenida en los artículos 74, 81, 88, 89, 90, 95, 100, 101, 102, 104 y 267 de la Ley 2294 de 2023.

84. En la parte general del PND, es decir, en el documento Bases, la economía popular está prevista en "el eje dos, –seguridad humana y justicia social– concretamente en los siguientes catalizadores: a) habilitadores que potencian la seguridad humana y las oportunidades de bienestar componente; e) seguridad y protección social en la economía popular y comunitaria (EPC); Derecho al deporte, la recreación y la actividad física para la convivencia y la paz; f) el deporte, la recreación y la actividad física como eje de la economía popular"[59].

85. Igualmente, la economía popular está referida, entre otros, en los catalizadores siete –"política pública para el fortalecimiento de la economía popular y comunitaria"[60]– y ocho –"sostenibilidad y crecimiento empresarial"[61] –. También en el catalizador cuatro –"economía productiva a través de la reindustrialización y la bioeconomía"[62]– del eje cuatro –"transformación productiva, internacionalización y acción climática"[63]–; "en los catalizadores d), e) y f) financiamiento del desarrollo como mecanismo habilitante para una economía productiva"[64]; y en los catalizadores dos –"modelos de desarrollo supramunicipales para el fortalecimiento de vínculos urbano-rurales y la integración de territorios, componente h"[65]– y tres –"territorios más humanos: hábitat integral, componente a)" [66]– del eje cinco denominado Convergencia Regional.

86. *Sobre el segundo cargo (violación de las competencias constitucionales del Congreso y del Ejecutivo en materia de contratación estatal)*. Las expresiones que emplean las normas demandadas no son ambiguas. Estas se encuentran definidas en las Bases del PND. Además, aquellas se subsumen en la cláusula general que le otorga competencia al legislador para expedir el EGCAP. Esa competencia puede ser ejercida mediante diversos textos jurídicos. En el presente caso, fue ejercida en los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023. De otro lado, nada se opone a que el presidente de la República ejerza la facultad de reglamentar las normas acusadas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 189, numeral 11, de la Constitución.

87. Es cierto que las disposiciones impugnadas crean una nueva causal de contratación directa y de selección abreviada. Sin embargo, esto no resulta contrario a la Constitución, porque aquellas "señala[n] los sujetos que pueden contratar, la modalidad contractual a celebrarse, el tipo de proyectos que se pueden ejecutar, las donaciones que hagan las entidades públicas y los montos, correspondiéndole al reglamento determinar los demás requisitos y condiciones que permitan materializar la celebración y ejecución de dichos negocios jurídicos, como efectivamente lo hizo el Gobierno nacional[[67]], sin que ello suponga el vaciamiento de la competencia del legislador en lo que tiene que ver con el núcleo esencial de esta modalidad de contratación pública"[68].

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

88. Ahora bien, los contratos regulados en los preceptos demandados difieren de los regulados en el segundo inciso del artículo 355 superior, especialmente, en el objeto y en las partes del contrato. De este modo, "como el contenido definitorio de esta figura contractual no tiene relación con lo estipulado en el inciso 2 del artículo 355 constitucional, no es posible que lo vulnere"[69].

89. *Sobre el tercer cargo (desconocimiento de las libertades de empresa, competencia y concurrencia en materia de contratación estatal)*. Las libertades de empresa y de competencia no son absolutas. Por tanto, "el Estado puede limitar razonable y proporcionalmente dichas libertades para cumplir fines constitucionalmente valiosos, como es el interés general"[70]. En este contexto, "la contratación pública constituye una herramienta para materializar y dinamizar las políticas públicas sociales, laborales y ambientales por parte del gobierno nacional, garantizando el principio constitucional de participación"[71].

90. La aplicación del test leve de proporcionalidad a las normas demandadas permite concluir que estas son "una manifestación legítima de la libertad de configuración del legislador en materia de contratación estatal"[72]. En efecto, buscan alcanzar un fin constitucional –"facultar a las entidades estatales para celebrar esta clase de contratos"[73]–; y son idóneas porque desarrollan el principio superior de participación de sujetos de especial protección constitucional. En este orden, "los artículos 333 y 334 de la Carta Política no resultan vulnerados, en tanto que el flexibilizar la contratación para potencializar este segmento de la economía resulta razonable y proporcional, como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional"[74].

91. Los escritos de intervención se sintetizan en el siguiente cuadro:

Interviniente	Solicitud
Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República	Inhibición y, en subsidio, exequibilidad
Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación y Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado	Inhibición y, en subsidio, exequibilidad
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Exequibilidad
Ministerio de Transporte	Exequibilidad
Superintendencia de Economía Solidaria	Exequibilidad
Agencia Nacional de Infraestructura	Exequibilidad
Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente	Exequibilidad
Procurador general de la nación	Exequibilidad

VI. PRUEBAS DECRETADAS

92. Como se indicó en los antecedentes de la presente providencia, mediante Auto del 17 de octubre de 2023, el despacho del magistrado Alejandro Linares decretó la práctica de pruebas. Específicamente, solicitó a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación que remitieran el documento oficial contentivo de las bases del PND 2022-2026. Igualmente, les pidió que indicaran cuáles son las metas, objetivos y estrategias

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

que se relacionan con los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023, identificadas en la exposición de motivos, las bases del PND y en el cuerpo normativo finalmente aprobado.

93. En los memoriales de respuesta[75], las entidades indicadas afirmaron: (i) los artículos demandados se encuentran ubicados en la sección II del capítulo III del título III del PND; (ii) de acuerdo con el documento Bases del PND, tales artículos se encuentran insertados en el *catalizador* del PND, denominado "[r]econocimiento e impulso a la economía popular y comunitaria"; (iii) en este *catalizador,* se sostiene que el PND implementará "herramientas de mejora regulatoria" que permitan la participación de la economía popular "en actividades productivas mediante las compras públicas"; (iv) las normas demandadas se encuentran contempladas en las proyecciones de las fuentes de financiación disponibles para la ejecución de las metas del PND; y (v) el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) "contempla dentro de las inversiones estratégicas, la línea de inversión 20 '[…] inclusión financiera e impulso a la economía popular, comunitaria y solidaria […]' tanto a nivel estratégico nacional, como a nivel territorial para todos los departamentos del país".

VII. CONSIDERACIONES

1. Competencia

94. La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de la referencia, en virtud de lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política. En relación con el primer cargo de inconstitucionalidad admitido, la Sala reitera que "[e]l desconocimiento del principio de unidad de materia ha sido considerado como un vicio que, si bien se configura en el transcurso del procedimiento legislativo, es de índole material y, por tanto, no se somete a la regla de caducidad prevista en el artículo 242 numeral 3 de la Constitución"[76].

2. Cuestión previa: aptitud de los cargos planteados en la demanda

95. La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado solicitaron a la Corte declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo. En concreto, presentaron dicha solicitud respecto de los cargos segundo –por el incumplimiento de los requisitos de certeza y especificidad–; y tercero –por la falta de satisfacción de las exigencias de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia–.

96. Las entidades no presentaron ningún argumento dirigido a cuestionar la aptitud del cargo sobre la presunta violación del principio de unidad de materia. Tampoco advirtieron que los cargos segundo y tercero incumplieran todos los requisitos que, de acuerdo con la jurisprudencia, sustentan la aptitud de la demanda. En la Sentencia C-100 de 2022[77], la Corte indicó que esta carencia la habilita para "avanzar en el estudio de fondo de los cargos", sin análisis adicionales, y con sujeción a lo sostenido en el auto admisorio de la demanda. Por tanto, en aplicación del precedente indicado y dada la carencia argumentativa anotada, la Sala Plena analizará únicamente el cumplimiento de los requisitos de certeza y especificidad del segundo cargo, y de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia del tercero. Igualmente, se abstendrá de verificar la aptitud sustantiva del primer cargo.

97. El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 establece que las demandas de inconstitucionalidad deberán contener: "1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; || 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; || 3. Las razones por las cuales esos textos se estiman violados; || 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; || y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda".

98. En cuanto al tercer requisito indicado, a partir de la Sentencia C-1052 de 2001, esta Corporación ha sostenido reiteradamente que el concepto de la violación debe responder a mínimo tres exigencias argumentativas[78]*:* (i) "el señalamiento de las normas constitucionales que consideren infringidas"; (ii) "la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas"; y (iii) la explicación de "las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución".

99. Con fundamento en la citada decisión, la Corte Constitucional ha afirmado que los argumentos expuestos para sustentar la censura deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes[79]. De este modo, ha definido cada uno de estos requisitos como sigue: en cuanto a la *claridad*, es indispensable la existencia de un hilo conductor en el escrito que permita comprender el significado de los argumentos. La *certeza* exige que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente cuyo contenido sea verificable, y no sobre deducciones, supuestos o proposiciones hechos por el demandante mas no por el legislador. La *especificidad* se predica de aquellos planteamientos que definen la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Constitución. Por tanto, la demanda debe contener, por lo menos, un cargo constitucional concreto contra la norma demandada para que sea posible determinar si se presenta una confrontación real, objetiva y verificable. Esto supone dejar de lado argumentos "vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales"[80].

100. Por su parte, la *pertinencia,* como atributo esencial de las razones expuestas al demandar una norma por inconstitucional, implica que "el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional", esto es, basado en la evaluación de una norma superior frente a la disposición demandada. En consecuencia, el cargo se debe apartar de sustentos puramente legales y doctrinarios o simples análisis sobre la conveniencia de la norma. Finalmente, la *suficiencia* se refiere, primero, a "la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche"; y, segundo, a la exposición de argumentos que logren despertar "una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada" que haga necesario un pronunciamiento de la Corte[81].

Aptitud del segundo cargo: violación de las competencias constitucionales del Congreso y del Ejecutivo en materia de contratación estatal (artículos 113, 114, 136.1, 150, 189.11 y 355 de la Constitución)

101. Los demandantes argumentaron que la potestad reglamentaria conferida por los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 al Ejecutivo desconoce las competencias constitucionales en materia de contratación estatal. Afirmaron que, con sus vacíos y ambigüedades, tales artículos le permiten al Ejecutivo definir las capacidades, los requisitos y las condiciones para contratar con las asociaciones público populares. Lo anterior desconoce lo establecido en la Constitución, la cual le atribuye al Congreso de la República la competencia exclusiva para regular esas materias.

102. Las entidades que solicitaron la inhibición fundaron su petición en el presunto incumplimiento de los requisitos de especificidad y certeza. Argumentaron que los actores "estructuran sus argumentos bajo interpretaciones subjetivas del texto demandado"[82]; no demuestran cuál es la ambigüedad o excesiva indeterminación de las normas demandadas, y "no […] exponen fundamentos jurídicos que evidencien la inobservancia de las normas constitucionales presuntamente vulneradas"[83].

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

103. La Sala considera que el segundo cargo de la demanda cumple el requisito de *certeza*. Los demandantes hicieron una lectura objetiva de los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023. Señalaron que, al tratarse de unas nuevas modalidades de contratación estatal, el Congreso de la República debe regular sus aspectos esenciales, particularmente los que tienen reserva de ley. Sin embargo, el artículo 100 faculta, de manera general, al Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, para que reglamente ese artículo. Esto, a pesar de que no existe una norma de rango legal que contenga una definición de la expresión "que hagan parte de la economía popular". Es decir, de los sujetos que podrán celebrar contratos con las entidades estatales bajo la modalidad de contratación directa, para la ejecución de obras o la adquisición de bienes y servicios, en las materias allí enlistadas. De este modo, concluyen que será el Gobierno nacional, vía reglamento, quien determine dichos sujetos, a pesar de que esta materia tiene reserva de ley.

104. Algo similar ocurriría con el artículo 101. Esta norma dispone que las Asociaciones de Iniciativa Público Popular "constituyen una modalidad de asociación que se regirá exclusivamente por lo previsto en [ese] artículo y su reglamentación". No obstante, la norma tampoco hace una definición precisa de quiénes podrán fungir como contratistas. En realidad, para el efecto, únicamente prevé que "los diferentes instrumentos asociativos de origen comunitario tales como las unidades de la economía popular, organismos de acción comunal, social o comunitaria u otras formas de organización social, grupos y/o comunidades […]" podrán tener esa calidad.

105. En armonía con ello, el inciso 3 del artículo 101 prescribe que: "[p]ara el desarrollo de las asociaciones de que trata el presente artículo se aplicarán las siguientes reglas, sin perjuicio de aquellas establecidas en la reglamentación expedida por el Gobierno nacional". En los términos de los demandantes, dada su redacción, la norma deja en el Ejecutivo un amplio margen para su reglamentación, que conduce a que este invada competencias reservadas al legislador.

106. El cargo también satisface el requisito de *especificidad*. Los demandantes hacen un esfuerzo por determinar cada uno de los contenidos de las normas de la Constitución y las contrastan con lo omitido en los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023. De ahí que los argumentos sí se funden en los contenidos constitucionales que invocan como infringidos. Al respecto, precisaron que la Constitución establece la separación de poderes públicos y sus diferentes funciones (artículos 113 y 136.1 CP); que la potestad reglamentaria del Ejecutivo se ejerce según lo dispuesto en la ley (artículo 189 CP); que le corresponde al Congreso de la República expedir el EGCAP (artículos 114 y 150 CP); y que el Gobierno nacional, y no el Congreso de la República, es quien tiene la competencia para regular los contratos que podrá celebrar con entidades privadas sin ánimo de lucro (artículo 355 CP).

107. Según los accionantes, al contrastar estos mandatos constitucionales con los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023, se observa que estas normas omiten "criterios objetivos y transparentes que permitan […] delimitar los sujetos que harían parte de la economía popular y comunitaria, y las respectivas condiciones para celebrar y ejecutar contratos público populares".

Aptitud del tercer cargo: desconocimiento de las libertades de empresa y competencia (artículos 333 y 334 de la Constitución)

108. Los demandantes sostuvieron que los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 desconocen las libertades de empresa y competencia, porque configuran una intervención del Estado en la oferta de contratación pública que "reduce" y "contrae" las oportunidades para contratar con diferentes agentes. En opinión de los actores, las normas demandadas conceden un tratamiento especial a las organizaciones de la economía popular y fragmentan "a capricho del Ejecutivo el espacio de contratación pública". Adicionalmente, afirmaron que los artículos 100 y 101 ponen en riesgo la calidad de los bienes y servicios que se contratarían bajo las asociaciones público populares.

109. La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República señaló que el cargo incumple el requisito de certeza, "debido a que los actores aducen una interpretación subjetiva y errada del texto demandado"[84].

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Esto es así, pues "la intención del legislador es habilitar a un determinado grupo de la población para acceder a contratar con el Estado en contratos hasta por mínima cuantía, y no restringir la oferta de competidores como equivocadamente lo afirman los accionantes"[85]. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado consideraron que el tercer cargo de la demanda no satisface los requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

110. En sus palabras, no satisface la exigencia de certeza porque los preceptos cuestionados contienen una habilitación y una autorización, mas no una imposición. En relación con la especificidad, los accionantes no explican la manera en que aquellos desconocen los artículos 333 y 334 de la Constitución. El cargo tampoco es pertinente porque se sustenta en argumentos sobre la conveniencia y la aplicación de las normas, y no sobre su constitucionalidad. Al respecto, los actores alegan que los artículos impugnados "ponen incluso en riesgo los intereses de las comunidades beneficiarias interesadas en el mejor desarrollo y calidad de los bienes públicos que se contratarían bajo las asociaciones público populares"[86]. Además, que se fundan en "prejuicios, afectos, o filiación política"[87]. De este modo, el cargo no genera una duda mínima sobre la constitucionalidad de las normas demandadas y, por consiguiente, no cumple el requisito de suficiencia.

111. La Sala Plena considera que el cargo formulado por desconocimiento de las libertades de empresa y competencia (artículos 333 y 334 de la Constitución) sí es apto para emitir un pronunciamiento de fondo. En primer lugar, cumple el requisito de *certeza*. Las normas demandadas sí contienen, en principio, una medida afirmativa a favor de las organizaciones y personas que forman parte de la economía popular. En efecto, determinan que objetos contractuales que, generalmente, se contratan y ejecutan mediante modalidades de selección del contratista que garantizan la pluralidad de oferentes, ahora se materialicen en contratos cuyas modalidades de selección serán la contratación directa y la selección abreviada, en las cuales solo podrán participar ciertos sujetos, excluyendo a otros.

112. En segundo lugar, el cargo cumple la exigencia de *especificidad*. Dado que el cargo se inserta en el contexto del mercado de las compras públicas que, por naturaleza, debe ser competitivo, las normas acusadas sí podrían vulnerar las libertades de empresa y competencia (artículos 333 y 334 de la Constitución). De acuerdo con la jurisprudencia, en el ámbito de la contratación estatal, tales libertades se concretan en el principio de libertad de concurrencia[88]. Este "garantiza la facultad de participar en el trámite concursal a todos los posibles proponentes que tengan la real posibilidad de ofrecer lo que demanda la Administración. La libre concurrencia entraña la no discriminación para el acceso en la participación dentro del proceso de selección, a la vez que posibilita la competencia y oposición entre los interesados en la contratación"[89].

113. En tercer lugar, el cargo se funda en razones *pertinentes*. Los demandantes explican con argumentos de índole constitucional: (i) que las libertades de empresa y de competencia se concretan en la facultad de participación en el mercado y, en el caso específico, en el mercado de compras públicas; (ii) que el legislador sí puede limitar esa libertad, con el único propósito de cumplir con fines constitucionalmente valiosos, destinados a la protección del interés general; (iii) que las normas demandadas no satisfacen los derechos de todos los participantes en ese mercado, pues benefician solamente a un sector específico de la población; y (iv) que, en este orden, las disposiciones impugnadas son desproporcionadas e irrazonables.

114. Finalmente, las razones son *suficientes*. Estas logran generar una duda mínima sobre la inconstitucionalidad de las normas demandadas por la presunta vulneración de las libertades de empresa y de competencia en el marco de la contratación estatal. Tales razones sugieren, en esencia, la necesidad de verificar varios aspectos: si los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 contienen acciones afirmativas, si estas tienen cabida en el campo de la contratación estatal y, en caso de que ello sea posible, si cumplen con las condiciones constitucionales para admitir su validez.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

3. Presentación del caso, problemas jurídicos y esquema de solución

115. La demanda se dirige contra los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023. El artículo 100, que trata de las Asociaciones Público Populares (en adelante, APPo), establece la posibilidad de que las entidades estatales celebren contratos con personas naturales o entidades sin ánimo de lucro que formen parte de la economía popular y comunitaria. Estos contratos tienen tres características adicionales: primera, se rigen por las reglas que gobiernan la contratación directa; segunda, solo pueden celebrarse hasta por la mínima cuantía de la entidad estatal; y, tercera, el objeto contractual debe consistir en la ejecución de obras o la adquisición de los bienes y servicios relacionados con las materias allí prescritas.

116. Por su parte, el artículo 101 crea "un instrumento contractual de vinculación entre entidades públicas y los diferentes instrumentos asociativos de origen comunitario": las Asociaciones de Iniciativa Público Popular (en adelante AIPPo). El citado artículo dispone ocho reglas a las que se someten dichos contratos. En relación con los contratos a los que alude el artículo 100, los instrumentos contractuales del artículo 101 se distinguen, entre otras cosas, en que la modalidad de selección del contratista es la selección abreviada, el aporte que realiza la entidad pública no puede ser superior al cincuenta por ciento (50%) del valor de la inversión y esta no podrá exceder los seis mil salarios mínimos legales mensuales vigentes. Además, el objeto contractual deberá consistir en "el diseño, construcción, renovación, reparación, mejoramiento, equipamiento, gestión, operación y mantenimiento de proyectos de infraestructura y demás actividades técnicas necesarias para el cumplimiento del contrato en el respectivo territorio de la respectiva comunidad".

117. Los demandantes consideran que los dos artículos vulneran el principio de unidad de materia. En concreto, aseguran que aquellos no cumplen el precedente jurisprudencial que desarrolla ese principio en el contexto del PND, pues no tienen una conexidad directa, inmediata y necesaria con los objetivos del plan. Igualmente, precisan que tales artículos violan las competencias que la Constitución le asigna al Congreso y al Ejecutivo en materia de contratación estatal. Esto, por dos razones: (i) no establecen las capacidades, los requisitos y las condiciones para celebrar los contratos allí establecidos; y (ii) no definen el concepto de economía popular y de los instrumentos asociativos de origen comunitario y, por tanto, los destinatarios de las medidas son indeterminados. A su juicio, las normas demandadas delegan en el Gobierno nacional esa regulación, a pesar de que tales elementos tienen reserva material de ley. Por último, sostienen que los artículos acusados violan las libertades de empresa y competencia porque crean un *privilegio* injustificado, desproporcionado e irrazonable a favor de las organizaciones y personas que forman parte de la economía popular.

118. En concordancia con lo anterior, la Sala Plena de la Corte Constitucional debe determinar si los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 desconocen: (i) el principio de unidad de materia de la ley del PND; (ii) la reserva de ley en materia de contratación estatal, al delegar en el Gobierno nacional la regulación de las capacidades, los requisitos y las condiciones para celebrar esos contratos allí establecidos y, en particular, los destinatarios de las medidas; y (iii) las libertades de empresa, competencia económica y concurrencia en materia de contratación estatal, en tanto establecen una medida afirmativa en favor de la economía popular.

119. Para resolver los problemas jurídicos planteados, esta Corporación reiterará la jurisprudencia constitucional vinculada con cada uno de ellos e inmediatamente resolverá cada cargo formulado. En caso de encontrarse configurado alguno de estos, la Corte se abstendrá de continuar con el análisis de los restantes.

4. El principio de unidad de materia en las leyes del Plan Nacional de Desarrollo. Reiteración de jurisprudencia

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

120. De acuerdo con el artículo 158 de la Constitución Política, "todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella". Igualmente, el artículo 169 superior determina que "[e]l título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido". Estas dos normas constitucionales dan lugar al principio de unidad de materia. Este busca garantizar la coherencia interna de las leyes[90]. Tal coherencia se logra limitando "la posibilidad de que se introduzcan disposiciones que, en virtud del objeto general de la ley, puedan considerarse extrañas y, por tanto, afectar de alguna manera el principio democrático, la publicidad y la vigencia del Estado de derecho"[91].

121. La aplicación de este principio debe ser flexible, pues "[s]u objetivo no es obstaculizar, dificultar o entorpecer la labor legislativa"[92]. Es decir, debe considerar el amplio margen de configuración del legislador. En consecuencia, solamente deberán expulsarse del ordenamiento jurídico por inconstitucionales "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 con la materia dominante de la misma"[93]. De ahí que "la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia [sea] de nivel bajo, en la medida en que, si es posible encontrar *alguna relación* entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada es, por ese concepto, exequible"[94].

122. No obstante, tratándose de la ley del PND, el principio de unidad de materia tiene unas características particulares. A continuación, se resumen las reglas que la jurisprudencia ha desarrollado sobre este principio y, con sujeción a las cuales, será resuelto el primer cargo de la demanda:

123. *En principio, la ley del PND debe respetar las competencias ordinarias del Congreso*. La ley del PND es una ley ordinaria. Sin embargo, como ya se indicó, tiene unas características constitucionales muy precisas y sus objetivos son estrictamente planificadores. Con fundamento en este carácter especial, la jurisprudencia ha sostenido que, en principio, la ley del PND no puede abarcar el contenido de otras competencias ordinarias del Congreso de la República[95]. Por consiguiente, aquella no puede ser usada para corregir falencias estructurales o inconsistencias de leyes anteriores[96], solucionar todas las urgencias legales del gobierno de turno, o "subsanar vacíos normativos existentes en otras leyes ordinarias"[97]. Como es natural, estos asuntos sí deben ser corregidos por el legislador, "pero mediante el procedimiento legislativo propio de las leyes que los contengan"[98].

124. De este modo, "[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 artículo 150 de la carta termine por subsumir, suprimir o reducir las demás funciones constitucionales del legislador (24 restantes)[99]". Esta restricción no solo obedece a las características especiales de la ley del PND. También a la siguiente circunstancia: el Gobierno nacional conserva intactas sus facultades ordinarias y extraordinarias en el ámbito legislativo y, específicamente, en materia económica. De ahí que la ley del Plan no sea la única herramienta de gobernabilidad[100].

125. Así, el control constitucional debe procurar que la ley del PND no vacíe las competencias ordinarias del Congreso de la República o contenga regulaciones ajenas a su naturaleza estrictamente planificadora. Esta regla es importante porque busca proteger la separación de poderes y el principio democrático en el

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

proceso de planeación[101]. En otros términos, como lo ha sostenido la Corte, la ley del PND no puede ser "una especie de cajón de sastre" o "una colcha de retazos que lleve a un limbo normativo"[102].

126. *El nivel de escrutinio en el juicio de constitucionalidad.* Recientemente, en la Sentencia C-244 de 2025, la Sala Plena ajustó su jurisprudencia en relación con la metodología de análisis de los cargos por violación del principio de unidad de materia en las leyes del PND. La Corte resaltó que "con los años, el escrutinio creado por la jurisprudencia para resolver este asunto se ha hecho cada vez más difícil de superar"[103]. Por lo tanto, consideró necesario adoptar un modelo de evaluación que permita, de una parte, mantener la protección del principio democrático, así como la transparencia y la publicidad en el procedimiento legislativo y, de otra, que evite sacrificar de manera excesiva "el margen de configuración normativa que, respecto del proceso de planeación, se ha reconocido al Gobierno Nacional y al Congreso de la República"[104].

127. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha transitado desde una visión más flexible a un escrutinio más estricto sobre el principio de unidad de materia en el ámbito de la ley del PND [105]. En la etapa más reciente (2020-2025), se consideró que el análisis de unidad de materia en dicha norma debía ser más exigente que el que se adelanta respecto de otras leyes[106]. En este sentido, la Corte definió las etapas para establecer si las disposiciones de la ley del PND se ajustan o no a la Constitución, de la siguiente manera:

128. *Las etapas del juicio estricto, adoptado en la Sentencia C-415 de 2020.* De acuerdo con la jurisprudencia constitucional vigente, el control estricto que realiza la Corte en estos casos debe seguir tres etapas[107]: en la primera, la Sala determina el alcance y la ubicación de las normas demandadas, "con la finalidad de establecer si se trata de una disposición instrumental"[108]. En la segunda, establece si en la parte general del PND y en el PNI existen programas o proyectos descritos de manera concreta, específica y detallada, que puedan relacionarse con la disposición juzgada[109]. Y, en la tercera, constata "si entre la disposición instrumental acusada y los programas o proyectos identificados en el paso anterior existe una conexidad directa e inmediata, de forma que la medida instrumental sea necesaria para impulsar su cumplimiento"[110]. Para adelantar las fases descritas, es preciso tener en cuenta los dos aspectos que se indican enseguida.

129. Primero, los mecanismos de ejecución del PND deben ser instrumentos adecuados para lograr los objetivos de su parte general y los programas y proyectos de inversión pública nacional[111]. Por mandato constitucional, la parte general del Plan contiene "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"[112]. Esto significa que, a diferencia de otras leyes, por su propia naturaleza, la parte general del PND no tiene una materia predominante, "más allá del tema genérico de la planeación"[113].

130. A pesar de ese carácter multitemático, como ya se adelantó, la jurisprudencia ha sostenido que los mecanismos de ejecución del PND deben ser instrumentos adecuados para lograr los objetivos de la parte general. Esta premisa tiene un sustento normativo: los artículos 150, numeral 3, y 341 de la CP. El primero dispone que el PND debe determinar las *medidas necesarias* para impulsar su cumplimiento; el segundo, que los mandatos de su PNI "constituirán *mecanismos idóneo*s para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores". El artículo 6 de la Ley Orgánica 152 de 1994 reproduce esta última prescripción.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

131. No sobra advertir que, a partir de la Sentencia C-063 de 2021, reiterada en varios fallos posteriores[114], el análisis del principio de unidad de materia de las normas acusadas se adelanta no solo respecto de la parte general del PND. Dicho análisis también debe surtirse en relación con los programas y proyectos de inversión pública nacional y los presupuestos plurianuales. Así, la satisfacción del principio de unidad de materia también se exige respecto de los programas, proyectos y apropiaciones que se autoricen para la ejecución de estos y de las medidas que se adopten para impulsar su cumplimiento. Entonces, tales programas, proyectos y apropiaciones deben ser un instrumento (de medio a fin) para alcanzar los objetivos de este ("conexión teleológica estrecha"[115]).

132. Adicionalmente, la conexidad entre, por un lado, las normas instrumentales y, por otro lado, la parte general del PND y el PNI debe ser *directa e inmediata*, no eventual o mediata[116]. Esto supone que los mecanismos de ejecución del PND deben operar inequívocamente como instrumentos de cumplimiento de la parte general del PND y el PNI. Para satisfacer esta exigencia, las disposiciones instrumentales deben "guardar conexidad directa e inmediata con los programas y proyectos de inversión pública nacional descritos de manera específica y detallada y los presupuestos plurianuales de los mismos"[117]. Esto, sumado a "la determinación o especificación concreta de los recursos financieros y apropiaciones requeridos que se autoricen para su ejecución definidos en la Ley del Plan Nacional de Inversiones"[118].

133. Por el contrario, la jurisprudencia ha expresado que la conexidad será *eventual* si la norma demandada cumple el objetivo previsto en la parte general del PND, pero solo de forma hipotética[119]; y, *mediata*, si la realización de ese objetivo depende del cumplimiento o intervención de otra condición o circunstancia[120]. En otras palabras, la conexidad será eventual y mediata cuando la efectividad de los objetivos, metas, programas o proyectos de inversión generales del plan no se obtenga del cumplimiento de la norma acusada.

134. *Requisitos jurisprudenciales para la modificación de normas permanentes mediante disposiciones contenidas en la ley del PND.* Las normas del PND deben tener una vocación temporal, esto es, una vigencia de cuatro años[121]. La naturaleza temporal de las normas del PND es un *elemento adicional* que permite comprobar o desvirtuar su conexidad con la parte general, así como determinar si la disposición objeto de reproche compromete una competencia legislativa ordinaria permanente[122]. Esto supone que las normas del PND, "que no tengan como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio", resultan violatorias del principio de unidad de materia[123]. De esta manera, "[l]a 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"[124].

135. Sin embargo, la jurisprudencia ha precisado que el PND podrá modificar normas de carácter permanente, si la norma cumple tres condiciones que deben ser valoradas con estricto rigor por la Corte. Estas condiciones son las siguientes: (i) la modificación debe tener un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal[125], es decir, debe "cumplir los propósitos, objetivos y metas previstos […] en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo"[126] o, en otras palabras, constituir "un mecanismo idóneo para impulsar el cumplimiento del plan"[127]; (ii) en el trámite legislativo, los congresistas debieron tener información sobre esa modificación y debió existir "la posibilidad de deliberar sobre este punto en el Congreso"[128]; y (iii) la medida debe estar precedida de una *justificación suficiente*, ofrecida

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

por el Gobierno nacional durante dicho trámite, en la que este explique cuál es la función de planeación que cumple la norma, su carácter instrumental y su idoneidad para ejecutar la parte general del PND y el PNI[129].

136. La tercera condición implica que, en el curso del trámite legislativo, el Gobierno nacional debió explicar por qué la modificación de normas de carácter permanente era *necesaria* e *imprescindible* para impulsar el cumplimiento del PND. La satisfacción de esta carga argumentativa adicional "es indispensable por la competencia constitucional que ha sido conferida al Ejecutivo en lo correspondiente al diseño y puesta en ejecución del PND"[130]. Dicha carga debe ser asumida exclusivamente por el Gobierno, de modo que a la Corte no le corresponde "realizar conjeturas para complementar lo que imagina fueron la intención y metas perseguidas por el Gobierno nacional y, por ende, encontrar una relación entre la medida y los objetivos generales del plan, máxime cuando los pactos estructurales resultan tan generales"[131].

137. *Supuestos en los que el deber de justificar las medidas que modifiquen normas de carácter permanente es especialmente relevante*. En términos generales, la Corte ha destacado dos escenarios en los que debe examinar con mayor rigor el cumplimiento del deber de justificar medidas que modifiquen normas de carácter permanente: (i) "cuando la ley del plan […] adopte normas de contenido tributario o (ii) modifique regímenes cuya regulación se ha asignado de forma ordinaria al legislador en los términos del artículo 150 de la Constitución"[132]. El rigor exigido en el primer escenario se sustenta en el principio democrático y obedece a una antigua regla en virtud de la cual no hay tributación sin representación[133]. Y, en el segundo, a la necesidad de evitar que la competencia del Congreso de aprobar el PND subsuma sus demás funciones de producción normativa[134] y que las comisiones económicas conjuntas vacíen las funciones especializadas de las otras comisiones constitucionales permanentes[135].

138. En aplicación de esta regla jurisprudencial, la Corte ha declarado inexequibles varias disposiciones de los planes nacionales de desarrollo 2018 – 2022 (Ley 1955 de 2019)[136] y 2022 – 2026 (Ley 2294 de 2023)[137]. En el ámbito del segundo escenario indicado en precedencia –competencias ordinarias del Congreso–, la Sala ha identificado algunos supuestos en los que el deber de justificar de manera suficiente la modificación de normas de carácter permanente se hace exigible. Se trata de las siguientes reformas: (i) al Régimen de Seguridad Social Integral[138] y, en particular, al Sistema de Riesgos Laborales[139]; (ii) a la estructura orgánica de entidades públicas[140], lo que comprende la creación de estas[141]; (iii) al régimen sancionatorio de los servicios públicos domiciliarios[142]; (iv) al trámite de reparto notarial[143]; (v) al sujeto responsable de los parqueaderos destinados a vehículos inmovilizados por orden judicial[144]; (vi) al régimen jurídico de las sociedades por acciones simplificadas[145]; y (vii) a las funciones de inspección, vigilancia y control a cargo del Gobierno nacional[146].

139. En esos dos periodos, esta Corporación solo ha declarado la exequibilidad de normas enjuiciadas, que modifican normas de carácter permanente, en dos ocasiones[147]. En la Sentencia C-105 de 2021, la Corte analizó el artículo 243 de la Ley 1955 de 2019. Esta norma adiciona los operadores logísticos de tecnologías en salud y gestores farmacéuticos a la lista de integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud. La Sala precisó que el artículo contiene una modificación a una norma de carácter permanente. No obstante, precisó que existía una conexidad directa e inmediata, en términos de instrumentalidad de medio a fin, entre esa regulación y los objetivos, metas, planes o estrategias vistos en conjunto e incorporados en el PND y el documento Bases.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

140. En la Sentencia C-063 de 2021, el tribunal declaró la exequibilidad del artículo 298 de la misma ley, que sustituía el artículo 4 de la Ley 143 de 1994. Esta disposición regula actividades relacionadas con la prestación del servicio público de energía eléctrica. La Sala observó que, aunque la disposición introducía una modificación a una norma de carácter permanente, sí tenía por objeto, con un fin planificador, impulsar la ejecución de un proyecto o programa concreto descrito en el PNI.

141. *La metodología adoptada en la Sentencia C-244 de 2025*. A partir de lo anterior, la Sentencia C-244 de 2025 adoptó una nueva metodología para estudiar el desconocimiento del principio de unidad de materia. Determinó que, para establecer si una norma incluida en el PND desconoció la unidad de materia, el juez constitucional "debe identificar si es necesario acudir a un escrutinio de intensidad mayor o menor"[148]. En el primer caso (escrutinio de mayor intensidad), la Sala resaltó que se debían "cumplir los criterios exigidos por la jurisprudencia actual"[149], esto es, el juicio estricto que, en materia de conexidad directa e inmediata se adoptó a partir de la Sentencia C-415 de 2020.

142. En otras palabras, la Sentencia C-244 de 2025 no modificó los parámetros del escrutinio estricto en relación con la unidad de materia en las leyes del PND. En su lugar, la Sala creó un *escrutinio de menor intensidad*, aplicable a los casos en que las disposiciones cuestionadas no aborden temáticas que deben ser reguladas, necesariamente, en el marco de las competencias ordinarias del Congreso de la República y tengan un estricto fin planificador[150]. A continuación, la Sala explicará el alcance de cada uno de estos escrutinios:

143. ***Escrutinio de mayor intensidad.*** Se aplica "cuando la norma demandada –incluida en el PND– sea de aquellas que debían adoptarse por el Congreso de la República en el marco de sus competencias constitucionales ordinarias". Esta noción abarca, por ejemplo, normas tributarias, de carácter sancionatorio y de aquellas que modifican la legislación de manera permanente. Al aplicar este escrutinio le corresponde al juez constitucional "cumplir los criterios exigidos por la jurisprudencia actual", esto es, los definidos a partir de la Sentencia C-415 de 2020. Por lo tanto, en estos casos, la Corte deberá:

(i) determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas para establecer si se trata de una disposición instrumental;

(ii) definir si en la parte general del PND existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan relacionarse con las disposiciones acusadas (carácter instrumental); y verificar si las disposiciones demandadas pueden relacionarse con los programas del Plan Plurianual de Inversiones; y

(iii) constatar que exista *conexidad directa e inmediata* entre las normas cuestionadas y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del PND, o con los programas, proyectos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución y de las medidas que se adopten para impulsar su cumplimiento, los cuales siempre han de contar con un referente en la parte general del mismo.

144. De esa manera, al emplear el escrutinio de mayor intensidad, la norma objeto de estudio será exequible si guarda conexidad directa e inmediata con las bases del PND o con el Plan Plurianual de Inversiones, y será inexequible si no guarda relación con ninguno de los dos. Esa conexidad directa e inmediata se traduce en que "la norma instrumental debe ser efectiva y posibilitar el cumplimiento del propósito para el cual se incluyó"[151].

145. ***Escrutinio de menor intensidad.*** Se emplea "cuando la norma demandada –incluida en el PND– (i) no aborde temáticas que debían ser reguladas, necesariamente, en el marco de las competencias ordinarias del Congreso de la República, y (ii) tenga un estricto fin planificador"[152]. Esto último ocurre cuando la

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

disposición "se dirija a cumplir alguno de los objetivos, metas, estrategias o programas del PND, cuya naturaleza es temporal". Al acudir a este escrutinio le corresponde al juez constitucional:

(i) determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas para establecer si se trata de una disposición instrumental;

(ii) definir si en la parte general del PND existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan relacionarse con las disposiciones acusadas (carácter instrumental); y verificar si las disposiciones demandadas pueden relacionarse con los programas del Plan Plurianual de Inversiones; y

(iii) verificar que la norma demandada tenga una *conexidad objetiva y razonable* con las bases del PND o con los programas incluidos en el Plan Plurianual de Inversiones. Así, la disposición debe declararse exequible si contribuye, en algún grado razonable, a la consecución del fin que se propone.

146. En síntesis, la Sentencia C-244 de 2025 adoptó una nueva metodología para analizar los cargos por violación del principio de unidad de materia en la ley del PND. Dicha providencia sintetizó los nuevos criterios en la tabla que se reproduce a continuación.

<table>
<tr><th colspan="2">Definición de la intensidad del escrutinio[153]</th></tr>
<tr><td colspan="2">Cuando la norma demandada –incluida en el PND– sea de aquellas que debían adoptarse por el Congreso de la República en el marco de sus competencias constitucionales ordinarias, el escrutinio tendrá una intensidad mayor. En contraste, el escrutinio tendrá una intensidad menor, cuando la norma demandada –incluida en el PND– (i) no aborde temáticas que debían ser reguladas, necesariamente, en el marco de las competencias ordinarias del Congreso de la República, y (ii) tenga un estricto fin planificador. Se entenderá que existe un fin planificador por parte de la norma instrumental demandada, cuando la incorporación de aquella se dirija a cumplir alguno de los objetivos, metas, estrategias o programas del PND, cuya naturaleza es, en principio, temporal.

Definida la intensidad del escrutinio, deberán seguirse las reglas que a continuación se exponen.</td></tr>
<tr><th>Escrutinio de mayor intensidad</th><th>Escrutinio de menor intensidad</th></tr>
<tr><td colspan="2">Primera etapa (común a ambos escrutinios): "determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas para establecer si se trata de una disposición instrumental".[154]</td></tr>
<tr><td colspan="2">Segunda etapa (común a ambos escrutinios): "definir si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan relacionarse con las disposiciones acusadas".[155] Asimismo, verificar si las disposiciones demandadas pueden relacionarse con los programas del Plan Plurianual de Inversiones.</td></tr>
<tr><td>Tercera etapa: "constatar que exista conexidad directa e inmediata (estrecha y verificable) entre las normas cuestionadas y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan, [o con] los programas, proyectos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución y de las medidas que se adopten para impulsar su cumplimiento, los cuales siempre</td><td>Tercera etapa: definir si existe una conexidad razonable, objetiva y coherente con las bases del Plan o con el Plan Plurianual de Inversiones.

<u>Explicación de esta etapa</u>. Si en el juicio de mayor intensidad debe identificarse la efectividad que la norma instrumental tiene para cumplir el fin que se trazó, en el juicio de</td></tr>
</table>

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

han de contar con un referente en la parte general del mismo".[156] *Explicación de esta etapa*: En este punto no se puede declarar la *exequibilidad* de una norma con base en la existencia de una relación de conexidad cualquiera. Una norma instrumental puede contribuir, en un mayor o menor grado, al cumplimiento de la finalidad para la cual fue incluida. Por ello debe analizarse si la norma instrumental demandada es *efectiva* y *posibilita* el cumplimiento del propósito para el cual se incluyó. Este análisis coincide con las reglas jurisprudenciales vigentes hasta la fecha.	menor intensidad simplemente debe verificarse que la norma demandada tenga una *conexidad razonable y objetiva* con las bases del Plan o con los programas incluidos en el Plan Plurianual de Inversiones. Así, la norma debería declararse exequible solo *si contribuye, en algún grado razonable, a la consecución del fin que se propone*.

147. En conclusión, la unificación jurisprudencial adoptada mediante la Sentencia C-244 de 2025 busca garantizar que el análisis del principio de unidad de materia en las normas de la ley del PND cumpla el propósito de proteger el principio democrático y los mandatos de transparencia y publicidad dentro del trámite legislativo, sin sacrificar en exceso el margen de configuración normativa del Congreso de la República. La distinción de intensidades en el escrutinio responde a la naturaleza de las normas objeto de control: aquellas que por mandato constitucional deben ser reguladas en el marco de las competencias ordinarias del Legislador merecen un examen más riguroso, mientras que aquellas con un estricto fin planificador y vocación temporal pueden someterse a un análisis menos riguroso, verificando únicamente su conexidad objetiva y razonable con los instrumentos del PND.

148. *Sentencias que han analizado la exequibilidad de normas del PND, relacionadas con la contratación estatal, que modificaban disposiciones de carácter permanente*. En este mismo ámbito temporal –planes nacionales de desarrollo 2018 – 2022 (Ley 1955 de 2019) y 2022 – 2026 (Ley 2294 de 2023) –, es posible identificar dos sentencias que se han ocupado de analizar la exequibilidad de normas del PND, relacionadas con la contratación estatal, que desbordaban el límite temporal al modificar disposiciones ordinarias permanentes. En ambos casos, la Corte concluyó que las normas demandadas eran inexequibles.

149. En la Sentencia C-037 de 2024, esta Corporación se ocupó de la demanda dirigida contra el artículo 322 de la Ley 2294 de 2023 (PND 2022 – 2026). La norma autorizaba al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a contratar en forma directa la administración de los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) con sociedades fiduciarias de carácter público. La norma modificaba dos elementos estructurales del régimen de administración de los recursos del Fonpet (Ley 549 de 1999): la modalidad de selección del contratista –de licitación pública a contratación directa– y los sujetos que podían fungir como contratistas –la norma restringía el mercado potencial de oferentes a las sociedades fiduciarias de carácter público–[157]. La medida tenía por objeto permitir que el Gobierno nacional utilizara los recursos excedentes del Fonpet para financiar proyectos de inversión social.

150. La Corte advirtió que, en atención a su ubicación, naturaleza y teleología, la norma sí tenía un carácter instrumental. No obstante, concluyó que no cumplía un fin planificador o de impulso al cumplimiento del PND. Tampoco guardaba una conexidad estrecha, directa e inmediata con la parte general del PND ni con los programas y proyectos del plan de inversiones. Esto porque, en concordancia con las normas que regulan la materia, el Gobierno nacional no podía disponer de los recursos excedentes del Fonpet para inversión social. En efecto, todos los recursos del Fonpet, incluidos los rendimientos financieros, eran de

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

propiedad de las entidades territoriales y tenían una destinación específica: financiar los pasivos pensionales de estas.

151. Además, precisó que "la iniciativa gubernamental en esta materia no estuvo precedida de una 'justificación suficiente'", de acuerdo con el precedente jurisprudencial aplicable. Lo anterior, a pesar de que aquella modificaba disposiciones de carácter permanente, que regulaban "un tema altamente sensible para la autonomía de las entidades territoriales": la forma en que se administraban los recursos del Fonpet. Este asunto, dijo la Sala, debía ser regulado por el procedimiento legislativo ordinario.

152. En la Sentencia C-095 de 2021, se decidió la demanda dirigida contra los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019 (PND 2018 – 2022), que preveían el procedimiento para la liquidación de contratos de concesión minera y la liberación de áreas objeto de una solicitud minera. Para empezar, la Corte constató que esta materia no se encontraba regulada en el Código Minero u otro cuerpo normativo. Luego, afirmó que, por su ubicación en el PND, los artículos demandados sí eran instrumentales. Empero, carecían de conexidad estrecha, directa e inmediata con los *pactos estructurales* y *acuerdos transversales* de la parte general del PND.

153. La Sala agregó que, en realidad, los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019 pretendían "subsanar vacíos legales de forma permanente del Código de Minas, lo que supone una perturbación al principio democrático y al de unidad de materia". Así "se trata de modificaciones permanentes al ordenamiento jurídico, sin que pueda evidenciarse una finalidad planificadora y de ejecución del plan cuatrienal, como lo ha exigido la reciente jurisprudencia constitucional". En este sentido, dijo la Corte, las normas acusadas no tenían un fin planificador, en la medida en que solo buscaban resolver los problemas cotidianos del contrato de concesión minera.

154. Para terminar, la Corte precisó que las disposiciones demandadas no estuvieron acompañadas de la "justificación suficiente" que, en estos casos, exige la jurisprudencia. De este modo, resaltó dos aspectos. Primero, el documento Bases del PND "no enfatizó ni explicó la necesidad de expedir una regulación sobre la liquidación de los contratos de concesión en materia de minería, ni de la liberación de las áreas mineras". Y, segundo, "si bien los artículos 26 y 28 del estatuto mencionado estuvieron en el Plan Nacional de Desarrollo durante todo el debate parlamentario desde su presentación en las comisiones constitucionales permanentes hasta su aprobación, lo cierto es que nunca se expresaron las razones que hacía necesario emitir una normatividad que llenara vacíos del Código de Minas en ejercicio de las facultades que otorga la planeación y prescindiera de las facultades ordinarias[158]".

5. Solución del cargo por la presunta violación del principio de unidad de materia en la ley del PND

155. En virtud de la jurisprudencia reiterada en la presente sentencia, la Corte procede a aplicar un *escrutinio de mayor intensidad*, de acuerdo con los parámetros establecidos en la Sentencia C-244 de 2025. Esto debido a que las normas acusadas modifican la legislación de forma permanente, por lo que corresponden a las disposiciones que, en principio, deben adoptarse por el Congreso de la República en el marco de sus competencias constitucionales ordinarias. En particular, de conformidad con lo estatuido en el inciso final del artículo 150 de la Constitución, el EGCAP es un cuerpo normativo cuya expedición corresponde al Legislador.

156. De acuerdo con lo anterior, la Sala Plena debe verificar: (i) el alcance y ubicación de las normas demandadas; (ii) si en la parte general del PND y en el PNI existen programas o proyectos descritos de manera concreta, específica y detallada, que puedan relacionarse con aquellas; y (iii) si entre los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 y los programas o proyectos identificados en el paso anterior existe una conexidad *directa* e *inmediata*. Al respecto, es necesario analizar si las normas instrumentales demandadas son efectivas y posibilitan el cumplimiento del propósito para el cual se incluyeron.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

157. Ahora bien, de conformidad con la jurisprudencia constitucional[159], al tratarse de normas que modifican una legislación de carácter permanente, resulta necesario verificar si las disposiciones acusadas: (i) tienen un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal; (ii) si en el trámite legislativo, los congresistas tuvieron información sobre esas modificaciones y si deliberaron sobre este punto; y (iii) si las medidas estuvieron precedidas de una *justificación suficiente*, ofrecida por el Gobierno nacional durante el mencionado trámite.

5.1. Alcance y ubicación de las normas demandadas

5.1.1. Alcance de las normas demandadas

158. *El artículo 100 de la Ley 2294 de 2023.* Este artículo se titula "[p]articipación en contratación y compras públicas mediante asociaciones público populares". Esta norma estatuye que las entidades estatales, es decir, las entidades enlistadas en el artículo 2, numeral 1, de la Ley 80 de 1993[160], podrán celebrar contratos hasta por la mínima cuantía de la respectiva entidad con personas naturales o entidades sin ánimo de lucro que formen parte de la economía popular y comunitaria. En aplicación del artículo 2, numeral 5, de la Ley 1150 de 2007, la contratación de mínima cuantía es aquella cuyo valor no excede del 10% de la menor cuantía de la entidad estatal, monto que se calcula a partir del presupuesto anual de cada entidad, expresado en salarios mínimos legales mensuales vigentes, en armonía con el artículo 2, numeral 2, literal b de la ley *ibidem*[161].

159. El artículo 100 de la Ley 2294 de 2023 precisa que la modalidad de selección del contratista será la contratación directa. Las causales de dicha modalidad se encuentran previstas en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007[162]. Esta ley forma parte del EGCAP y, por tanto, es una norma de carácter permanente. Implícitamente, el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023 adiciona el mencionado numeral, pues agrega la causal relativa a los contratos de mínima cuantía con personas naturales o entidades que formen parte de la economía popular. Al respecto, se debe destacar que, en consideración de las reglas definidas en la Sentencia C-004 de 2017, cuando concurran las causales de contratación directa con la modalidad de selección de mínima cuantía –como, en principio, ocurre en el presente caso–, prevalece la modalidad de selección de contratación directa[163].

160. Los contratos que regula el artículo 100 se denominan Asociaciones Público Populares (APPo). De acuerdo con su literalidad, tales contratos "podrán celebrarse para la ejecución de obras, o la adquisición de bienes y servicios relacionados con infraestructura social, vivienda rural, vías terciarias y caminos vecinales, cultura, infraestructura productiva local, proyectos de eficiencia energética, producción de alimentos, suministro de bienes y servicios, gestión comunitaria del agua, saneamiento básico, economía del cuidado, fortalecimiento ambiental y comunitario y adquisición de productos de origen o destinación agropecuarios".

161. El artículo 100 establece que la entidad contratante apoyará y acompañará el trámite de la facturación electrónica, así como los trámites de la expedición, seguimiento y control en caso de exigirse registros y certificados fitosanitarios. En este orden, con el propósito de facilitar el desarrollo de la economía popular, "la DIAN dispondrá de una clasificación y un mecanismo gratuito de fácil acceso y comprensión a la factura electrónica".

162. Por expreso mandato de la disposición objeto de estudio, el Gobierno nacional reglamentará este artículo, "a través del Departamento Nacional de Planeación".

163. Finalmente, el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023 establece que, en situaciones de emergencia y desastres –materias reguladas en los numerales 8 y 9 del artículo 4 de la Ley 1523 de 2012[164]–, mediante

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

la modalidad de selección de contratación directa, las "entidades públicas podrán comprar […] productos agropecuarios de pequeños productores agrícolas y campesinos que hayan sido afectados y donarlos al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres". Dado que, en este punto, la norma emplea la expresión "entidades públicas", y no la locución "entidades estatales", *prima facie*, se ha de entender que esta previsión particular podrá ser aplicada no solo por las entidades que se rigen por el EGCAP, sino también por aquellas que tienen un régimen especial de contratación o que, para el efecto, se rigen por el derecho privado[165].

164. *El artículo 101 de la Ley 2294 de 2023.* Este artículo se titula "[a]sociaciones de iniciativa público popular" (AIPPo). La norma expresamente prescribe que esta "modalidad de asociación" se regirá *exclusivamente* por lo previsto en ese artículo y su reglamentación –con excepción de algunas materias, como se verá más adelante–. Según la intervención dirigida al presente proceso por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Departamento Nacional de Planeación, con lo anterior, el legislador quiso evitar que dicha modalidad de asociación "pu[diera] ser confundida o artificialmente combinada con otras figuras de asociación como, por ejemplo, los 'convenios de asociación' de que hablan el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 y el Decreto 092 de 2017"[166].

165. Las partes de estos contratos son, por un lado, las entidades públicas y, por otro lado, "los diferentes instrumentos asociativos de origen comunitario tales como las unidades de la economía popular, organismos de acción comunal, social o comunitaria u otras formas de organización social, grupos y/o comunidades étnicas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, mujeres y víctimas". Adicionalmente, las AIPPo podrán celebrarse "para el desarrollo de proyectos de infraestructura vial, educativa, medio ambiente, agrícola, pesca y pecuaria y de servicios públicos". Del mismo modo en que ocurre con el parágrafo 2 del artículo 100, el artículo 101 emplea la expresión "entidades públicas".

166. De acuerdo con su propio tenor, esta forma de asociación contractual se gobierna por las siguientes reglas:

1. Los instrumentos asociativos de origen comunitario, es decir, la parte que funge como contratista, deberán financiar, parcial o totalmente, el desarrollo de los respectivos proyectos de infraestructura mediante el aporte de recursos o con aportes en especie.

2. El objeto contractual podrá consistir en el diseño, construcción, renovación, reparación, mejoramiento, equipamiento, gestión, operación y mantenimiento de proyectos de infraestructura y demás actividades técnicas necesarias para el cumplimiento del contrato en el territorio de la respectiva comunidad. Esto significa que, en principio, el instrumento asociativo de origen comunitario deberá tener una vocación u objeto social relacionado con el territorio en el que ejerce sus actividades.

3. El valor de las inversiones no podrá ser superior a seis mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (6.000 smlmv)[167].

4. El aporte que realice la entidad pública no podrá ser superior al 50% del valor de la inversión.

5. La modalidad de selección del contratista es la selección abreviada. En relación con ello, la norma refiere la aplicación del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, así como el "respet[o] [a] los principios de contratación estatal de los que trata la Ley 80 de 1993". Por tanto, la norma hace una nueva exclusión al EGCAP, salvo en cuanto a la aplicación de los principios que lo rigen en la selección del contratista, la cual deberá realizarse a través del proceso de selección abreviada. En concreto, la decisión de excluir estos contratos del EGCAP concierne a una norma de carácter permanente, dado el carácter general que este reviste.

6. El contratista o instrumento asociativo de origen comunitario "deberá cumplir con la capacidad, experiencia e idoneidad de la que trata la normatividad vigente y acreditar los requisitos para la celebración

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

previstos en la norma vigente"[168].

7. Los compromisos presupuestales asumidos por las entidades públicas se regirán por las normas aplicables, según corresponda. Es decir, en principio, por el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) o el Decreto 115 de 1996, "[p]or el cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras".

8. Las autoridades de vigilancia y control ejercerán todas las facultades legales sobre los recursos que destinen las entidades públicas.

167. Por último, el artículo 101 dispone que su reglamentación estará a cargo del Gobierno nacional, mediante el Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. La norma aclara que la reglamentación versará sobre "los requisitos y condiciones que deberán cumplirse para la celebración y ejecución de dichas Asociaciones, la duración de los contratos, las condiciones a las cuales se encuentra sujeto el derecho a la remuneración, entre otros".

168. El siguiente cuadro ilustra algunas de las diferencias entre los contratos regulados en los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023[169]:

Norma	**Tipo de contrato o vínculo contractual**	**Modalidad de selección del contratista**	**Objeto contractual**	**Límite de la cuantía**	**Partes**	**Reglamentación**
Artículo 100	Asociaciones Público Populares	Contratación directa	Ejecución de obras, o la adquisición de bienes y servicios relacionados con infraestructura social, vivienda rural, vías terciarias y caminos vecinales, cultura, infraestructura productiva local, proyectos de eficiencia energética, producción de alimentos, suministro de bienes y servicios, gestión comunitaria del agua,	Mínima cuantía	**Contratante:** entidades estatales **Contratista**: personas naturales o entidades sin ánimo de lucro que formen parte de la economía popular y comunitaria	El Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

			saneamiento básico, economía del cuidado, fortalecimiento ambiental y comunitario y adquisición de productos de origen o destinación agropecuarios			
Artículo 101	Asociaciones de Iniciativa Público Popular	Selección abreviada	Diseño, construcción, renovación, reparación, mejoramiento, equipamiento, gestión, operación o mantenimiento de proyectos de infraestructura y demás actividades técnicas necesarias para el cumplimiento del contrato en el respectivo territorio de la respectiva comunidad. Lo anterior, para el desarrollo de proyectos de infraestructura vial, educativa, medio ambiente, agrícola, pesca y pecuaria y de servicios públicos	6.000 SMLMV (el aporte que realice la entidad pública no podrá ser superior al 50% del valor de la inversión)	**Contratante:** entidades públicas **Contratista:** instrumentos asociativos de origen comunitario tales como las unidades de la economía popular, organismos de acción comunal, social o comunitaria u otras formas de organización social, grupos y/o comunidades étnicas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, mujeres y víctimas	El Gobierno nacional, mediante el Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la ANCP-CCE

5.1.2. Ubicación de las normas demandadas

169. El artículo 1 de la Ley 2294 de 2023 prescribe que el objeto del PND consiste en "sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza". En este orden, el artículo 2 estatuye que "[e]l documento denominado 'Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida', junto con sus anexos, […] es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, y se incorpora a la presente ley como un anexo".

170. El Título I contiene la parte general del PND. El artículo 3 establece que el PND se materializa en los siguientes cinco *ejes de transformación*: (a) 1. "[o]rdenamiento del territorio alrededor del agua"; 2. "[s]eguridad humana y justicia social"; 3. "[d]erecho humano a la alimentación"; 4. "[t]ransformación productiva, internacionalización y acción climática", y 5. "[c]onvergencia regional". El artículo 4 determina cuatro *ejes transversales* del PND: 1. "[p]az total; 2. [l]os actores diferenciales para el cambio; 3. "[e]stabilidad macroeconómica", y 4. "[p]olítica exterior con enfoque de género".

171. Puntualmente, el eje seguridad humana y justicia social es definido en el numeral 2 del artículo 3 como la "[t]ransformación de la política social para la adaptación y mitigación del riesgo, que integra la protección de la vida con la seguridad jurídica e institucional, así como la seguridad económica y social". Dicho eje "[p]arte de un conjunto de habilitadores estructurales como un sistema de protección social universal y adaptativo; una infraestructura física y digital para la vida y el buen vivir; la justicia como bien y servicio que asegure la universalidad y primacía de un conjunto de derechos y libertades fundamentales; y la seguridad y defensa integral de los territorios, las comunidades y las poblaciones". Tales *habilitadores estructurales* "brindan las condiciones para la superación de las privaciones y la expansión de las capacidades en medio de la diversidad y la pluralidad".

172. El Título II contiene dos artículos. El artículo 5 se refiere al PNI 2023-2026. Este se estimó en un valor de 1.154,8 billones, a pesos constantes de 2022, e incluye el componente del PPI para la Paz de forma transversal, que se calculó en un valor de 50,4 billones, a pesos constantes de 2022. El artículo 5 está integrado por las fuentes que financian el PNI (tabla I), la distribución de las fuentes públicas entre los cinco *ejes de transformación*, y los recursos para el componente de paz. Finalmente, el artículo 6 se titula "recursos financieros, presupuestos plurianuales y consistencia fiscal del plan nacional de inversiones públicas".

173. El Título III comprende los mecanismos de ejecución del PND. En él se desarrollan los siguientes capítulos: "[p]royectos, políticas y programas para la construcción de la paz" (capítulo I); "[o]rdenamiento del territorio alrededor del agua y la justicia ambiental" (capítulo II); "[s]eguridad humana y justicia social" (capítulo III); "[d]erecho humano a la alimentación" (capítulo IV); "[t]ransformación productiva, internacionalización y acción climática" (capítulo V); "[c]onvergencia regional" (capítulo VI); "[e]stabilidad macroeconómica" (capítulo VII); y "[a]ctores diferenciales para el cambio" (capítulo VIII). El último título del PND se denomina "[o]tras disposiciones" (título IV).

174. Los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 se encuentran ubicados en la sección II ("[i]nclusión productiva con trabajo decente y apoyo a la inserción productiva") del capítulo III ("[s]eguridad humana y justicia social") del título III ("[m]ecanismos de ejecución del plan").

175. En consecuencia, formalmente, por su ubicación, los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 son una medida instrumental del *eje de transformación* "seguridad humana y justicia social". Como ya se indicó, este eje se encuentra definido en el numeral 2 del artículo 3 del PND, esto es, en su parte general. Lo anterior supone que, también desde una perspectiva formal, las normas demandadas tienen la finalidad de cumplir con los propósitos y metas a los que apunta el *eje de transformación* seguridad humana y la justicia social.

5.2. Existencia de programas o proyectos descritos de manera concreta, específica y detallada en la parte general del PND y en el PNI, que puedan relacionarse con las disposiciones demandadas

5.2.1. Bases del PND 2022 – 2026

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

176. Antes de comenzar, es preciso recordar que la parte general del PND tiene cinco *ejes de transformación*. El documento Bases del PND que, por expreso mandato del artículo 2 de la Ley 2294 de 2023, forma parte de esta, explica el alcance y el contenido de esa parte general. De ahí su importancia para decidir la demanda de la referencia. En concordancia con dicho documento, cada *eje de transformación* contiene *ideas clave*, *indicadores de primer nivel* y *catalizadores*. Estos *catalizadores*, a su vez, están compuestos por *pilares*. Cada pilar comprende varios elementos. Luego de desarrollar los *ejes de transformación*, el documento Bases del PND se ocupa de explicar tres de los cuatro *ejes transversales* del PND: paz total e integral, actores diferenciales para el cambio y estabilidad macroeconómica.

177. *Introducción del documento Bases del PND.* En concordancia con la introducción de este documento, uno de los principales propósitos del cuatrienio consiste en consolidar las alianzas público populares y promover la economía popular. Al respecto, la introducción enfatiza en que se requiere que los sectores populares y sociales no solo sean beneficiarios del desarrollo, sino también "actores de primer orden en la conformación social, cultural y económica del país". De ahí que el PND: (i) "privilegi[e] los pactos sociales, los acuerdos económicos y las formas de trabajo, producción social y cultural de los sectores populares"; y (ii) "bus[que] formar alianzas público populares para la iniciativa productiva, la gobernanza territorial, el despliegue del Estado social de derecho y la construcción social".

178. En este orden, la introducción resalta que el PND tiene varios "aportes novedosos". Uno de ellos es el reconocimiento de que "existe una relación armónica entre los sectores públicos, privados, los grupos étnicos y los sectores sociales y populares, así que los unos no desplazan a los otros".

179. *El eje de transformación "seguridad humana y justicia social"*. Este eje se sustenta en cinco *ideas claves*. Una de ellas se traduce en la intención de transformar la estructura productiva e institucional para aumentar las oportunidades de generación de ingresos. Respecto de esta idea clave, el documento Bases contiene el siguiente *indicador de primer nivel*:

Indicador	**Línea base**	**Meta cuatrienio**	**Asociación con Objetivos de Desarrollo Sostenible**
Variación anual de los ingresos de los micronegocios de la economía popular atendidos	-	12%	Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico

180. *Catalizadores del eje de transformación "seguridad humana y justicia social"*. El documento Bases determina que, para alcanzar la *transformación* que se propone el *eje* de seguridad humana y justicia social, se hace necesario, a su vez, cumplir tres *realidades* en el cuatrienio. Estas *realidades* se denominan *catalizadores*. Las *realidades – catalizadores* del eje de transformación seguridad humana y justicia social son: "[h]abilitadores que potencian la seguridad humana y las oportunidades de bienestar"[170]; "[s]uperación de privaciones como fundamento de la dignidad humana y condiciones básicas para el bienestar", y "[e]xpansión de capacidades: más y mejores oportunidades de la población para lograr sus proyectos de vida".

181. Las alianzas públicas con las personas y organizaciones de la economía popular se insertan en el tercer catalizador. Este catalizador se define "como la posibilidad de llevar a cabo el plan de vida que los individuos y comunidades consideran valioso a partir de la ampliación del espacio de capacidades". Para materializar esta meta, dice el documento, el PND implementará cuatro mecanismos. El último mecanismo es: "(d) tener seguridad y autonomía económica gracias a estrategias de reconversión laboral. Para promover la inclusión productiva, se potenciará la economía popular y cooperativa, así como otras

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

iniciativas productivas de la ciudadanía". Este propósito guarda relación con la segunda *idea clave* de este *eje de transformación*.

182. El mencionado catalizador contiene nueve *pilares*[171]. Algunos de los elementos que integran estos *pilares* se refieren a la economía popular. La Sala considera importante destacar los siguientes:

1. "Economías populares y alternativas en los ecosistemas culturales y creativos[172]: Se reconocerán y fomentarán los procesos populares y alternativos, […] mediante el *establecimiento de alianzas público populares* en los campos de la creación, producción, circulación y apropiación de sus expresiones artísticas y culturales. *Se incentivarán procesos de reconocimiento, fortalecimiento, asociatividad y sostenibilidad con articulación de los actores de la economía popular y comunitaria* del sector de las culturas, las artes y los saberes, mediante la creación del Consejo Nacional de Economías Culturales y Creativas, instancia que promoverá el fortalecimiento de las instituciones públicas, privadas, mixtas y populares, *el fortalecimiento de la capacidad asociativa, organizativa, técnica y productiva, así como la promoción, defensa, divulgación y desarrollo de las unidades económicas que pertenecen a este sector*" (cursiva fuera del texto original).

2. "El deporte, la recreación y la actividad física como eje de la economía popular[173]: Se consolidará el deporte, la recreación y la actividad física como dinamizadores de la economía popular en los territorios, a través de la *identificación y fomento de los emprendimientos relacionados con la oferta de servicios del sector*, el fortalecimiento del turismo deportivo territorial y la organización de eventos deportivos nacionales e internacionales sostenibles en las diferentes regiones del país" (cursiva fuera del texto original).

3. "Alianzas público populares para los cuidados comunitarios[174]: Se reconocerá, visibilizará y promoverá las prácticas de cuidado colectivas, comunitarias y ancestrales de los diferentes pueblos, comunidades y organizaciones sociales. *A través de la política de alianzas público populares se construirán espacios comunitarios de cuidado*" (cursiva fuera del texto original).

4. "Información para el reconocimiento de la economía popular y seguimiento de la actividad económica[175]: El Gobierno nacional construirá el Sistema de Información de Economía Popular (SIEP), y su respectiva cuenta satélite. Se realizará el Censo Económico que amplíe y actualice la información de todas las unidades, incluidas las de la EP que desarrollan actividades en los sectores de industria, comercio, servicios, construcción y transporte".

183. *El pilar específico "reconocimiento e impulso a la Economía Popular y Comunitaria (EP)"*. Este pilar forma parte del tercer *catalizador* "[e]xpansión de capacidades: más y mejores oportunidades de la población para lograr sus proyectos de vida" del eje de transformación *"[s]eguridad humana y justicia social"*. Para empezar, el documento Bases contiene la siguiente definición de la economía popular:

> La economía popular se refiere a los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (domésticas o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micronegocios o microempresas), en cualquier sector económico. Los actores de la EP pueden realizar sus actividades de manera individual, en unidades económicas, u organizados de manera asociativa.

184. El documento advierte que el PND implementará mecanismos que contribuyan al crecimiento y desarrollo de la economía popular. El citado *pilar* prevé siete elementos[176]. Para resolver la demanda de la referencia, la Corporación estima necesario llamar la atención sobre dos de ellos:

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

1. Política pública para la economía popular: en este elemento, el documento sostiene que el Gobierno nacional establecerá el Consejo de la Economía Popular, como una instancia de coordinación y formulación de una política pública para el fortalecimiento de la economía popular. Tal política pública se apoya en cuatro pilares que funcionan como propósitos. Uno de estos propósitos es construir un "marco institucional para su inclusión socioeconómica y sociocultural que fortalezca su capacidad de generación de ingresos".

2. Sostenibilidad y crecimiento de las unidades económicas y formas de asociatividad de la economía popular: en este punto, el documento Bases afirma que el PND: (i) promoverá la asistencia integral que permita fortalecer la capacidad asociativa, organizativa, técnica, productiva y de comercialización de la economía popular; (ii) impulsará la participación de esta en la economía digital; (iii) "implementará *las herramientas de mejora regulatoria necesarias para crear marcos eficientes, eficaces y flexibles que les permitirán participar en actividades productivas mediante las compras públicas que incluyen la habilitación para contratar por parte de entidades públicas con unidades de la economía popular y comunitaria; también mediante asociaciones de iniciativa público popular como instrumento de asociación para el desarrollo de proyectos de infraestructura entre entidades públicas y asociaciones de origen popular y comunitario en sus territorios*; y (iv) implementará "sistemas dinámicos de adquisición, entre otros" (cursiva fuera del texto original).

185. La promoción y el fortalecimiento de la economía popular y, específicamente, el propósito de hacer alianzas público populares no solo forma parte del *eje de transformación* seguridad humana y justicia social. En el documento Bases también se hace referencia a la economía popular y a esas alianzas en los siguientes dos *ejes de transformación*:

1. Transformación productiva, internacionalización y acción climática. Puntualmente, la economía popular se menciona en los *pilares* "[d]e una economía extractivista a una sostenible y productiva: Política de Reindustrialización, hacia una economía del conocimiento, incluyente y sostenible"[177]; "[r]eindustrialización en actividades conducentes a la sociedad del conocimiento"[178]; y "[f]inanciamiento del desarrollo como mecanismo habilitante para una economía productiva"[179]. En el elemento "[r]eindustrialización para la sostenibilidad, el desarrollo económico y social" del primer *pilar*, se menciona que la política pública en esta materia incorporará "*nuevos arreglos institucionales para lograr mejor articulación privada, pública y popular*" (cursiva fuera del texto original). Estos *pilares* forman parte del c*atalizador* "[e]conomía productiva a través de la reindustrialización y la bioeconomía".

2. Convergencia regional. En el *catalizador* "[t]erritorios más humanos: hábitat integral", se indica que el PND incorporará "procesos asociativos y autogestionarios del hábitat, la vivienda, y el agua y saneamiento básico, a través de alianzas público populares, que permitan la gestión de su conocimiento y su participación en nuevos modelos de gestión". Por su parte, el *catalizador* "[r]eivindicación de los derechos de los grupos más afectados, e integración de personas que dejan las armas para reconstruir el tejido social", se sostiene que el PND "impulsará la creación de ecosistemas regionales de paz en los territorios y se potenciarán las alianzas público populares y comunitarias y los diálogos entre los diversos actores".

186. Del mismo modo, en el *eje transversal* relativo a los "[a]ctores diferenciales para el cambio", el documento Bases afirma que el PND "incluirá […] la participación de las mujeres en las alianzas público populares para las ayudas humanitarias de emergencia". Así mismo, asegura que "se ejecutarán estrategias productivas para la economía popular, solidaria y asociativa". Igualmente, indica que "[l]a Consejería Presidencial para la Juventud generará […] las alianzas público populares de la Juventud"[180]. Además, prescribe que "[l]a dimensión productiva del campesinado se fortalecerá con la promoción de la economía popular y comunitaria a través de la Reforma Rural Integral". Finalmente, en el *eje transversal* denominado "[e]stabilidad macroeconómica", nuevamente, se señala que, "[e]n el marco de la política de reindustrialización se llevarán a cabo arreglos institucionales dirigidos a mejorar la articulación privada, pública y popular".

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

187. *Conclusiones*. La formación de alianzas público populares y la promoción y fortalecimiento de la economía popular son propósitos transversales al PND 2022 - 2026. Esto se demuestra al leer la introducción del documento Bases, los apartados de este documento dedicados a explicar el alcance de los *ejes de transformación* seguridad humana y justicia social, transformación productiva, internacionalización y acción climática, y convergencia regional, y los *ejes transversales* actores diferenciales para el cambio y estabilidad macroeconómica. En este orden, de acuerdo con el documento Bases del PND, los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 sí tienen una relación con los objetivos, metas, planes y estrategias de la parte general del PND.

188. En particular, tal relación se hace notoria al considerar los siguientes tres aspectos ya descritos en párrafos anteriores:

1. La relación entre la transformación de la estructura productiva e institucional para aumentar las oportunidades de generación de ingresos (*segunda idea clave*) y la promoción de la economía popular y cooperativa. Esto, en el contexto del tercer *catalizador* ("expansión de capacidades: más y mejores oportunidades de la población para lograr sus proyectos de vida") del *eje de transformación* seguridad humana y justicia social.

2. El papel de las alianzas público populares en el desarrollo de algunos de los elementos que integran los pilares del tercer *catalizador* del *eje de transformación* seguridad humana y justicia social. Puntualmente, en el ámbito del arte y la cultura, la construcción de espacios comunitarios de cuidado y el diseño y ejecución de proyectos de infraestructura en los territorios. Estas materias coinciden con los objetos contractuales identificados en los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023.

3. El *pilar* "reconocimiento e impulso a la Economía Popular y Comunitaria (EP)" del tercer *catalizador* del *eje de transformación* seguridad humana y justicia social. Expresamente, este *pilar* se refiere a dos cuestiones. Primera, a la creación de un "marco institucional" para la inclusión económica de la economía popular, para el fortalecimiento de su capacidad de generar ingresos. Y, segunda, a la implementación de "herramientas de mejora regulatoria" que permitan la participación de la economía popular "en actividades productivas mediante las compras públicas". Esto incluye, según el documento Bases, "la habilitación para contratar por parte de entidades públicas con unidades de la economía popular y comunitaria" y las "asociaciones de iniciativa público popular como instrumento de asociación para el desarrollo de proyectos de infraestructura entre entidades públicas y asociaciones de origen popular y comunitario en sus territorios".

5.2.2. El PNI y los presupuestos plurianuales

189. Ya se adelantó que el Plan Nacional de Inversiones Públicas 2023 – 2026 se encuentra en el artículo 5 de la Ley 2294 de 2023. Esta norma dispone que, de acuerdo con la distribución de fuentes públicas por *eje de transformación,* el *eje de transformación* seguridad humana y justicia social tendrá recursos por el orden de 743,7 billones de pesos, a precios constantes de 2022. En concordancia con el citado artículo, este es el eje que, en comparación con los demás, cuenta con mayores recursos (64%)[181].

190. El PPI contiene la proyección de las fuentes de financiación disponibles para la ejecución de las metas del PND[182]. Entre las inversiones estratégicas nacionales está, en la línea de inversión número veinte, la "[…] inclusión financiera [y] e[l] impulso a la economía popular, comunitaria, y solidaria". Este proyecto también forma parte de las líneas de inversión de cada uno de los departamentos del país[183].

191. Por su parte, aunque no guarda relación con las normas demandadas, resulta interesante destacar que, en los proyectos estratégicos de impacto regional, se incluyó un proyecto titulado "[d]esarrollo de una estrategia territorial de aseguramiento en riesgos laborales para la población perteneciente a la economía popular comunitaria, derivado del modelo de protección en riesgos laborales, definido por el Ministerio del

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Trabajo". Al respecto, se indica que este proyecto, el cual forma parte del *eje de transformación* seguridad humana y justicia social, está dirigido a todos los departamentos y al Distrito Capital.

192. *Conclusiones*. En el PNI sí existe un valor proyectado para financiar el *eje de transformación* seguridad humana y justicia social. De conformidad con lo demostrado en páginas anteriores, los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 son una medida instrumental de ese *eje de transformación*. Igualmente, en el PPI sí existe una línea de inversión estratégica nacional y una línea de inversión en cada uno de los departamentos del país, para la "[…] inclusión financiera [y] e[l] impulso a la economía popular, comunitaria, y solidaria".

5.3. Existencia de una conexidad directa e inmediata entre las normas demandadas y la parte general del PND y el PNI

193. En el capítulo anterior, la Corte constató que la formación de alianzas público populares y la promoción y fortalecimiento de la economía popular son propósitos transversales e identitarios del PND 2022 – 2026. Al respecto, en su intervención, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el DNP y la ANDJE acreditaron que la Ley 2294 de 2023 contiene, al menos, trece artículos mediante los cuales el legislador buscó la realización de esos propósitos.

194. Aunque lo anterior es relevante, no es suficiente para demostrar la existencia de una conexidad directa e inmediata entre las normas demandadas y la parte general del PND y el PNI. Para el efecto, es necesario verificar si tales normas operan inequívocamente como instrumentos de cumplimiento de dicha parte general y del PNI.

195. Como se destacó en el apartado precedente, una de las metas generales del tercer *catalizador* ("expansión de capacidades: más y mejores oportunidades de la población para lograr sus proyectos de vida") del *eje de transformación* seguridad humana y justicia social consiste en aumentar la inclusión productiva mediante la promoción de la economía popular y cooperativa. En este contexto, entre los objetivos de ese catalizador está la celebración de alianzas público populares en los ámbitos del arte y la cultura, la construcción de espacios comunitarios de cuidado y para la puesta en marcha de proyectos de infraestructura en los territorios. Ya se precisó que estas materias coinciden con los objetos contractuales identificados en los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023.

196. En concreto, los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 son mecanismos de ejecución del *pilar* "reconocimiento e impulso a la Economía Popular y Comunitaria (EP)" del tercer *catalizador* del *eje de transformación* seguridad humana y justicia social. Expresamente, el mencionado *pilar* determinó que el PND implementaría "herramientas de mejora regulatoria" que permitieran la participación de la economía popular "en actividades productivas mediante las compras públicas". Es decir, explícitamente dispuso que el PND introduciría modificaciones al EGCAP, como en efecto lo hacen los artículos demandados, para permitir que las personas y organizaciones que forman parte de la economía popular puedan celebrar contratos estatales.

197. En los términos del documento Bases que, según se indicó, por expreso mandato del artículo 2 de la Ley 2294 de 2023 forma parte de esta, dicha mejora regulatoria debía consistir en "la habilitación para contratar por parte de entidades públicas con unidades de la economía popular y comunitaria" y las "asociaciones de iniciativa público popular como instrumento de asociación para el desarrollo de proyectos de infraestructura entre entidades públicas y asociaciones de origen popular y comunitario en sus territorios". En cumplimiento de este objetivo, las normas acusadas habilitan a las entidades públicas y estatales a celebrar contratos con las personas y organizaciones que forman parte de la economía popular.

198. En este sentido, los artículos demandados no solo son instrumentos adecuados para el logro de los objetivos de la parte general del PND y el PNI, esto es, del tercer *catalizador* del *eje de transformación* seguridad humana y justicia social. Son en sí mismos su materialización. Por consiguiente, la conexidad que existe entre los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 y la parte general del PND es directa. Esto

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

es así porque cumplen de manera cierta y concreta el mandato previsto en uno de los *pilares* del tercer *catalizador* del *eje de transformación* seguridad humana y justicia social. De igual manera, la conexidad es inmediata, en la medida en que las normas acusadas realizan ese *pilar,* de suerte que su cumplimiento no depende de la intervención de otra condición o circunstancia. En otras palabras, la conexidad entre las normas demandadas y la parte general del PND y el PNI es directa e inmediata –estrecha y verificable– porque la efectividad de esta se obtiene indefectible e inevitablemente de la ejecución de aquellas.

5.4. Los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 cumplen los requisitos jurisprudenciales para la modificación de normas permanentes

199. En líneas anteriores, la Sala explicó que los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 modifican el EGCAP. Implícitamente, el primer artículo adiciona el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. En efecto, a las causales que dan lugar a la contratación directa, agrega la relativa a los contratos de mínima cuantía con personas naturales o entidades que formen parte de la economía popular. El segundo artículo hace una exclusión al EGCAP además de establecer la selección del contratista para los contratos que se celebren mediante las AIPPo, a través del procedimiento de selección abreviada.

200. En principio, esto resulta problemático por dos razones: la ley del PND debe respetar las competencias ordinarias del Congreso y, *prima facie*, no puede modificar normas de carácter permanente. De conformidad con lo estatuido en el inciso final del artículo 150 de la Constitución, el EGCAP es una norma de carácter permanente expedida por el Congreso de la República en ejercicio de sus competencias ordinarias. Por esto, se hace necesario verificar si las disposiciones demandadas cumplen los tres requisitos jurisprudenciales para admitir su validez, a pesar de que modifican un estatuto permanente aprobado por el Congreso en virtud de las competencias ordinarias a él atribuidas.

5.4.1. La modificación debe tener un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal

201. La modificación que introducen los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 al EGCAP sí tiene un fin planificador y de impulso a la ejecución del PND y del PNI. Como se demostró en apartados anteriores, tales artículos cumplen el propósito del *pilar* "reconocimiento e impulso a la Economía Popular y Comunitaria (EP)" del tercer *catalizador* del *eje de transformación* seguridad humana y justicia social. Es decir, cumplen una de las metas previstas en materia de inclusión productiva de la parte general del PND.

202. Ya se dijo que, explícitamente, el mencionado *pilar* determinó que el PND introduciría modificaciones al EGCAP, como lo hacen los artículos demandados, para permitir que las personas y organizaciones que forman parte de la economía popular puedan celebrar contratos estatales. En los términos del documento Bases, tales modificaciones incluirían "la habilitación para contratar por parte de entidades públicas con unidades de la economía popular y comunitaria" y las "asociaciones de iniciativa público popular como instrumento de asociación para el desarrollo de proyectos de infraestructura entre entidades públicas y asociaciones de origen popular y comunitario en sus territorios". En cumplimiento de este objetivo, las normas acusadas habilitan a las entidades públicas y estatales a celebrar contratos con las personas y organizaciones que forman parte de la economía popular.

203. En consecuencia, la modificación que introducen los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 al EGCAP es en sí misma la materialización de uno de los objetivos del PND. No se debe olvidar que la formación de alianzas público populares y la promoción y fortalecimiento de la economía popular son propósitos transversales e identitarios del PND 2022 – 2026.

5.4.2. Los congresistas tuvieron acceso a información sobre esa modificación y deliberaron sobre este punto

5.4.2.1. Acceso a la información sobre la modificación del EGCAP

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

204. El 6 de febrero de 2023, el Gobierno nacional radicó en la Cámara de Representantes el proyecto de ley que culminó con la sanción de la Ley 2294 de 2023. A este le correspondió el No. 338/2023 Cámara y 274/2023 Senado. Este estaba acompañado del documento Bases y del PNI. En los capítulos precedentes se hizo un extenso recuento sobre la manera en que tanto el documento Bases como el PNI se refieren a la economía popular y a la implementación de "herramientas de mejora regulatoria" que permitieran la participación de la economía popular "en actividades productivas mediante las compras públicas". El proyecto de ley radicado por el Gobierno nacional contenía el siguiente artículo:

> ARTÍCULO 82. MEJORAMIENTO PARA LA PARTICIPACIÓN EN COMPRAS PÚBLICAS. *Las Entidades Públicas podrán contratar de manera directa mediante esquema o modalidad de Asociaciones Público-Populares con unidades de la economía popular, organismos de acción comunal, social o comunitaria u otras formas de organización social, grupos y comunidades étnicas.* De igual forma, las Entidades Públicas podrán reservar la contratación de programas o políticas sociales con los actores mencionados organizados bajo esquemas asociativos.
>
> *El Gobierno nacional en cabeza del Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, reglamentarán la materia.*
>
> PARÁGRAFO PRIMERO. El esquema o modalidad de Asociaciones Público Populares será definido por el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo técnico de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, o quien haga sus veces, y *se enfocará en el desarrollo y mejoramiento de proyectos de infraestructura social, vivienda rural, vías terciarias y caminos vecinales, cultura, infraestructura productiva local, proyectos de eficiencia energética, producción de alimentos, suministro de bienes y servicios, gestión comunitaria del agua, saneamiento básico y fortalecimiento ambiental y comunitario*, entre otras que beneficien a la sociedad y permitan la participación en las compras públicas de los actores mencionados en este artículo.
>
> PARÁGRAFO SEGUNDO. Cuando en una misma zona de beneficio social opere más de un actor popular, se deberá priorizar la contratación de Asociaciones Público Populares con aquellos que se encuentren bajo esquemas asociativos y que estén conformadas en al menos el 40% por mujeres.
>
> PARÁGRAFO TERCERO. En ninguno de los casos anteriores se requerirá estar inscrito en el Registro Único de Proponentes -RUP-, o el que haga sus veces y *la entidad contratante apoyará y acompañará el trámite de la facturación electrónica mediante los canales gratuitos habilitados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, así como los trámites de la expedición, seguimiento y control en caso de exigir registros y certificados fitosanitarios.* Con el propósito de facilitar el desarrollo de las unidades y actores mencionados en este artículo, *la DIAN también dispondrá de una clasificación y un mecanismo gratuito de fácil acceso y comprensión a la factura electrónica.*
>
> *PARÁGRAFO CUARTO. En situaciones de emergencia y desastres, las entidades públicas podrán comprar de manera directa productos agropecuarios de pequeños productores agrícolas y campesinos que hayan sido afectados y donarlos al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres* (cursiva fuera del texto original).

205. El proyecto de ley, el documento Bases y el PNI fueron publicados en la Gaceta del Congreso n.° 18 del 13 de febrero de 2023, es decir, siete días después de la radicación del texto en el Congreso de la República. Por ende, desde el primer momento, los miembros del Congreso conocieron la intención del Gobierno nacional de modificar el EGCAP para permitir que las personas y organizaciones de la economía popular pudieran celebrar contratos estatales.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

206. Además, el documento Bases y el PNI también fueron publicados en el informe de ponencia para primer debate en comisiones conjuntas[184], en segundo debate, tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Representantes[185], y en el informe de conciliación[186]. Esto significa que dicha información estuvo disponible para los congresistas y los ciudadanos durante todo el trámite legislativo del PND.

207. Puntualmente, se debe destacar que el artículo 82 del proyecto de ley contenía los siguientes elementos que se mantuvieron inalterados durante el trámite legislativo y fueron incorporados en los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023: (i) la habilitación a las entidades públicas para contratar con unidades que formen parte de la economía popular (artículos 100 y 101); (ii) la contratación directa como modalidad de selección del contratista (artículo 100); (iii) la reglamentación de la norma por el Gobierno nacional en cabeza del DNP, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la ANCP-CCE (artículo 101); (iv) los objetos contractuales (artículo 100); (v) la factura electrónica y el acompañamiento por parte de la DIAN (artículo 100); y (vi) la contratación directa en situaciones de emergencia y desastres, para la adquisición de productos agropecuarios de pequeños productores agrícolas y campesinos (artículo 100).

5.4.2.2. Deliberación en el Congreso de la República sobre la modificación del EGCAP

Discusión en las comisiones de asuntos económicos de ambas cámaras

208. Luego de su radicación en el Congreso de la República, el proyecto de ley fue discutido por los coordinadores y ponentes designados por las comisiones de asuntos económicos de ambas cámaras. En la Gaceta del Congreso n.° 180 del 19 de marzo de 2023, se lee que aquellos sesionaron de manera conjunta los días 7, 8, 9, 13, 14, 15 y 16 de marzo de 2023, "con el objetivo de revisar y discutir en su integridad el articulado"[187]. Específicamente, el artículo 82 fue discutido los días 9, 13 y 14 de marzo de 2023[188]. En el informe para el primer debate en sesión conjunta, publicado en la Gaceta del Congreso n.° 173 del 17 de marzo de 2023[189], los coordinadores y ponentes designados dejaron constancia de sus observaciones al artículo 82[190].

209. En razón de esas observaciones y con fundamento en "las reuniones realizadas por los coordinadores y ponentes con los sectores involucrados en el PND y con los representantes del Gobierno nacional"[191], en el informe de ponencia para primer debate, los coordinadores y ponentes designados propusieron la modificación del artículo 82[192]. Lo anterior, "en el sentido de clarificar la cuantía, así como la finalidad del proceso de contratación a través de asociaciones público populares, incluyendo, entre otros, eventos de infraestructura como vivienda rural, vías terciarias y otras, que impulsan el desarrollo territorial"[193].

210. En las Gacetas del Congreso n.° 180 y 181 del 19 de marzo de 2023, se dejó constancia de que, para primer debate, al menos dieciocho congresistas de diversos partidos políticos y tendencias ideológicas[194] y la bancada del partido Pacto Histórico[195] presentaron proposiciones sustitutivas, modificativas y eliminatorias del artículo 82.

211. El proyecto de ley fue aprobado en primer debate por las comisiones económicas conjuntas tercera y cuarta de la Cámara de representantes y el Senado de la República, en las sesiones de los días 20, 21, 22 y 23 de marzo de 2023[196]. De acuerdo con las Gacetas del Congreso en las que fueron publicadas las actas de dichas sesiones, la habilitación para celebrar contratos estatales con personas u organizaciones que forman parte de la economía popular fue intensamente discutida en primer debate.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

212. Para empezar, en la sesión del 20 de marzo de 2023, el senador John Jairo Roldán Avendaño propuso que el artículo 82 estableciera la modalidad de contratación directa, pero hasta la mínima cuantía de la entidad estatal[197]. Por su parte, el representante Modesto Enrique Aguilera Vides pidió que este artículo fuera discutido de manera individual[198], y el senador Wilson Neber Arias Castillo añadió que los reparos contra esa modalidad de contratación se fundaban en un *sesgo sociológico*. En su opinión, resultaba equivocada "la idea según la cual distribuir a través de organizaciones populares, resulta más riesgoso para la moralidad pública que la contratación que hacen los alcaldes"[199].

213. En la sesión del 21 de marzo de 2023, el senador ponente Juan Felipe Lemos Uribe explicó que "[l]as comisiones de ponentes y coordinadores, tomaron la decisión responsable de limitar [la norma] a la mínima cuantía"[200]. Posteriormente, intervinieron el senador Wilson Neber Arias Castillo, para defender la inconveniencia de esa limitación; el senador Juan Felipe Lemos Uribe, con la finalidad de abogar por la importancia de ese límite; y el senador Carlos Alberto Benavides Mora, para precisar los puntos en los que estuvieron de acuerdo los coordinadores y ponentes, así como los beneficiarios de la medida[201].

214. Como resultado de la discusión del proyecto de ley, el artículo 82 pasó a ser el artículo 91. Este fue aprobado en primer debate, como venía en el informe de ponencia, con 26 votos a favor y uno en contra. Este artículo es idéntico al actual artículo 100 de la Ley 2294 de 2023.

Discusión en la plenaria del Senado de la República

215. Ahora bien, en los informes de ponencia para segundo debate en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes, se lee que el artículo 91 (artículo 100) fue discutido por los coordinadores y ponentes en las sesiones de cada célula legislativa el 11 de abril de 2023[202]. Para el efecto, "revisaron las proposiciones que fueron dejadas como constancia por los congresistas durante el primer debate, las proposiciones presentadas y radicadas en la Secretaría de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes y las modificaciones sugeridas en el debate por parte de los coordinadores, ponentes y representantes del Gobierno nacional"[203]. En los informes de ponencia solo se hicieron ajustes de forma al artículo 91 (artículo 100). Además, se incluyó un artículo nuevo, el 356, denominado "asociaciones de iniciativa público popular". Este artículo es idéntico al actual artículo 101 de la Ley 2294 de 2023.

216. El texto definitivo del proyecto de ley fue aprobado por la plenaria del Senado en las sesiones de los días 2 y 3 de mayo de 2023[204]. En dicho texto, los artículos 98 y 99 corresponden a los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023. Sobre la conveniencia e inconveniencia de estos artículos, en la sesión del 2 de mayo de 2023, intervinieron los senadores Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Miguel Uribe Turbay, Jonathan Ferney Pulido Hernández y Jhon Jairo Roldán Avendaño[205]. En esa misma oportunidad, fueron votadas las proposiciones de eliminación del artículo 91 (artículo 100), presentadas por los senadores Miguel Uribe Turbay y Jonathan Ferney Pulido Hernández. Tales proposiciones fueron negadas con veinte votos por el sí y sesenta votos por el no[206].

217. El artículo 356 (artículo 101) fue profusamente discutido en la sesión del 2 de mayo de 2023. Con sustento en la petición de los senadores Albeiro Echeverry Alvarán y Miguel Uribe Turbay, el artículo 356 (artículo 101) fue discutido y votado de manera individual. Para defender esta solicitud y abogar por la eliminación de la norma –proposición presentada por él y la senadora Paloma Susana Valencia Laserna–, el senador Uribe Turbay se refirió ampliamente a la inconveniencia e ilegalidad de ese artículo. Sobre este último punto, afirmó: "las asociaciones público populares, ¡claro que violan el régimen de contratación

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

pública!"[207]. En similar sentido, intervinieron extensamente los senadores Jonathan Ferney Pulido Hernández, Juan Felipe Lemos Uribe, Paloma Susana Valencia Laserna y Guido Echeverri Piedrahíta[208].

218. Así mismo, pero para defender la aprobación de la norma, intervinieron los senadores Juan Diego Echavarría Sánchez, Clara Eugenia López Obregón, Carlos Alberto Benavides Mora y Wilson Neber Arias Castillo[209]. En este orden, fue votada la proposición de eliminación del artículo 356 (artículo 101). Dado que se produjo un empate, la votación fue repetida[210]. Dicha proposición fue votada negativamente por la plenaria del Senado con 38 votos por el sí y 39 votos por el no. Finalmente, en la sesión del 3 de mayo de 2023, el artículo fue aprobado como venía en el informe de ponencia con 73 votos por el sí y 11 votos por el no[211].

Discusión en la plenaria de la Cámara de Representantes

219. El texto definitivo del proyecto de ley fue aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes en las sesiones de los días 2, 3 y 4 de mayo de 2023[212]. El artículo 91 (artículo 100) fue discutido en la sesión del 4 de mayo de 2023. En esta, el partido Centro Democrático y el representante Wadith Alberto Manzur Imbett presentaron sendas solicitudes de eliminación de la norma. Por solicitud de sus autores, dichas proposiciones fueron dejadas como constancias. En consecuencia, fueron discutidas las proposiciones modificativas no avaladas por el Gobierno nacional, presentadas por los representantes Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Carlos Felipe Quintero Ovalle, Juan Carlos Lozada Vargas, José Octavio Cardona León, Carolina Giraldo Botero y Modesto Enrique Aguilera Vides[213].

220. En la mencionada sesión, intervinieron diez representantes con el fin de cuestionar la conveniencia del artículo 91 (artículo 100)[214], y siete, para defender su aprobación[215]. Posteriormente, en el curso del debate, el Gobierno nacional avaló dos proposiciones presentadas por los representantes José Octavio Cardona León y José Eliécer Salazar López, quienes pidieron excluir a las personas naturales de los beneficiarios del artículo 91 (artículo 100); y de los representantes Carolina Giraldo Botero y Duvalier Sánchez Arango, quienes solicitaron incluir un nuevo parágrafo relacionado con la aplicación de los principios que gobiernan la contratación estatal[216]. Así, el artículo 91 (artículo 100) fue aprobado –como venía en la ponencia y con las dos proposiciones avaladas– con 92 votos por el sí y 2 votos por el no.

221. En la sesión del 4 de mayo de 2023, luego de una intensa discusión[217], la plenaria aprobó la proposición de eliminación del artículo 356 (artículo 101), presentada por los representantes Hernán Darío Cadavid Márquez y José Jaime Uscátegui Pastrana. Lo anterior, con 45 votos por el no y 71 votos por el sí.

Conciliación del proyecto de ley

222. Dadas las discrepancias de los textos del proyecto de ley aprobados en las plenarias del Senado y la Cámara de Representantes, se conformó la respectiva comisión de conciliación. En relación con los artículos 91 (artículo 100) y 356 (artículo 101), esta optó por acoger el texto del proyecto de ley aprobado en la plenaria del Senado de la República[218]. En el informe de conciliación, dos senadores y dos representantes manifestaron su oposición al artículo 356 (artículo 101)[219].

223. En la sesión de la plenaria de la Cámara, celebrada el 5 de mayo de 2023, varios representantes alertaron sobre lo anterior e insistieron en la inconveniencia de tales artículos[220]. En cumplimiento de la

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

decisión adoptada por la Sala Plena de la Corte Constitucional en el Auto 705 de 2024, la plenaria del Senado aprobó el informe de conciliación el 4 de junio de 2024[221].

224. *Conclusión*. De acuerdo con las gacetas del Congreso en las que fueron publicadas las actas de las sesiones, en el trámite legislativo que culminó con la aprobación de los artículos demandados, los congresistas sí deliberaron ampliamente sobre la conveniencia de esas normas y, en particular, sobre el impacto de estas disposiciones y su articulación con el EGCAP. Entre las materias objeto de controversia y decisión, caben destacar: (i) la modalidad de selección de los contratistas; (ii) el monto de los contratos; (iii) los destinatarios de la medida; (iv) el efecto de la medida en el contexto de la lucha contra la corrupción y (v) la aplicación de los principios que gobiernan la contratación estatal.

5.4.3. La medida estuvo precedida de una *justificación suficiente* ofrecida por el Gobierno nacional durante el trámite legislativo

225. Ya se indicó que, desde el primer momento, los miembros del Congreso conocieron la intención del Gobierno nacional de modificar el EGCAP para permitir que las personas y organizaciones de la economía popular celebraran contratos estatales. Dicha información, contenida en el documento Bases y PNI, estuvo disponible para los congresistas y los ciudadanos durante todo el trámite legislativo del PND.

226. Además, en capítulos precedentes, también se explicó la manera en que las Bases del PND desarrollan con detalle el alcance de las alianzas público populares en el contexto general del PND. De forma específica, se sintetizó la información que, con ese propósito, ofrece detalladamente el *pilar* "reconocimiento e impulso a la Economía Popular y Comunitaria (EP)" del tercer *catalizador* del *eje de transformación* seguridad humana y justicia social.

227. En la Gaceta del Congreso n.° 180 del 19 de marzo de 2023, consta que los días 22, 23, 27, 28 de febrero y 1 y 6 de marzo de 2023, "cada ministro del gabinete expuso las principales apuestas de su sector administrativo para desarrollarse durante los próximos cuatro años"[222]. El 1 de marzo de 2023, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la ANCP-CCE explicaron el alcance del artículo 82 (artículo 100) del proyecto de ley ante los coordinadores y ponentes de las comisiones terceras y cuartas del Congreso[223]. Igualmente, en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 4 de mayo de 2023, el entonces ministro del interior, Luis Fernando Velasco Chaves, también intervino para explicar el alcance de la medida[224]. Por último, no sobra recordar que la plenaria del Senado fue la instancia que decidió la inclusión del artículo 356 (artículo 101).

228. De esta forma, la Sala considera que la aprobación de los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 sí estuvo precedida de una *justificación suficiente*, ofrecida por el Gobierno nacional durante dicho trámite, en la que este explicó cuál es la función de planeación que cumplen esas normas, su carácter instrumental y su idoneidad para ejecutar la parte general del PND y el PNI.

229. *Conclusiones del cargo por la presunta violación del principio de unidad de materia en la ley del PND.* Con fundamento en el escrutinio de mayor intensidad definido por la Sentencia C-244 de 2025, la Sala concluye que los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 no vulneran el principio de unidad de materia del PND. Son seis las razones:

1. Por su ubicación en la Ley 2294 de 2023, las normas demandadas son una medida instrumental del *eje de transformación* "seguridad humana y justicia social". Este *eje* se encuentra en el numeral 2 del artículo 3 del PND, esto es, en su parte general. Lo anterior supone que, desde una perspectiva formal, las normas demandadas tienen la finalidad de cumplir con los propósitos y metas a los que apunta el citado *eje*.

2. El documento Bases del PND y, en particular, el *pilar* "reconocimiento e impulso a la Economía Popular y Comunitaria (EP)" del tercer *catalizador* del *eje de transformación* seguridad humana y justicia social

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

demuestra que los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 tienen una relación con los objetivos, metas, planes y estrategias de la parte general del PND. Igualmente, en el PNI existe una línea de inversión estratégica nacional y una línea de inversión en cada uno de los departamentos del país, para la "[…] inclusión financiera [y] e[l] impulso a la economía popular, comunitaria, y solidaria".

3. Los artículos demandados son en sí mismos la materialización del *pilar* "reconocimiento e impulso a la Economía Popular y Comunitaria (EP)" del tercer *catalizador* del *eje de transformación* seguridad humana y justicia social. La conexidad que existe entre los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 y la parte general del PND es directa porque cumplen de manera cierta y concreta el mandato previsto en ese *pilar*. De igual manera, la conexidad es inmediata, en la medida en que el cumplimiento del aludido *pilar* no depende de la intervención de otra condición o circunstancia. Así, la conexidad entre las normas demandadas y la parte general del PND y el PNI es directa e inmediata –estrecha y verificable– porque la efectividad de esta se obtiene indefectible e inevitablemente de la ejecución de aquellas.

4. La modificación que introducen los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 al EGCAP tiene un fin planificador y de impulso a la ejecución del PND y del PNI. Esto es así, en la medida en que, indudablemente, materializan el *pilar* "reconocimiento e impulso a la Economía Popular y Comunitaria (EP)" del tercer *catalizador* del *eje de transformación* seguridad humana y justicia social.

5. Desde el día de la radicación en el Congreso de la República del proyecto de ley que culminó con la sanción de la Ley 2294 de 2023, los miembros del Congreso conocieron la intención del Gobierno nacional de modificar el EGCAP para permitir que las personas y organizaciones de la economía popular pudieran celebrar contratos estatales. Dicha información, contenida en el documento Bases y en el PNI, estuvo disponible para los congresistas y los ciudadanos durante todo el trámite legislativo del PND. Además, de acuerdo con las gacetas del Congreso en las que fueron publicadas las actas de las sesiones, los congresistas deliberaron ampliamente sobre la conveniencia de esas normas y, en particular, sobre el impacto de estas disposiciones y su articulación con el EGCAP.

6. La aprobación de los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 estuvo precedida de una *justificación suficiente*, ofrecida por el Gobierno nacional durante dicho trámite, en la que este explicó cuál es la función de planeación que cumplen esas normas, su carácter instrumental y su idoneidad para ejecutar la parte general del PND y el PNI.

6. La reserva de ley como límite de la potestad reglamentaria en el ámbito de la contratación estatal. Reiteración de jurisprudencia

230. En virtud del inciso final del artículo 150 de la Constitución, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública debe ser expedido por el Congreso de la República en ejercicio de sus competencias ordinarias[225]. Esta Corporación ha expresado que el EGCAP no necesariamente debe ser un único cuerpo normativo, pues de él pueden formar parte varias leyes que regulen diversas materias relacionadas con la contratación estatal[226]. También ha sostenido que, a pesar de su especialidad, el legislador no puede fijar reglas de jerarquía o de subordinación de otras leyes ordinarias respecto del estatuto contractual, "pues ello implicaría un desconocimiento de la Constitución Política"[227].

231. Ahora bien, comoquiera que, por expreso mandato constitucional, el EGCAP debe ser expedido por el Congreso de la República, la regulación de la contratación estatal tiene *reserva legal* o *reserva de ley.* De acuerdo con la jurisprudencia, esta reserva, que es *material*[228], protege el principio democrático y la separación de los poderes públicos[229]. La existencia de la reserva de ley en materia de contratación estatal tiene, al menos, dos consecuencias: (i) "los aspectos principales, centrales y esenciales de la materia objeto de reserva [deben] est[ar] contenidos (regulados) en una norma de rango legal"[230]; y (ii) "las materias objeto de reserva de ley no pueden ser 'deslegalizadas', esto es, el legislador no puede delegar al

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Ejecutivo que regule esa materia mediante reglamento, en desarrollo del artículo 189.11 de la Constitución"[231].

232. El numeral 10 del artículo 189 de la Constitución establece que al presidente de la República le corresponde velar por el "estricto cumplimiento de las leyes". El numeral 11 de ese mismo artículo dispone que el presidente de la República debe "[e]jercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes". La finalidad de la reglamentación consiste, entonces, en "llevar a cabo una concreción administrativa de los elementos centrales definidos previamente por la ley"[232]. En otras palabras, tal finalidad se concreta en la materialización "[d]el enunciado abstracto de la ley [para] encauzarlo hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real"[233].

233. La potestad reglamentaria tiene cuatro características[234]: es *ordinaria* porque es una función constitucional de la Rama Ejecutiva, de suerte que su ejercicio no exige una habilitación distinta a lo dispuesto en el artículo 189.11 de la Constitución[235]. Tiene carácter *derivado*, pues requiere de "la preexistencia de un contenido material legislativo"[236]. Es decir, "si el legislador no define ese presupuesto normativo básico estaría delegando en el Gobierno lo que la Constitución ha querido que no sea materia de reglamento sino de ley, pues el requisito fundamental que supone la potestad reglamentaria es la existencia previa de un contenido legal por reglamentar"[237]. Igualmente, la potestad reglamentaria es *limitada* porque se encuentra subordinada a la Constitución y a la ley. En consecuencia, no puede alterar o modificar su contenido o su espíritu y tampoco puede ocuparse de materias cuyo contenido está reservado al legislador. Esto significa que el reglamento tampoco puede zanjar las discrepancias interpretativas o las antinomias entre dos textos legales, pues esta es una competencia privativa del legislador[238]. Por último, la potestad reglamentaria es *permanente*: puede ser ejercida por el presidente de la República sin ninguna limitación temporal y cuantas veces sea necesario, mientras la ley se encuentre vigente[239].

234. El carácter derivado y limitado de la potestad reglamentaria supone que la extensión del campo para el ejercicio de aquella "no la traza de manera subjetiva y caprichosa el presidente de la República, sino que la determina el Congreso de la República al dictar la ley"[240]. Dicho de otro modo: "a mayor precisión y detalle se restringirá el ámbito propio del reglamento y, a mayor generalidad y falta de estos, aumentará la potestad reglamentaria"[241]. En consecuencia, el espacio que la Constitución ha reservado material o formalmente a la ley "no pued[e] ser ocupado por normas de inferior jerarquía y, por tanto, en ninguna circunstancia, pued[e] ser sustituido por la potestad reglamentaria del presidente"[242].

235. De conformidad con lo expuesto, el alcance de la reserva de ley en el ámbito de la contratación estatal puede analizarse desde dos perspectivas que están íntimamente relacionadas: (i) las materias que el legislador *debe* incluir en el EGCAP o que, en términos generales, deben ser reguladas por aquel, porque tienen esa reserva y (ii) los asuntos del orden contractual que, en consecuencia, *desbordan* la potestad reglamentaria del presidente (carácter derivado y limitado).

236. Debe destacarse que la Constitución Política prácticamente guarda silencio sobre el contenido del EGCAP[243]; pese a que encomienda al legislador su expedición. En efecto, solo algunas disposiciones se refieren de manera tangencial a asuntos vinculados con la contratación estatal. Por ejemplo, los artículos 122, 126, 127 y 179 determinan algunas inhabilidades para celebrar contratos con el Estado; los numerales 9 y 14 del artículo 150 establecen que, mediante una ley, el Congreso concederá al Gobierno una autorización general para celebrar contratos, y aprobará o improbará los contratos celebrados sin

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

autorización previa; los artículos 300.9 y 313.3 se refieren a las autorizaciones de las asambleas departamentales y los concejos municipales para la celebración de contratos por parte de los gobernadores y alcaldes, respectivamente; y el artículo 273 prevé el mecanismo de selección de licitación pública y la posibilidad de que, durante su desarrollo, se celebre una audiencia pública a petición del contralor general de la República y demás autoridades de control fiscal. Este último artículo aclara que "[l]os casos en que se aplique el mecanismo de audiencia pública, la manera como se efectuará la evaluación de las propuestas y las condiciones bajo las cuales se realizará aquella, serán señalados por la ley". Por su parte, el artículo 355 inciso 2 deja al Gobierno Nacional la reglamentación de los contratos que celebren el gobierno nacional, departamental, distrital y municipal con recursos de sus respectivos presupuestos, con entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, para impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los Planes Seccionales de Desarrollo.

237. La ausencia de un listado específico de materias que el legislador debe incluir en el EGCAP supone, en principio, la dificultad de establecer, con sustento en el texto fundamental, los asuntos que *a priori* tienen reserva de ley. De ahí que esta Corporación haya sostenido de manera pacífica y reiterada que el legislador es titular de un amplio margen de configuración en esta materia[244]. La Corte ha concluido que, *prima facie*, dicho margen estaría limitado por los principios que gobiernan la función administrativa, la prevalencia del interés general y los principios de proporcionalidad y racionalidad[245].

238. Ante la dificultad anotada, en el ejercicio casuístico de resolver caso por caso, esta Corporación ha señalado algunos temas que, tratándose de la contratación estatal, dado su carácter *esencial* o *medular*, tienen reserva material de ley y, por consiguiente, deben formar parte del EGCAP.

239. *El EGCAP debe contener los principios y las normas fundamentales que guían la contratación estatal.* La finalidad del EGCAP consiste en materializar los objetivos del Estado social de derecho y, en particular, garantizar la prevalencia del interés general[246]. Para alcanzar este propósito, el EGCAP está llamado a recoger "los principios universales"[247] y "las normas fundamentales que guiarán la actividad contractual del Estado para el adecuado cumplimiento de sus fines en procura de la obtención del interés general"[248]. Esto incluye definir: (i) el alcance de la autonomía contractual de las partes y, en particular, de las entidades estatales[249] y (ii) la noción general de lo que se ha de entender por contrato estatal[250].

240. *El EGCAP debe regular "los aspectos más significativos de la contratación pública"*[251] y *"las normas generales aplicables a los contratos"*[252]. En principio, tales aspectos y normas son, entre otros, "la determinación de la capacidad contractual, tanto de las entidades públicas, como de los particulares, incluido el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para contratar[253]; "la determinación de los elementos esenciales del contrato del Estado, sus condiciones de validez y de eficacia; la enunciación de los derechos y deberes de las partes del contrato, así como la enunciación de categorías contractuales genéricas[254],,[255]. Igualmente, de esta regulación básica también formarían parte "las cláusulas excepcionales y la manera de liquidar los contratos y de resolver las controversias que surjan entre las partes[256],,[257], además de las causales de nulidad de los contratos, el control de la gestión contractual y la responsabilidad contractual[258]. Partiendo de lo anterior, la regulación mínima de los asuntos referidos formaría parte del "núcleo propio del Estatuto de Contratación" [259]. En esa medida, tiene reserva de ley y "no podría ser un asunto regulado mediante actos administrativos[260],,[261].

241. Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia, lo anterior no significa que el EGCAP esté llamado a ser una norma omnicomprensiva o excesivamente pormenorizada. El inciso final del artículo 150 de la

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Constitución no obliga al legislador a dictar "un estatuto contractual que desarrolle la materia en forma integral y casuística"[262]. Aceptar la existencia de dicha obligación implicaría "desconocer el campo de acción que le corresponde a la Administración respecto de los contenidos normativos que, al estar expuestos a las cambiantes circunstancias, demandan una regulación ágil y expedita que permita lograr la debida ejecución de la ley"[263].

242. Desde esta perspectiva, el reglamento no debe ser "una reiteración textual de la ley, pues tal sería un ejercicio inane del Ejecutivo que contrariaría principios superiores del ordenamiento"[264]. Antes bien, dado el contenido general del EGCAP –"[n]o sin razón se ha sostenido recurrentemente que Ley 80 de 1993 es una ley de principios más que de reglas detalladas de la actividad contractual de la Administración Pública"[265]–, "el Gobierno nacional cuenta con un amplio margen para [su] reglamentación"[266].

243. *El EGCAP debe definir las modalidades de selección del contratista, las causales que dan lugar a cada una de ellas y las reglas básicas del procedimiento para esa selección.* Esto es así porque de ello "depende en gran medida el éxito de la gestión contractual del Estado y, por ende, la debida satisfacción de las necesidades públicas"[267]. Para cumplir esta tarea, en aplicación de los principios que rigen la función administrativa (artículo 209 de la CP) y con la finalidad de preservar el interés general, el legislador debe prever los mecanismos generales para que la selección sea objetiva[268] y contrarrestar la corrupción[269]. En efecto, el legislador debe garantizar que en el proceso de selección del contratista compitan "quienes tengan la real posibilidad de ofrecer lo que demanda la Administración"[270]; esto sin perjuicio de que "el Congreso puede incluir criterios de ponderación, mecanismos de distinción y tratos diferenciados razonables"[271].

244. En este contexto, son "aspectos básicos y generales" que tienen reserva de ley[272]: (i) la consagración de una regla general en la definición de las modalidades de selección del contratista, así como de las excepciones que se estimen pertinentes[273]; (ii) las modalidades de selección del contratista y las causales que dan lugar a cada una de ellas[274]; (iii) las reglas generales del procedimiento para esa selección[275]; (iv) "la regulación [de] los requisitos habilitantes y los elementos que cada entidad debe valorar para la escogencia de quien celebrará el contrato estatal"[276]; y (v) las reglas básicas de imperativo cumplimiento para dar plena aplicación al principio de la transparencia en el proceso de selección del contratista.

245. En desarrollo de lo anterior, esta Corporación ha señalado que el establecimiento de los procedimientos de selección es un "ámbito reservado constitucionalmente al Legislador", "puesto que ello forma parte del núcleo propio del Estatuto de Contratación"[277]. De forma similar, en la sentencia C-949 de 2001 la Corte expresó que "[l]a determinación de los procedimientos para el ejercicio de la actividad contractual como ya se dijo, son materia de reserva de ley". Finalmente, en la Sentencia C-119 de 2020 se indicó que "además de la obligación de selección objetiva, *la regulación de dichos procedimientos tiene reserva de ley*, con amplia facultad de configuración por parte del Legislador" (cursiva fuera del original).

246. Ahora, si se constata que el legislador definió "los aspectos generales y básicos" de una específica modalidad de selección, es decir, si existe "un contenido material legislativo" previo, "el Gobierno nacional, en ejercicio de la facultad que le confiere el numeral 11 del artículo 189 superior, [podrá] reglamentar los aspectos atinentes a esa forma o manera de contratar, como parte de la función inherente a la Administración, cual es la de ejecutar las leyes para su efectivo cumplimiento"[278].

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

247. *El EGCAP debe determinar "la competencia y la capacidad de los sujetos públicos y privados para celebrar contratos"*[279], *así como los requisitos para suscribir determinados tipos de contratos.* Esta es una materia "propia y de obligada regulación dentro de un estatuto de contratación estatal"[280]. En efecto, la competencia y la capacidad jurídica para celebrar contratos estatales "atañen a las calidades o atributos específicos que deben tener dichos sujetos, con el fin de que puedan ser titulares y hacer efectivos los derechos y obligaciones que emanan de la relación contractual"[281]. Igualmente, el EGCAP debe contener los requisitos, las exigencias y la modalidad de selección para celebrar determinados contratos –como, por ejemplo, los de prestación de servicios profesionales[282] y los acuerdos marco de precios[283]–, pues esta regulación es propia del legislador y, por ende, ajena a la potestad reglamentaria.

248. *El EGCAP debe fijar el procedimiento administrativo especial para la cesión de los contratos cuando se produzca la inhabilidad o incompatibilidad sobreviniente del contratista*[284]. Esta Corporación ha expresado que los procedimientos administrativos especiales solo pueden ser regulados por el legislador[285]. Así, "mediante acto administrativo no es posible crear procedimientos administrativos que regulen las relaciones entre la Administración y el ciudadano, esto es, con efectos extra-orgánicos, y si la ley no regula estos mínimos procedimentales será preciso acudir al procedimiento general consignado en el artículo 2º del CPACA, como norma supletoria para estos casos"[286].

249. *Las entidades estatales pueden expedir manuales de contratación y pliegos de condiciones que estén sometidos a la Constitución, al EGCAP y al reglamento*. La reserva de ley que opera sobre la contratación pública no impide que las entidades estatales puedan "expedir actos administrativos reglamentarios que, en ejercicio de la potestad administrativa de autoorganización[287], precisen los órganos internos, los responsables, las actividades, procesos y procedimientos que deben desarrollarse[288], para el adecuado cumplimiento de la Ley y de los principios de la función administrativa, previstos en el artículo 209 de la Constitución"[289].

250. En la actualidad, esos actos administrativos se conocen como *manuales de contratación*[290]. Como es natural, estos actos administrativos no pueden desconocer o modificar el EGCAP "y, por lo tanto, entre otras cosas, no pueden crear procedimientos de selección de contratistas o modificar la regulación legal de los existentes[291],"[292]. Así mismo, las entidades públicas también son titulares de la facultad reglamentaria para expedir actos administrativos de carácter general que rijan los elementos particulares en cada procedimiento de selección de contratista. Dentro de estos, uno de los más destacables son los *pliegos de condiciones*[293].

251. La potestad de expedir manuales de contratación y pliegos de condiciones se encuentra sometida a los decretos reglamentarios que expida el presidente de la República. En consecuencia, la ley no puede delegar en los órganos de dirección de la entidad la reglamentación de su régimen contractual, pues esta es una competencia exclusiva del presidente de la República[294]. La validez de dicha reglamentación dependerá, en todos los casos, de "la preexistencia de un contenido material legislativo"[295].

252. Los decretos reglamentarios, los manuales de contratación y los pliegos de condiciones "se diferencian en cuanto a su jerarquía normativa, amplitud de la competencia y ámbitos de aplicación"[296].

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Sin embargo, estos tres tipos de actos administrativos tienen en común que, para todos los efectos, están sujetos a la Constitución y a la ley.

7. Solución del cargo por la presunta violación de las competencias del Congreso y del Ejecutivo en materia de contratación estatal (reserva de ley y potestad reglamentaria)

253. Los demandantes sostienen que los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 violan las competencias que la Constitución asigna al Congreso y al Ejecutivo en materia de contratación estatal. Esto, por dos razones. Primera, no definen expresiones como "economía popular", "instrumentos asociativos de origen comunitario" y "unidades de economía popular" y, por tanto, los destinatarios de las medidas son indeterminados. Y, segunda, no establecen las capacidades técnicas, los requisitos y las condiciones para celebrar los contratos allí establecidos. A su juicio, las normas demandadas delegan en el Gobierno nacional esa regulación o, en otras palabras, la determinación del "régimen de contratación pública aplicable a un sin número no precisado de sujetos"[297]. Esto, a pesar de que tales elementos tienen reserva de ley.

254. En el numeral 5.1.1. *supra*, la Sala analizó el alcance de las normas demandadas. Con base en lo allí expuesto y de acuerdo con lo indicado en el cargo admitido, procede a determinar si aquellas desconocen las competencias constitucionales del Congreso y del Ejecutivo en materia de contratación estatal y, puntualmente, el principio de reserva de ley y los límites de la potestad reglamentaria. Para el efecto, comprobará si, como lo afirman los demandantes, el legislador delegó en el Ejecutivo la reglamentación de materias objeto de la mencionada reserva, que debían estar contenidas y desarrolladas en la ley.

7.1. El artículo 100 de la Ley 2294 de 2023 vulnera la reserva de ley en materia de contratación estatal y excede los límites constitucionales de la potestad reglamentaria

255. La Sala encuentra que el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023 desconoce la reserva de ley prevista en el inciso final del artículo 150 de la Constitución y, correlativamente, los límites de la potestad reglamentaria del presidente de la República, consagrada en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política. Lo anterior, porque dicha disposición introduce un nuevo evento de contratación directa cuya procedencia depende principalmente de una condición subjetiva relacionada con la calidad del contratista, sin definir con la precisión constitucionalmente exigible, quiénes son los sujetos habilitados para contratar directamente con las entidades estatales bajo tal modalidad.

256. Como se explicó en precedencia –num. 6 *supra*–, el EGCAP debe regular los aspectos básicos, generales y estructurales de la actividad contractual del Estado. Dentro de esos aspectos se encuentran las modalidades de selección del contratista, las causales que habilitan el uso de cada una de ellas, las reglas generales del procedimiento de selección, la capacidad de los sujetos públicos y privados para contratar con el Estado y los requisitos esenciales para la celebración de los contratos estatales. En relación con lo anterior, conviene reiterar que la Corte Constitucional ha establecido que la determinación de las modalidades o procedimientos de selección de los contratistas es un asunto que tiene reserva de ley[298]. Ahora bien, uno de los aspectos centrales relacionado con dichos procedimientos de selección consiste en la definición de las causales o eventos que dan lugar a emplear determinada modalidad, las cuales están reservadas al legislador.

257. La reserva de ley en esta materia no significa que el Congreso deba regular exhaustivamente todos los aspectos operativos de cada modalidad contractual. La Constitución no exige que el EGCAP sea un cuerpo normativo casuístico ni impide que el Gobierno nacional, en ejercicio de la potestad reglamentaria, adopte medidas dirigidas a asegurar la cumplida ejecución de la ley, tal como también se explicó en precedencia. Sin embargo, esa potestad presupone la existencia de una regulación legal previa, suficiente y materialmente determinada. El reglamento puede desarrollar, concretar y hacer operativa la ley, pero no

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

sustituirla, completarla en sus elementos esenciales ni definir por primera vez aspectos que la Constitución reservó al legislador.

258. En el caso del artículo 100 demandado, la Sala advierte que la norma habilita a las entidades estatales para celebrar directamente contratos hasta por la mínima cuantía con "personas naturales o entidades sin ánimo de lucro que hagan parte de la economía popular y comunitaria", esto es, las APPo. De este modo, la disposición incorpora una nueva hipótesis de contratación directa cuya procedencia depende, de manera principal, de la identificación del sujeto potencial contratista. En tal sentido, este asunto no corresponde simplemente a una regla accesoria o instrumental, sino que hace parte del presupuesto mismo que habilita a la entidad estatal para acudir a esta modalidad de selección.

259. Esta circunstancia es constitucionalmente relevante. Las causales de contratación directa constituyen excepciones a la regla general de selección mediante procedimientos competitivos. Por esa razón, su configuración legal debe ser clara, precisa y suficiente, concretamente, en lo relacionado con el evento o causal que determina su utilización. Cuando el legislador decide permitir la contratación directa con determinado grupo de sujetos, debe establecer con certeza razonable quiénes integran ese grupo, cuáles son los criterios que permiten identificarlos y bajo qué condiciones pueden contratar con el Estado. La falta de determinación del sujeto habilitado no constituye un vacío menor, sino una omisión sobre un elemento estructural de la modalidad de selección.

260. La expresión "personas naturales o entidades sin ánimo de lucro que hagan parte de la economía popular y comunitaria" no satisface esa exigencia constitucional. Aunque la norma excluye a las personas jurídicas con ánimo de lucro y limita formalmente el universo de destinatarios a personas naturales y entidades sin ánimo de lucro, no define con precisión qué significa hacer parte de la "economía popular y comunitaria". Tampoco establece criterios normativos suficientes para identificar, con un alto grado razonable de certeza, cuáles personas naturales o entidades sin ánimo de lucro pueden ser destinatarias de la contratación directa allí prevista. Incluso, esta indeterminación puede, además, generar una tensión con el artículo 355 de la Constitución Política, en la medida en que impide establecer con certeza si las entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad a las que se refiere el inciso segundo de esa disposición constitucional pueden quedar comprendidas dentro de la categoría de "economía popular y comunitaria" prevista en el artículo 100 *sub examine*.

261. Si la norma involucrase en su concepto de "economía popular y comunitaria" a las entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, se desconocería el segundo inciso del artículo 355 de la Constitución. Esto, porque los contratos que pueden celebrarse con esas entidades deben ceñirse a los precisos términos de la referida disposición constitucional [299], y el artículo 100 demandado los sustraería de dicho régimen para habilitar su celebración a través de la modalidad de contratación directa. No obstante, el nivel de indeterminación de la norma impide definir con certeza si las entidades a las que se refiere la norma son equivalentes a las que se alude en el artículo 355 Constitucional.

262. La indeterminación advertida no se supera por la referencia general a la economía popular en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Dicho documento permite comprender la finalidad de política pública que inspiró la medida y su relación con los objetivos del Plan. No obstante, una cosa es que las Bases del Plan sirvan para establecer la conexidad de la disposición con los objetivos generales del PND y otra distinta es que puedan suplir la regulación legal de los elementos esenciales de una modalidad de selección de contratistas del Estado. El hecho de que la promoción de la economía popular pueda ser un objetivo legítimo y constitucionalmente admisible no exonera al legislador de definir, con la precisión exigida por la reserva de ley, los sujetos y condiciones que habilitan acudir a esta modalidad contractual, esto es, a las APPo.

263. La noción de economía popular contenida en las Bases del Plan cumple una función principalmente programática, diagnóstica y de política pública. Dicha categoría permite identificar un universo social y económico amplio que el Estado pretende reconocer, caracterizar, fortalecer e incluir en distintos instrumentos de fomento. Sin embargo, esa misma amplitud impide que dicha noción pueda operar, sin una

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

delimitación legal adicional, como criterio jurídico suficiente para habilitar una causal de contratación directa. Con esto se quiere señalar que una categoría puede ser adecuada para orientar políticas públicas de inclusión económica y, al mismo tiempo, resultar insuficiente para definir los sujetos habilitados para contratar directamente con el Estado.

264. La amplitud de la categoría empleada por el artículo 100 es especialmente problemática porque la economía popular, de conformidad con las Bases del Plan, se refiere a los oficios y ocupaciones mercantiles y no mercantiles desarrollados por "unidades económicas de baja escala", e indica además que tales actores "pueden realizar sus actividades de manera individual, en unidades económicas, u organizados de manera asociativa"[300]. Así entendida, la categoría comprende actividades productivas, distributivas, comerciales, domésticas y comunitarias, desarrolladas por personas, familias, micronegocios, microempresas o formas asociativas, en cualquier sector económico. Por tanto, no se delimita con suficiencia un grupo determinado de sujetos, sino que se describe un ámbito económico heterogéneo, amplio y, especialmente, impreciso.

265. Esa excesiva amplitud genera un problema constitucional específico: el artículo 100 no utiliza la economía popular como simple referente de política pública, sino como presupuesto de procedencia de una modalidad excepcional de selección. En efecto, la pertenencia a la economía popular y comunitaria es el criterio que permite a una entidad estatal celebrar directamente contratos hasta por la mínima cuantía. Por ello, la falta de precisión sobre quiénes integran esa categoría no constituye una indeterminación menor, sino un vacío sobre el elemento que activa la causal de contratación directa.

266. Teniendo en cuenta lo anterior, las Bases del Plan no establecen criterios normativos suficientes para resolver asuntos indispensables para aplicar la disposición acusada. En particular, no precisan: (i) qué debe entenderse por "baja escala"; (ii) cuáles parámetros permiten identificar una unidad económica personal, familiar, micronegocio o microempresa para efectos de contratación directa; (iii) qué nivel de organización o formalización resulta exigible; (iv) cómo se acredita la pertenencia a la economía popular y comunitaria. En tal sentido, no es posible advertir límites precisos que impidan que la categoría sea aplicada de manera expansiva por la entidad contratante o por el reglamento, lo que sería efecto del alto grado de indeterminación.

267. En tales términos, la categoría carece de un nivel suficiente de delimitación para operar como criterio normativo de habilitación de una causal de contratación directa. La consecuencia práctica de esta indeterminación es que la delimitación material del universo de posibles contratistas queda diferida, en una medida constitucionalmente excesiva, al Ejecutivo y, eventualmente, a cada entidad estatal al momento de estructurar los documentos del proceso contractual. Esto desconoce la reserva legal en materia de contratación pública, pues el legislador no puede crear una modalidad excepcional de selección fundada en la calidad subjetiva del contratista y, al mismo tiempo, dejar sin definición suficiente el criterio que permite identificar a los sujetos beneficiarios o destinatarios de esa excepción. Esta falta de precisión, como se indicó, traslada al reglamento –y, eventualmente, a cada entidad contratante– la definición de los sujetos que podrán contratar directamente con el Estado. En consecuencia, el Gobierno nacional no quedaría limitado a desarrollar aspectos operativos de una regulación legal previamente determinada, sino que tendría que completar el contenido normativo de la causal, precisar el universo de beneficiarios, definir los requisitos de pertenencia a la economía popular y comunitaria y establecer los elementos que permiten acreditar esa condición.

268. Tal habilitación desconoce la diferencia entre reglamentar una ley y sustituir la función legislativa. La potestad reglamentaria del artículo 189.11 de la Constitución permite al presidente de la República expedir los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. Pero esa competencia no autoriza al Ejecutivo a definir los elementos estructurales de una modalidad de selección contractual ni a determinar, con amplio margen de configuración, quiénes son los sujetos habilitados para contratar directamente con las entidades estatales.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

269. En este caso, la remisión reglamentaria contenida en el inciso segundo del artículo 100 no recae sobre aspectos meramente instrumentales. Por el contrario, tiene lugar en un contexto en el que la ley no definió suficientemente el criterio subjetivo que determina la procedencia de la causal de contratación directa. Por ello, el reglamento no estaría llamado únicamente a precisar la forma de aplicación de una regla legal completa, sino a colmar un vacío relativo al núcleo mismo de la habilitación contractual, esto es, a completar la causal de contratación directa.

270. La Sala reitera que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para adoptar medidas afirmativas o de fomento en favor de sectores económicos tradicionalmente excluidos del mercado de compras públicas. También puede establecer modalidades de contratación o reglas especiales dirigidas a promover la participación de determinados sectores. Sin embargo, cuando esas medidas inciden en elementos estructurales del EGCAP –como ocurre con la creación de una causal de contratación directa–, el legislador debe definir los elementos esenciales de la medida y no puede remitir su configuración sustantiva al reglamento, so pena de desconocer la reserva de ley, en los términos expuestos en el numeral 6 *supra* de esta providencia.

271. Así, la inconstitucionalidad del artículo 100 no deriva de la finalidad perseguida por la norma, ni de la decisión del legislador de promover la participación de actores de la economía popular en las compras públicas. La vulneración constitucional se configura porque el legislador creó una causal que activa una modalidad de selección exceptiva fundada en un criterio subjetivo insuficientemente determinado y, por tanto, remitió al reglamento la definición de elementos que hacen parte del núcleo reservado al legislador.

272. Por lo tanto, la Sala concluye que el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023 vulnera el inciso final del artículo 150 de la Constitución, en tanto no regula de manera suficiente un aspecto esencial de la contratación estatal sujeto a reserva legal. A su vez, desconoce el numeral 11 del artículo 189 de la Carta, porque habilita al Gobierno nacional para completar mediante reglamento la configuración sustantiva de una causal de contratación directa. En consecuencia, el artículo 100 será declarado inexequible.

7.2. El artículo 101 de la Ley 2294 de 2023 vulnera la reserva de ley en materia contractual y desconoce los límites de la potestad reglamentaria

273. La Sala llega a la misma conclusión respecto del artículo 101 de la Ley 2294 de 2023. Incluso, en este caso la problemática constitucional es más compleja, pues la disposición no solo presenta una indeterminación similar en relación con los sujetos destinatarios de la medida, sino que además establece que las Asociaciones de Iniciativa Público Popular se regirán exclusivamente por lo previsto en ese artículo y por su reglamentación.

274. El artículo 101 crea una modalidad denominada AIPPo. De acuerdo con su inciso primero, estas constituyen un instrumento contractual de vinculación entre entidades públicas y "los diferentes instrumentos asociativos de origen comunitario tales como las unidades de la economía popular, organismos de acción comunal, social o comunitaria u otras formas de organización social, grupos y/o comunidades étnicas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, mujeres y víctimas". La norma añade que estas asociaciones se regirán exclusivamente por lo previsto en el mismo artículo y en su reglamentación. Esta formulación plantea dos problemas constitucionales concurrentes. El primero se refiere a la indeterminación de los sujetos privados que pueden celebrar los contratos. El segundo consiste en la creación de un régimen contractual especial o exceptivo cuya regulación queda, en buena medida, diferida al reglamento.

275. *En cuanto al primer aspecto*, la Sala advierte que la expresión "instrumentos asociativos de origen comunitario" es abierta y carece de una delimitación normativa suficiente. La propia estructura gramatical de la disposición confirma esa amplitud, pues utiliza la locución "tales como", seguida de una enumeración de sujetos que no parece taxativa. En consecuencia, la norma no define de manera cerrada quiénes son los

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

contratistas habilitados, sino que introduce una categoría general dentro de la cual podrían incluirse múltiples formas organizativas.

276. La amplitud de la expresión se acentúa porque el artículo 101 alude, además, a "otras formas de organización social". Esta cláusula aumenta el margen de discrecionalidad en la identificación de los destinatarios de la medida. En efecto, no se establecen criterios legales suficientes para determinar cuáles organizaciones sociales pueden ser consideradas instrumentos asociativos de origen comunitario, qué condiciones deben cumplir, cómo se acredita esa calidad ni cuáles son los límites de la habilitación contractual.

277. Al igual que ocurre con el artículo 100, esta indeterminación es constitucionalmente inadmisible porque la calidad del sujeto contratista es el presupuesto central para aplicar la figura creada por la disposición, esto es, el supuesto que habilita acudir a la modalidad de selección abreviada prevista por la disposición. Pese a ello, el enunciado normativo acusado introduce cláusulas abiertas para la identificación de los sujetos, al aludir a los "instrumentos asociativos de origen comunitario". En este punto, cabe reiterar las consideraciones efectuadas frente al artículo 100, toda vez que el artículo 101 introduce un concepto incluso más amplio, debido a que, a partir de la configuración del inciso primero, las "unidades de la economía popular", concepto que *per se* introduce un alto grado de indeterminación, sería apenas una especie dentro de un género aún mayor que serían los "diferentes instrumentos asociativos de origen comunitario". En relación con este asunto, se resalta nuevamente que no se trata de un elemento secundario, sino del elemento que define quién puede acceder a un instrumento contractual especial para celebrar determinado contrato estatal, esto es, quiénes podrían concurrir a participar en el proceso de selección abreviada y, por tanto, del supuesto mismo que determina la modalidad de selección. Por ello, el legislador debía precisar los destinatarios o posibles contratistas o, al menos, fijar criterios normativos suficientes para que el reglamento desarrollara aspectos operativos o de detalle sin sustituir materialmente la función legislativa.

278. En esta orientación, dado que la disposición acusada emplea sujetos o categorías altamente indeterminadas, como son los "instrumentos asociativos de origen comunitario", las "unidades de la economía popular" y "otras formas de organización social", la norma no define de manera clara y determinada el universo de potenciales contratistas habilitados para participar en el procedimiento de selección y celebrar las AIPPo. En realidad, establece un marco normativo abierto cuya delimitación queda trasladada al reglamento y, en buena medida, a la apreciación de las entidades estatales encargadas de aplicar la disposición. De este modo, la ley omite regular con el grado de precisión exigido por la reserva legal uno de los elementos estructurales del instrumento contractual que crea, esto es, la determinación de los sujetos que pueden acceder a la modalidad especial de contratación prevista en el artículo 101 de la Ley 2294 de 2023.

279. *El segundo problema constitucional* del artículo 101 es igualmente relevante, máxime cuando se le suma a la problemática que se acaba de advertir. La disposición establece que las AIPPo se regirán exclusivamente por lo previsto en ese artículo y por su reglamentación. Con ello, el legislador crea un instrumento contractual especial que se aparta parcialmente del régimen general de contratación estatal, pero no desarrolla de manera suficiente los elementos estructurales de ese régimen exceptivo.

280. El artículo 101 contiene algunas reglas sobre las AIPPo. Entre ellas, prevé que podrán comprender el diseño, construcción, renovación, reparación, mejoramiento, equipamiento, gestión, operación y mantenimiento de ciertos proyectos de infraestructura; fija un límite de inversión de seis mil salarios mínimos legales mensuales vigentes; dispone que el aporte de la entidad pública no podrá superar el cincuenta por ciento del valor de la inversión; señala que la selección se realizará mediante selección abreviada; exige capacidad, experiencia e idoneidad; remite a normas presupuestales; exige identificar riesgos; y somete los recursos a vigilancia y control.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

281. No obstante, esas reglas no agotan los elementos esenciales del régimen contractual que la misma disposición dice crear. La norma no define con precisión el alcance de los sujetos contratistas, como se explicó extensamente; no determina suficientemente los requisitos y condiciones de celebración del contrato o algunas condiciones esenciales asociadas a la remuneración y ejecución del esquema contractual, dada la forma de vinculación de recursos públicos y privados; y tampoco define el alcance de la aplicación del EGCAP en aquello que no fue expresamente previsto por el artículo 101 y, en armonía con ello, el alcance que podría tener la reglamentación al expresar que dichos contratos se regirían exclusivamente por lo dispuesto en dicho artículo y en la reglamentación por parte del Gobierno nacional.

282. Por el contrario, el inciso final de la disposición atribuye al Gobierno nacional, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la ANCP-CCE, la reglamentación de "los requisitos y condiciones que deberán cumplirse para la celebración y ejecución de dichas Asociaciones, la duración de los contratos, las condiciones a las cuales se encuentra sujeto el derecho a la remuneración, entre otros". Esta remisión confirma que aspectos sustanciales de la figura contractual fueron diferidos al reglamento, incluyendo, claro está, la determinación de los destinatarios de la medida, como ya se explicó.

283. De este modo, el artículo 101 no se limita a ordenar la reglamentación de aspectos técnicos o administrativos necesarios para ejecutar una regulación legal completa. Por el contrario, crea una figura contractual que declara sometida exclusivamente a dicha disposición y al reglamento, pero solo regula algunos de sus componentes y deja al Ejecutivo la definición de materias que, por su naturaleza, forman parte de las que corresponde regular al legislador, en desarrollo de su atribución de expedir el EGCAP. Esto es especialmente problemático, dado que uno de esos aspectos está mediado por la indeterminación o imprecisión respecto del sujeto contratista, que es uno de los elementos centrales que determina esta nueva causal de selección abreviada.

284. La expresión según la cual las AIPPo se regirán "exclusivamente" por lo previsto en el artículo 101 y su reglamentación agrava el problema constitucional. Esa cláusula puede entenderse como una exclusión del régimen general de contratación estatal respecto de este instrumento contractual, salvo en aquello que el propio artículo menciona y los contenidos que decida regular el reglamento. En tal escenario, todo lo no previsto por la ley quedaría sujeto a la regulación reglamentaria, incluso en aspectos que corresponden al legislador por mandato del inciso final del artículo 150 de la CP.

285. La Sala considera que una habilitación de esa naturaleza desconoce la estructura constitucional de competencias en materia de contratación pública. El Congreso no puede crear una modalidad contractual especial, exceptuarla del régimen general y, simultáneamente, remitir al reglamento la definición de los elementos básicos que permiten hacerla operativa. Una cosa es que el Ejecutivo reglamente los detalles necesarios para la ejecución de una ley suficientemente determinada, y otra distinta es que el reglamento asuma la función de completar el régimen legal de una figura contractual especial.

286. También debe resaltarse que el artículo 101 adopta una modalidad de selección abreviada para la escogencia del adjudicatario. Aunque la norma enuncia esa modalidad y remite a la Ley 1150 de 2007, la procedencia misma de esta vía depende de la identificación de los sujetos habilitados y de las condiciones especiales de los "instrumentos asociativos de origen comunitario". En consecuencia, la determinación de los destinatarios, requisitos y condiciones de celebración no puede ser vista como un asunto marginal. Se trata de elementos que inciden directamente en la procedencia de la modalidad de selección y en el alcance de la excepción o especialidad creada por la ley.

287. La Sala insiste en que el legislador puede diseñar instrumentos contractuales orientados a promover la participación comunitaria, la inclusión productiva, la economía popular y el desarrollo de proyectos de infraestructura con participación de comunidades. Tales finalidades, en principio, son constitucionalmente legítimas. Sin embargo, el diseño de esos instrumentos debe respetar la reserva de ley en materia

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

contractual y los límites de la potestad reglamentaria. La promoción de fines sociales o de inclusión social y económica no autoriza a trasladar al Ejecutivo la definición de los elementos estructurales de un régimen contractual especial.

288. En suma, el artículo 101 desconoce la reserva de ley por dos razones concurrentes. Primero, porque define los sujetos contratistas mediante categorías abiertas e insuficientemente determinadas, como "instrumentos asociativos de origen comunitario", "unidades de la economía popular" y "otras formas de organización social". Segundo, porque crea un régimen contractual especial que se rige exclusivamente por la norma y su reglamentación, pero deja al reglamento la definición de materias esenciales del contrato sometidas a reserva de ley.

289. Lo anterior también implica el desconocimiento de los límites de la potestad reglamentaria. La ley no estableció un contenido normativo material suficiente para que el Ejecutivo se limitara a asegurar su cumplida ejecución. En cambio, le atribuyó la regulación de asuntos que hacen parte del núcleo estructural del EGCAP, entre ellos, los sujetos destinatarios de las AIPPo. Por tanto, bajo este contexto, la remisión al reglamento prevista en el artículo 101 excede lo permitido por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución.

290. Por estas razones, la Sala concluye que el artículo 101 de la Ley 2294 de 2023 vulnera el inciso final del artículo 150 de la Constitución y el numeral 11 del artículo 189 de la Carta. En consecuencia, también será declarado inexequible.

7.3. Conclusiones frente al segundo cargo

291. Con fundamento en las consideraciones anteriores, la Sala encuentra configurado el segundo cargo de la demanda. Los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 desconocen la reserva legal prevista en el inciso final del artículo 150 de la Constitución para la expedición del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, así como los límites constitucionales de la potestad reglamentaria del presidente de la República previstos en el numeral 11 del artículo 189 de la Carta.

292. En relación con el artículo 100, la vulneración se configura porque la norma adiciona un nuevo evento de contratación directa determinado principalmente por el factor subjetivo, sin definir de manera determinada y suficiente los sujetos destinatarios de la medida. En relación con el artículo 101, la inconstitucionalidad se presenta porque la disposición establece una excepción o régimen contractual especial para las AIPPo, cuya regulación se sujetaría exclusivamente a lo previsto en esa norma y en su reglamentación, pese a que la ley solo reguló algunos de los aspectos esenciales del instrumento y dejó al reglamento la definición de materias propias del núcleo reservado al EGCAP.

293. En ambos casos, la indeterminación de los sujetos destinatarios de las normas y la remisión amplia al reglamento trasladan al Ejecutivo la definición de temas que debían ser regulados directamente por el legislador. Por consiguiente, las disposiciones acusadas vulneran el principio de reserva de ley en materia contractual y alteran el reparto constitucional de competencias entre el Congreso y el Gobierno nacional.

294. Teniendo en cuenta la prosperidad del segundo cargo que conduce a la inexequibilidad de los dos artículos demandados, la Sala considera innecesario pronunciarse sobre el tercer cargo relativo al presunto desconocimiento de las libertades económicas y la libre competencia. En consecuencia, declarará inexequibles los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023.

En mérito de lo expuesto,

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

RESUELVE

Único. DECLARAR INEXEQUIBLES los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023 "por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia Potencia Mundial de la Vida'".

Comuníquese, cúmplase y publíquese,

CARLOS CAMARGO ASSIS
Magistrado

CLARA MARIA GONZALEZ ZABALA
Conjuez

HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO
Magistrado
Con salvamento de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Con aclaración de voto

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado
Con Salvamento de voto

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ
Magistrada

MIGUEL POLO ROSERO

n2abogados.com

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada
Con aclaración de voto

RUTH STELLA CORREA PALACIO
Conjuez

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA
PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Referencia: Sentencia C-033 del 25 de febrero de 2026

Conjuez ponente: Ruth Stella Correa Palacio

Con el debido respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, suscribo la presente aclaración de voto en relación con la sentencia de la referencia. En particular, en lo relativo al análisis efectuado frente al cargo relacionado con el presunto desconocimiento del principio de unidad de materia. En este sentido, aunque comparto la decisión de declarar inexequibles los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023, considero que dicha decisión debió fundamentarse también en la prosperidad del primer cargo formulado en la demanda, esto es, en la vulneración del principio de unidad de materia. A mi juicio, las disposiciones acusadas desconocieron dicha garantía, por las siguientes razones.

Primero, *por la inexistencia de conexidad directa e inmediata.* Si bien podría sostenerse que las disposiciones acusadas eran normas instrumentales para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y que podía existir una relación temática entre aquellas y los contenidos de la parte general del Plan, no satisfacían el estándar de conexidad "directa e inmediata", exigido por la jurisprudencia constitucional. A lo sumo, cabría predicar una conexidad "eventual o hipotética". Esto se debe a que, *por un lado,* los artículos 100 y 101 introdujeron mecanismos de asociación –asociaciones público-populares y asociaciones de iniciativa público-popular– cuya utilización no constituía un deber jurídico para las entidades estatales, sino una habilitación o autorización. En esa medida, su aplicación dependía de una decisión discrecional de las entidades públicas, que podían acudir a otros mecanismos contractuales para la ejecución de los mismos objetos. Por ello, el nexo entre dichas disposiciones y la materialización de la parte general del PND no era directo ni inmediato, sino contingente, pues estaba mediado por la voluntad unilateral de las entidades destinatarias. Por esta razón, no comparto la conclusión de la mayoría según la cual la efectividad de las disposiciones se obtenía "indefectible e inevitablemente" de su ejecución: precisamente por tratarse de mecanismos de utilización facultativa, su incorporación al ordenamiento no aseguraba su empleo ni, por consiguiente, la realización de los objetivos del Plan.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

De otro lado, la aplicación práctica de los artículos 100 y 101 estaba supeditada a un desarrollo reglamentario intenso por parte del Gobierno nacional, en aspectos estructurales y esenciales de la regulación. La remisión expresa a la potestad reglamentaria para definir elementos sustanciales del régimen confirmaba que las disposiciones no contenían una regulación autosuficiente que permitiera afirmar una conexidad directa e inmediata con la parte general del Plan. Esta circunstancia era especialmente clara respecto del artículo 101, que remitía al reglamento la definición de los requisitos y condiciones para la celebración y ejecución de las asociaciones, la duración de los contratos y las condiciones a las que estaba sujeto el derecho a la remuneración. En tal sentido, la necesidad de una condición normativa adicional para su operatividad desvirtuaba su carácter instrumental inmediato.

Segundo. Las normas demandadas *invadían las competencias ordinarias del Congreso de la República y establecían una regulación permanente*. En armonía con lo anterior y con la necesidad de adelantar un *escrutinio de mayor intensidad*, en los términos de la Sentencia C-244 de 2025 y de la jurisprudencia actual, la Sala Plena debió concluir que las normas acusadas no perseguían un fin planificador y de impulso al plan cuatrienal. Por el contrario, las disposiciones acusadas pretendían introducir una modificación estructural en materia de contratación estatal, al introducir un nuevo evento de contratación directa –artículo 100– y un régimen contractual especial o exceptivo sujeto a selección abreviada –artículo 101–, incluyendo una regulación *sui generis* para su aplicación. Este tipo de modificaciones debería surtirse mediante las competencias ordinarias del legislador, a quien el inciso final del artículo 150 de la Constitución Política le encomendó expedir el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Esto es relevante, toda vez que respecto de la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo existen restricciones al principio democrático en su aprobación, ya que se trata de una ley de iniciativa gubernamental, los temas sobre los cuales el Congreso puede presentar modificaciones son limitados y su trámite legislativo es más breve.

Tercero. Las normas acusadas no cumplían con el estándar jurisprudencial de contar con una *carga argumentativa cualificada por parte del Gobierno Nacional*. Así, ni en la exposición de motivos o en las bases del plan se encontraban razones específicas y cualificadas, que satisficieran la carga argumentativa aludida, esto es, que permitieran evidenciar con claridad que las disposiciones: *i)* constituían una expresión de la función de planeación, *ii)* eran normas instrumentales destinadas a permitir la ejecución del plan favoreciendo la consecución de los objetivos generales, *iii)* fueran 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 buscaban llenar vacíos e inconsistencias de otro tipo de leyes. Aunque la Sentencia C-244 de 2025 matiza el alcance de esta exigencia (fj. 121), dicho estándar se mantendría en los eventos en que se requiriera un escrutinio más intenso, como ocurre cuando se incorporan disposiciones de vocación estructural y permanente en una ley del Plan, como era el caso de las normas acusadas.

Fecha ut supra,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

n2abogados.com

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

[1] https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=70843.

[2] El magistrado sustanciador invitó a intervenir en el proceso a la Superintendencia de Economía Solidaria, a la Superintendencia de Sociedades, a la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte del Ministerio de Transporte, al Departamento Nacional de Estadística (DANE), al Departamento Nacional de Planeación (DNP), a la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), a Colombia Compra Eficiente-CCE, a Fedesarrollo, a la Cámara de Servicios Legales de la ANDI, a la Cámara Colombiana de la Infraestructura-CCI, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas; a la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario; a la Facultad de Derecho de la Universidad de La Sabana; a la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Javeriana y al Centro de Estudios en Derecho de la Competencia (CEDEC) de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana; a la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia; a la Facultad de Derecho de la Universidad Libre; a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Caldas; a la Facultad de Derecho de la Universidad del Cauca; a la Facultad de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte; a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional y a la Facultad de Derecho de la Universidad de Nariño.

[3] https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=123079.

[4] https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=142929.

[5] Cfr. Autos dictados el 22 de septiembre (fundamentos jurídicos 9 a 11) y el 17 de octubre de 2023 (fundamento jurídico 8), en el proceso de la referencia.

[6] Demanda, p. 82.

[7] *Ibidem*, p. 71.

[8] *Ibidem.* Los demandantes citan la Sentencia C-439 de 2016.

[9] *Ibidem*, p. 8.

[10] *Ibidem.*

[11] *Ibidem*, p. 74.

[12] *Ibidem*, p. 49.

[13] *Ibidem*, p. 51.

[14] El término de fijación en lista transcurrió entre el 22 de marzo y el 11 de abril de 2024. El 12 de abril de 2024, la Secretaría General recibió la intervención de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI).

[15] Pág. 23 de la intervención.

[16] Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, pág. 63 y 64.

[17] Pág. 24 de la intervención.

[18] Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, pág. 118.

[19] Pág. 28 y 29 de la intervención.

[20] Pág. 27 de la intervención.

[21] Pág. 6 de la intervención.

[22] *Ibidem.*

[23] Pág. 11 de la intervención.

[24] Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, pág. 117.

[25] Pág. 20 de la intervención.

[26] Pág. 6 de la intervención.

[27] Pág. 13 de la intervención.

[28] Pág. 15 de la intervención.

[29] Pág. 25 de la intervención.

[30] Pág. 28 y 29 de la intervención.

[31] Pág. 9 de la intervención.

[32] Pág. 10 de la intervención.

[33] Pág. 11 de la intervención.

n2abogados.com

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

[34] Pág. 12 de la intervención.

[35] *Ibidem.*

[36] Pág. 14 de la intervención.

[37] Pág. 48 de la demanda.

[38] Pág. 49 de la demanda.

[39] Pág. 21 de la intervención.

[40] Pág. 3 de la intervención.

[41] Pág. 6 y 7 de la intervención.

[42] Pág. 26 de la intervención.

[43] Pág. 16 de la intervención.

[44] Pág. 17 de la intervención.

[45] Pág. 22 de la intervención.

[46] Pág. 2 de la intervención.

[47] Pág. 3 de la intervención.

[48] Pág. 8 de la intervención.

[49] Pág. 4 de la intervención.

[50] *Ibidem.*

[51] Pág. 8 de la intervención.

[52] Pág. 20 de la intervención.

[53] *Ibidem.*

[54] Pág. 14 de la intervención.

[55] Pág. 13 de la intervención. El interviniente cita la Sentencia C-508 de 2002.

[56] Pág. 15 de la intervención.

[57] Pág. 10 de la intervención.

[58] Pág. 15 de la intervención.

[59] *Ibidem.*

[60] *Ibidem.*

[61] *Ibidem.*

[62] Pág. 16 de la intervención.

[63] *Ibidem.*

[64] *Ibidem.*

[65] *Ibidem.*

[66] *Ibidem.*

[67] El Ministerio Público se refiere a la expedición del Decreto 874 de 2024, “Por el cual se adiciona el Título 16 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, con el fin de reglamentar el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023, sobre las Asociaciones Público-Populares” (pág. 9 de la intervención).

[68] Pág. 9 de la intervención.

[69] Pág. 11 de la intervención.

[70] Pág. 12 de la intervención.

[71] *Ibidem.*

n2abogados.com

[72] Pág. 13 de la intervención.

[73] *Ibidem.*

[74] Pág. 14 de la intervención. El Ministerio Público cita la Sentencia C-126 de 2016.

[75] Estos documentos se encuentran disponibles en los siguientes enlaces: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=74081, https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=74227 y https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=74228.

[76] Corte Constitucional, Sentencia C-168 de 2024. Al respecto, también se pueden consultar, entre muchas otras, las sentencias C-306 y C-153 de 2022, C-167 de 2021, C-608 de 2020, C-133 de 2012, C-277 de 2011 y C-486 de 2009.

[77] Reiterada en las sentencias C-398 de 2024 y C-406, C-387, C-197 y C-194 de 2023, entre otras.

[78] Al respecto, se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-226, C-189 y C-173 de 2021, C-472, C-133 y C-123 de 2020, C-572 y C-191 de 2019, y C-309 de 2017.

[79] Los criterios señalados en esta sentencia han sido reiterados en muchas decisiones posteriores de la Sala Plena. Entre otras, ver, por ejemplo, las sentencias C-550 y C-236 de 2019, C-189 de 2017, C-088 de 2016, C-694 de 2015, C-081 de 2014, C-304 de 2013, C-333 de 2012, C-243 de 2012, C-128 de 2011, C-942 de 2010, C-459 de 2010, C-351 de 2009 C-028 de 2009, C-980 de 2005, C-371 de 2004 y C-874 de 2002 y los autos 527 de 2015, 367 de 2015, 324 de 2014, 145 de 2014, 243 de 2014, 105 de 2013, A71 de 2013, 070 de 2011, 112 de 2009, 091 de 2008, 267 de 2007, 033 y 128 de 2005 y 031 de 2006.

[80] Sentencia C-1052 de 2001.

[81] *Ibidem.*

[82] Pág. 6 del escrito de intervención de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

[83] *Ibidem.*

[84] Pág. 6 de la intervención.

[85] Pág. 13 de la intervención.

[86] Pág. 48 de la demanda.

[87] Pág. 49 de la demanda.

[88] Corte Constitucional, Sentencia C-815 de 2001.

[89] Corte Constitucional, Sentencia C-713 de 2009.

[90] Corte Constitucional, Sentencia C-415 de 2020.

[91] Corte Constitucional, Sentencia C-438 de 2024.

[92] *Ibidem.*

[93] Corte Constitucional, sentencias C-668 de 2006 y C-025 de 1993.

[94] Corte Constitucional, Sentencia C-1025 de 2001.

[95] Corte Constitucional, Sentencia C-126 de 2020.

[96] *Ibidem.*

[97] *Ibidem.* También se puede consultar: Corte Constitucional, Sentencia C-453 de 2016.

[98] *Ibidem.*

[99] Numeral 3 del artículo 150 de la Constitución: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: ll […] 3. 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”.

[100] Corte Constitucional, Sentencia C-415 de 2020.

[101] *Ibidem.*

[102] Corte Constitucional, Sentencia C-438 de 2024.

[103] Corte Constitucional, Sentencia C-244 de 2025. La providencia explicó que: “pareciera que, con los años, el escrutinio sí ha adoptado un nivel de dificultad importante. Además, por momentos puede resultar complejo identificar los pasos del mismo. Por ejemplo, no es evidente si la conexidad directa e inmediata solo se debe exigir respecto de los programas incluidos en el Plan Nacional de Inversiones, o si aquella también es imperativa respecto de los objetivos del PND. Tampoco es evidente si siempre, y en todos los casos, se ha de pedir una justificación importante del Gobierno Nacional, respecto de la necesidad de incorporar al Plan una medida instrumental”.

[104] Corte Constitucional, Sentencia C-244 de 2025.

n2abogados.com

[105] En la Sentencia C-244 de 2025, la Corte identificó cuatro épocas respecto de la aplicación del principio de unidad de materia en las normas del PND: (i) flexibilización (1996 a 2024); (ii) restricción (2004 a 2014); (iii) consolidación de la restricción (2014 a 2020); y (iv) endurecimiento de la restricción y, por lo tanto, del escrutinio (a partir de 2020).

[106] Este nivel de exigencia se ha sustentado en las siguientes razones: "(i) la iniciativa estrictamente gubernamental, (ii) la ley tiene un contenido prefigurado o predefinido por la Constitución y la Ley 152 de 199[4], Orgánica de Planeación, (iii) las posibilidades limitadas del Congreso para modificar el proyecto de acuerdo con lo expuesto, (iv) el término reducido para la aprobación del plan en virtud de lo previsto en el artículo 341 de la Constitución, (v) la especial prevalencia del plan nacional de inversiones; y, (vi) el carácter multitemático y heterogéneo de la ley".

[107] Las etapas del juicio de constitucionalidad fueron definidas en la Sentencia C-415 de 2020. No obstante, en la reciente Sentencia C-038 de 2025, la Corte precisó: "la Sentencia C-063 de 2021 avanzó en la jurisprudencia constitucional en relación con la regla que en su momento determinó la Sentencia C-415 de 2020. En general, precisó las reglas fijadas en el precedente constitucional relativo al principio de unidad de materia. En particular, indicó que aquel juicio no se evalúa en función de la conexidad de la disposición acusada únicamente con las bases del Plan Nacional de Desarrollo. Al contrario, el punto nodal de escrutinio son los proyectos y programas específicos y los instrumentos financieros previstos en el Plan Nacional de Inversiones el cual es aprobado y expedido en los términos del artículo 341 de la Constitución y que tienen por finalidad materializar los objetivos, estrategias y metas del Plan Nacional de Desarrollo. II Esta misma posición fue reiterada en las sentencias C-095 de 2021 y C-049 de 2022".

[108] Corte Constitucional, Sentencia C-438 de 2024.

[109] Corte Constitucional, Sentencia C-038 de 2025.

[110] *Ibidem*.

[111] Corte Constitucional, sentencias C-126, C-068 y C-026 de 2020.

[112] Artículo 339 de la Constitución. Al respecto, se debe consultar el artículo 5 de la Ley 152 de 1994.

[113] Corte Constitucional, Sentencia C-016 de 2016.

[114] Corte Constitucional, sentencias C-370 y C-037 de 2024, y C-063 y C-030 de 2021, entre otras.

[115] Corte Constitucional, sentencias C-415 y C-026 de 2020.

[116] Corte Constitucional, Sentencia C-063 de 2021: "son los programas y proyectos contenidos en la Ley del Plan Nacional de Inversiones, los que permiten determinar de forma técnica y objetiva si las disposiciones instrumentales que se prevén para su ejecución en la misma Ley del Plan Nacional de Inversiones, respetan el principio de coherencia previsto en el artículo 3 de la Ley 152 de 1994, y satisfacen el mandato contenido en el artículo 150.3 según el cual la ley debe contener las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento del plan". Sobre este punto, también se puede consultar la Sentencia C-370 y C-037 de 2024.

[117] Corte Constitucional, Sentencia C-063 de 2021.

[118] *Ibidem*.

[119] Corte Constitucional, Sentencia C-305 de 2004.

[120] *Ibidem*.

[121] Corte Constitucional, sentencias C-063 de 2021, C-464 de 2021 y C-415, C-126, C-068 y C-026 de 2020.

[122] Corte Constitucional, Sentencia C-068 de 2020.

[123] Corte Constitucional, Sentencia C-126 de 2020.

[124] Corte Constitucional, Sentencia C-415 de 2020.

[125] *Ibidem*. También se pueden consultar, Corte Constitucional, sentencias C-430, C-370 y C-037 de 2024.

[126] Corte Constitucional, Sentencia C-063 de 2021.

[127] Corte Constitucional, Sentencia C-415 de 2020.

[128] *Ibidem*.

[129] Corte Constitucional, sentencias C-038 de 2025, C-095 de 2021 y C-464 de 2020.

[130] Corte Constitucional, Sentencia C-415 de 2020.

[131] Corte Constitucional, Sentencia C-438 de 2024.

[132] Corte Constitucional, sentencias C-493 de 2020 y C-415 de 2020.

[133] Corte Constitucional, sentencias C-117 de 2024, C-161 de 2022, y C-493, C-464 y C-415 de 2020.

[134] Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 2024.

[135] Corte Constitucional, Sentencia C-493 de 2020, que reitera la Sentencia C-415 de 2020. También se puede consultar la Sentencia C-464 de 2020.

[136] Corte Constitucional, sentencias C-161, C-158 y C-084 de 2022; C-276, C-047, C-095 y C-030 de 2021; y C-493, C-464, C-440, C-415, C-068 y C-026 de 2020.

[137] Corte Constitucional, sentencias C-038 de 2025; C-489, C-438, C-430, C-370, C-143, C-117 y C-037 de 2024; y C-537 de 2023.

n2abogados.com

[138] Corte Constitucional, sentencias C-143 de 2024, C-537 de 2023, C-276 de 2021, C-068 de 2020 y C-219 de 2019.

[139] Corte Constitucional, sentencias C-158 y C-049 de 2022.

[140] Corte Constitucional, sentencias C-370 de 2024 y C-047 de 2021.

[141] Corte Constitucional, Sentencia C-489 de 2024.

[142] Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 2021.

[143] Corte Constitucional, Sentencia C-084 de 2022.

[144] Corte Constitucional, Sentencia C-440 de 2020.

[145] Corte Constitucional, Sentencia C-038 de 2025.

[146] Corte Constitucional, Sentencia C-438 de 2024.

[147] Es preciso tener en cuenta dos sentencias adicionales en las que la Corte ha declarado la exequibilidad de la norma demandada en estos dos periodos. En la Sentencia C-126 de 2020, la Corte declaró la exequibilidad del artículo 240 de la Ley 1955 de 2019. Esta norma estatuye que los servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a los recursos de la UPC serán gestionados por las EPS, quienes los financiarán con cargo al techo o presupuesto máximo que les transfiera para tal efecto la ADRES. La Sala determinó que la norma contemplaba una medida de carácter instrumental y temporal, orientada a impulsar el cumplimiento del plan. Sobre el carácter temporal de la norma, la Sala indicó que esta "es de orden táctico, no estructural, y tiene vocación de temporalidad, pues no interviene las fuentes de financiación del sistema de salud, sino [en] la oportunidad y la forma de pago". En la Sentencia C-095 de 2020, la corporación declaró la exequibilidad del artículo 140 de la Ley 1955 de 2019, que prorrogaba la entrada en vigencia del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019) hasta el 1 de julio de 2021. Para el efecto, la Corte explicó que existía una relación causal inequívoca entre los objetivos generales y estrategias del PND y la norma acusada. Adicionalmente, destacó que la prórroga se había dado por un tiempo determinado y, por tanto, la norma sí tenía una vocación transitoria.

[148] Corte Constitucional, Sentencia C-244 de 2025.

[149] Corte Constitucional, Sentencia C-244 de 2025.

[150] Corte Constitucional, Sentencia C-244 de 2025.

[151] Corte Constitucional, Sentencia C-244 de 2025.

[152] Corte Constitucional, Sentencia C-244 de 2025.

[153] Tomado de la Sentencia C-244 de 2025.

[154] Corte Constitucional, sentencia C-489 de 2024.

[155] Ibid.

[156] Ibid.

[157] El artículo 3 de la Ley 549 de 1999 permitía la contratación con administradoras de fondos de pensiones y cesantías privadas, sociedades fiduciarias privadas y compañías de seguros de vida privadas o públicas "facultadas para administrar los recursos del Sistema General de Pensiones y de los regímenes pensionales excepcionados del Sistema por ley".

[158] Ver Gacetas del Congreso de Senado y Cámara 033 de 2019, que contiene la exposición de motivos. Así como las Gacetas en el Senado de la República 315 de 2019. Lo propios sucedió en la Cámara de Representantes, Gaceta 293 de 2019

[159] La Sala considera necesario adelantar el análisis de los requisitos jurisprudenciales para la modificación de normas permanentes mediante disposiciones contenidas en la ley del PND. Ello, por cuanto la Sentencia C-244 de 2025 dispuso que, cuando se aplica el ***escrutinio de mayor intensidad***, es necesario que se verifique que la norma demandada cumple con "los criterios exigidos por la jurisprudencia actual", esto es, los parámetros definidos a partir de la Sentencia C-415 de 2020.

[160] Numeral 1 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993: "Se denominan entidades estatales: **II** a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles. II b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos".

[161] Literal b del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007: "La contratación de menor cuantía. Se entenderá por menor cuantía los valores que a continuación se relacionan, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas expresados en salarios mínimos legales mensuales. II Para las entidades que tengan un presupuesto anual superior o igual a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 1.000 salarios mínimos legales mensuales. II Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 850.000 salarios mínimos legales mensuales e inferiores a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 850 salarios mínimos legales mensuales. II Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 400.000 salarios mínimos legales mensuales e inferior a 850.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 650 salarios mínimos legales mensuales. II Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 120.000 salarios mínimos legales mensuales e inferior a 400.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 450 salarios mínimos legales mensuales. II Las que tengan un presupuesto anual inferior a 120.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 280 salarios mínimos legales mensuales;".

[162] Esto sin perjuicio de que existan eventos de contratación directa contemplados en otras leyes especiales.

[163] Corte Constitucional, Sentencia C-004 de 2017: "la concurrencia de causales de contratación directa con la selección de mínima cuantía, el primer decreto reglamentario del procedimiento de selección de mínima cuantía resolvió el asunto en los siguientes términos: 'Las previsiones del presente decreto no serán aplicables cuando la contratación se deba adelantar en aplicación de una causal de contratación directa, de conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007'. Esta regla fue reiterada por el Decreto 734 de 2012, decreto único reglamentario que sistematizó las normas en la materia. A pesar de que dicho decreto fue

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

derogado y, las posteriores reglamentaciones no reprodujeron dicha regla, estos antecedentes permitieron entender que la expresión aquí demandada: 'independientemente de su objeto', debía interpretarse sin perjuicio del análisis de procedencia de otros mecanismos especiales de selección de contratista. Así, la prevalencia del mecanismo de contratación directa, respecto del procedimiento de mínima cuantía, contrario a la interpretación adoptada por los demandantes, resulta justamente de los principios de la función administrativa (artículo 209 de la Constitución Política). De esta manera, resultaría justamente contrario a los principios de eficiencia y eficacia administrativa que, por ejemplo, la contratación directa por la causal de urgencia manifiesta, debiera ser sometida al procedimiento de invitación a ofrecer propio de la contratación de mínima cuantía, lo que pondría en riesgo la posibilidad de afrontar la emergencia de manera eficiente y eficaz. También, en otras hipótesis de contratación directa, el legislador tomó en consideración la necesidad de celebrar el contrato con determinada persona, por ejemplo, en materia de actividades artísticas, o la especialidad y necesidad de confidencia en cuanto al objeto, como en el caso de la contratación de bienes para la defensa y seguridad nacional. Esto quiere decir que una interpretación sistemática del Estatuto de Contratación Estatal, permite concluir que la expresión 'independientemente de su objeto', no determina el recurso ciego a la contratación de mínima cuantía, cuando se configura una causal de contratación directa, la que, en todo caso, debe respetar los principios de la contratación estatal".

[164] Artículo 4, numerales 8 y 9, de la Ley 1523 de 2012: "Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá por: ll 8. Desastre: ll Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción. ll 9. Emergencia: ll Situación caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento adverso o por la inminencia del mismo, que obliga a una reacción inmediata y que requiere la respuesta de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general".

[165] Ver intervención presentada en el presente proceso por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Departamento Nacional de Planeación, pág. 12. Documento disponible en el siguiente enlace: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=79976.

[166] *Ibidem*.

[167] Cfr. artículo 313 de la Ley 2294 de 2023.

[168] Al respecto, se pueden consultar, entre otros, los artículos 6 de la Ley 80 de 1993, 5 y 6 de la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015.

[169] Una primera versión de este cuadro se encuentra en la Sentencia C-398 de 2024.

[170] Este primer catalizador consta de varios *pilares*, entre ellos, el "[s]istema de protección social universal y adaptativo". Este pilar contiene varios elementos. Uno de ellos se titula "[s]eguridad y protección social en la economía popular y comunitaria". Este elemento determina que los trabajadores de la economía popular y comunitaria tendrán acceso a los siguientes beneficios: (i) protección para la vejez, los riesgos laborales y la salud; (ii) asistencia social y atención de emergencia; (iii) los servicios que formarán parte del Sistema Nacional de Cuidado; y (iv) condiciones de trabajo saludables y seguras. Igualmente, el documento bases indica que, además, "[e]l Gobierno Nacional gestionará el acceso a trabajos asalariados de los trabajadores de la economía popular y comunitaria, mediante acciones que promuevan: (i) la movilidad laboral; (ii) la formación en el trabajo, la certificación de competencias y el acceso a la educación en todos los niveles; y (iii) la promoción de pactos por el empleo con el sector privado".

[171] Los pilares de este catalizador son: bienestar físico, mental y social de la población; garantía del disfrute y ejercicio de los derechos culturales para la vida y la paz; derecho al deporte, la recreación y la actividad física para la convivencia y la paz; Sistema de Cuidado para la vida y la paz; educación, formación y reconversión laboral como respuesta al cambio productivo; trabajo digno y decente; reconocimiento e impulso a la Economía Popular y Comunitaria (EP); sostenibilidad y crecimiento empresarial; y democratización del conocimiento: aprovechamiento de la propiedad intelectual y reconocimiento de los saberes tradicionales.

[172] Este elemento forma parte del pilar denominado "[g]arantía del disfrute y ejercicio de los derechos culturales para la vida y la paz".

[173] Este elemento forma parte del pilar denominado "[d]erecho al deporte, la recreación y la actividad física para la convivencia y la paz".

[174] Este elemento forma parte del pilar denominado "[s]istema de cuidado para la vida y la paz".

[175] Este elemento forma parte del pilar denominado "[s]ostenibilidad y crecimiento empresarial".

[176] El pilar específico "[r]econocimiento e impulso a la Economía Popular y Comunitaria (EP)" contiene estos elementos: política pública para la economía popular; sostenibilidad y crecimiento de las unidades económicas y formas de asociatividad de la economía popular; fomento y fortalecimiento a la comercialización, los circuitos cortos y los mercados locales de la economía popular; apoyos para la formación, financiamiento y sostenibilidad de las unidades económicas de la economía popular; economía popular en el campo colombiano; consolidar la productividad y sostenibilidad del sector artesanal; y asociatividad solidaria para la paz.

[177] Bases del PND 2022 – 2026, pág. 163 y 164: "La Política de Reindustrialización buscará cerrar brechas de productividad, fortalecer encadenamientos productivos, diversificar la oferta interna y exportable, así como profundizar la integración con América Latina y el Caribe. La política desarrollará las siguientes apuestas estratégicas: […] (ii) […] aumentar la productividad y reconocer la economía popular como fuente de valor; La economía popular, así como la micro y pequeña empresa tendrán un papel fundamental en el desarrollo de estas apuestas".

[178] Bases del PND 2022 – 2026, pág. 167: "b. Cierre de brechas tecnológicas en el sector productivo: ll […] La adopción y transferencia de estas innovaciones deberá llegar al sector agropecuario a las MiPymes y a la economía popular".

[179] Bases del PND 2022 – 2026, pág. 172: "b. Banca de desarrollo e instrumentos alternativos de financiamiento para la reindustrialización: ll […] Se potenciará la banca pública para favorecer la economía popular, urbana y rural y se obtendrá eficiencia administrativa y operacional".

[180] Bases del PND 2022 – 2026, pág. 264: "La juventud tendrá un rol activo en el ordenamiento comunitario del territorio en torno al agua, la naturaleza, en la ejecución de infraestructuras por medio de alianzas público populares y en la participación de juntas de acción en contextos urbanos y rurales".

[181] Plan Plurianual de Inversiones 2022 – 2026, pág. 7: "En cuanto a los usos indicativos previstos, la Figura 2 presenta el gasto del PPI distribuido por las transformaciones del PND, con su correspondiente valor estimado dentro del total del plan de inversiones. ll En primer lugar, se encuentra la transformación de seguridad humana y justicia social que garantiza la dignidad humana, el ejercicio de las libertades y el desarrollo de las capacidades necesarias para que las personas y los hogares puedan llevar a cabo su plan de vida. Para este fin, el valor proyectado de forma preliminar equivale a $744,2 billones (64%)".

[182] Corte Constitucional, Sentencia C-063 de 2021.

[183] Cfr. Plan Plurianual de Inversiones 2022 – 2026, pág. 48, 52, 61, 66, 70, 74, 79, 86, 90, 95, 99, 105, 109, 114, 118, 123, 126, 130, 135, 138, 143, 149, 155, 160, 165, 168, 172, 175, 180, 184, 190, 195 y 199.

[184] Artículos 20 y 21 de la Ley Orgánica 152 de 1994, "[p]or la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo": "Artículo 20. Presentación y primer debate. El proyecto del Plan Nacional de Desarrollo será presentado ante el Congreso de la República y se le dará primer debate en las comisiones de asuntos económicos de ambas Cámaras en sesión conjunta, en un término improrrogable de cuarenta y cinco días. ll Artículo 21. Segundo debate. Con base en el informe rendido en el primer debate,

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

cada una de las Cámaras en sesión plenaria discutirá y decidirá sobre el proyecto presentado en un término improrrogable de cuarenta y cinco días". Gacetas del Congreso n.° 180 y 183 de 2023.

[185] Gacetas del Congreso n.° 386 y 388 de 2023.

[186] Gaceta del Congreso n.° 427 y 429 de 2023.

[187] Gaceta del Congreso n.° 173 del 17 de marzo de 2023, pág. 3.

[188] *Ibidem*.

[189] Gaceta del Congreso n.° 173 del 17 de marzo de 2023, pág. 12.

[190] *Ibidem*, pág. 12: "[S]e considera esta nueva modalidad de asociaciones público populares como un posible foco de corrupción, en el entendido que se estarían suprimiendo todos los mecanismos encaminados a demostrar la idoneidad y capacidad técnica y financiera para que la selección se haga de manera objetiva. En igual sentido no se determina con claridad cuáles serían las calidades y requisitos que deben ostentar tales asociaciones, permitiendo así que fácilmente los recursos públicos puedan ser adjudicados de manera discrecional. ll Adicional a lo anterior, hay que resaltar lo que se menciona en el artículo 76 respecto de la eliminación del RUP como requisito, omitiendo los criterios de la Ley 1150 de 2007. Sobre esto, la representante Carolina Arbeláez considera que al crear una nueva figura de contratación directa a través de modelos de Asociaciones Público Populares, sin definir qué son y cómo es la estructura de contratación, se vulnera la Ley 80 de 1993 […]. ll A su turno el representante Hernán Darío Cadavid comparte las anteriores posturas manifestando que se podrán dirigir recursos discrecionalmente, disminuyendo requisitos en la contratación pública con el dinero de los colombianos. ¿Quién vigilará?, ¿Quién controlará y qué capacidad técnica tendrán estos colectivos? […]. ll En este mismo sentido se manifiesta la H.R. Catherine Juvinao Clavijo, quien expone que es necesario que no solo se valoren los eventuales beneficios en términos de inclusión y apoyo de la economía popular, sino que deben evaluarse también los riesgos que supone establecer una causal de contratación directa para que las Alianzas Público Populares desarrollen proyectos de esta índole ya que no es claro que este tipo de sujetos de la economía popular cuenten con una adecuada gobernanza que garantice la adecuada destinación de los recursos […]".

[191] Gaceta del Congreso n.° 180 del 19 de marzo de 2023.

[192] *Ibidem*.

[193] Gaceta del Congreso n.° 180 del 19 de marzo de 2023, pág. 5. El artículo propuesto para su votación en primer debate por las comisiones económicas conjuntas de Senado y Cámara fue el siguiente: "Artículo 82. participación en contratación y compras públicas mediante asociaciones público populares. Las Entidades Estatales podrán celebrar directamente contratos hasta por la mínima cuantía con personas naturales o entidades sin ánimo de lucro que hagan parte de la economía popular y comunitaria. Estos contratos se denominarán asociaciones Público Populares y podrán celebrarse para la ejecución de obras, o la adquisición de bienes y servicios relacionados con infraestructura social, vivienda rural, vías terciarias y caminos vecinales, cultura, infraestructura productiva local, proyectos de eficiencia energética, producción de alimentos, suministro de bienes y servicios, gestión comunitaria del agua, saneamiento básico, economía del cuidado, fortalecimiento ambiental y comunitario y adquisición de productos de origen o destinación agropecuarios. ll El Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, reglamentará el presente artículo. ll Parágrafo primero. La entidad contratante apoyará y acompañará el trámite de la facturación electrónica mediante los canales gratuitos habilitados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, así como los trámites de la expedición, seguimiento y control en caso de exigir registros y certificados fitosanitarios. Con el propósito de facilitar el desarrollo de las unidades y actores mencionados en este artículo, la DIAN dispondrá de una clasificación y un mecanismo gratuito de fácil acceso y comprensión a la factura electrónica. ll Parágrafo segundo. En situaciones de emergencia y desastres, las entidades públicas podrán comprar de manera directa productos agropecuarios de pequeños productores agrícolas y campesinos que hayan sido afectados y donarlos al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres" (pág. 28). El pliego de modificaciones de este artículo se encuentra en la misma Gaceta del Congreso, en la pág. 82.

[194] Gaceta del Congreso n.° 180 del 19 de marzo de 2023, pág. 138, 143, 160, 172, 176, 184, 190, 335, 386, 414, 467 y 469.

[195] Gaceta del Congreso n.° 180 del 19 de marzo de 2023, pág. 437.

[196] Gaceta del Congreso n.° 274 del 10 de abril de 2023, pág. 24.

[197] Gaceta del Congreso n.° 858 del 14 de julio de 2023, pág. 39.

[198] Gaceta del Congreso n.° 858 del 14 de julio de 2023, pág. 64.

[199] Gaceta del Congreso n.° 858 del 14 de julio de 2023, pág. 44.

[200] Gaceta del Congreso n.° 859 del 14 de julio de 2023, pág. 12.

[201] Gaceta del Congreso n.° 859 del 14 de julio de 2023, pág. 12 a 14.

[202] Gacetas del Congreso n.° 386 y 388 del 26 de abril de 2023, pág. 3.

[203] *Ibidem*.

[204] Gaceta del Congreso n.° 417 del 4 de mayo de 2023.

[205] Gaceta del Congreso n.° 889 del 19 de julio de 2023, pág. 61, 156, 157 y 159.

[206] Gaceta del Congreso n.° 889 del 19 de julio de 2023, pág. 159.

[207] Gaceta del Congreso n.° 889 del 19 de julio de 2023, pág. 98, 99, 156 y 158.

[208] Gaceta del Congreso n.° 889 del 19 de julio de 2023, pág. 157, 203, 204, 205, 206.

[209] Gaceta del Congreso n.° 889 del 19 de julio de 2023, pág. 159, 204, 205, 206.

[210] Artículo 135 de la Ley 5 de 1992.

[211] Gaceta del Congreso n.° 902 del 25 de julio de 2023.

[212] Gaceta del Congreso n.° 428 del 4 de mayo de 2023.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

[213] Gaceta del Congreso n.° 1143 del 25 de agosto de 2023, pág. 32.

[214] Gaceta del Congreso n.° 1143 del 25 de agosto de 2023, pág. 32, 33, 34, 37 y 38, 40 y 41.

[215] Gaceta del Congreso n.° 1143 del 25 de agosto de 2023, pág. 33, 34, 35, 36, 37, 38 y 41.

[216] Gaceta del Congreso n.° 1143 del 25 de agosto de 2023, pág. 45: "Subsecretario General, Raúl Enrique Ávila Hernández: señor presidente, también para este artículo, proposición avalada de la representante Carolina Giraldo, que pide adicionar un parágrafo nuevo al artículo que dice así: Il Proposición avalada Il El proceso de contratación y compras para el cumplimiento del presente artículo se regirá por el principio de meritocracia, transparencia, publicidad, celeridad, y estará sometido al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previstos en la ley. La información relacionada con la modalidad de contratación dispuesta en el presente artículo será pública para la ciudadanía en espacios institucionales de amplia difusión en todo el territorio nacional, se tendrá especial cuidado en que no se participe en el fraccionamiento de contratos por parte de las entidades. IlFirman, Carolina Giraldo. Il Duvalier Sánchez".

[217] Gaceta del Congreso n.° 1143 del 25 de agosto de 2023, pág. 71 a 73 y 78.

[218] Gacetas del Congreso n.° 923 del 25 de julio de 2023 (pág. 12 y 13) y 427 del 4 de mayo de 2023 (pág. 1).

[219] Gaceta del Congreso n.° 427 y 429 del 4 de mayo de 2023, pág. 1: "Al Art. 356 Cámara – 99 Senado, los Representantes Elías Salazar, Oscar Darío Pérez, los Senadores Juan Felipe Lemos y Liliana Vitar manifiestan que se oponen a este artículo".

[220] Gaceta del Congreso n.° 923 del 25 de julio de 2023, pág. 18, 20 y 25.

[221] Gacetas del Congreso n.° 1143 y 2072 de 2024.

[222] Gaceta del Congreso n.° 180 del 19 de marzo de 2023, pág. 2.

[223] *Ibidem*.

[224] Gaceta del Congreso n.° 1143 del 25 de agosto de 2023, pág. 35: "Intervención del señor ministro del interior, Luis Fernando Velasco Chaves: señores representantes, en estos espacios uno a veces no dimensiona el alcance que puede tener las frases, porque aquí está lleno de líderes y tenemos que ser muy cuidadosos. A mí me molesta profundamente cuando en el marco de un debate nos tratamos de paramilitares, guerrilleros, porque yo no reconozco en este salón a nadie distinto que a un ciudadano que con alguna ideología, con una historia de vida, ha llegado a este espacio, pero también con el mayor, con la mayor tranquilidad le pido que dimensionemos el alcance de las afirmaciones, muchos de ustedes, de todos los partidos, de todos los partidos haciendo campaña regional, acudieron a la Acción Comunal, y tienen amigos líderes, conservadores, liberales, de Centro Democrático, del Pacto, que son miembros de la Acción Comunal, la Acción Comunal es una creación mundial pero particularmente en Colombia ha servido para muchísimas cosas, hoy por ejemplo, en las zonas aledañas al volcán del Ruiz, al volcán nevado del Ruiz, ahí está la Acción Comunal ayudándonos a alistar a la gente para una emergencia, por ello no es prudente que frente a alguna intención de un ilegal que evidentemente condenamos, pongamos a la Acción Comunal como el espacio en donde se está organizando grupos ilegales para tomarse el país, porque si los ponemos de esa manera, estamos colocando en su cabeza acciones de mucho peligro, entendamos el alcance de una afirmación de esas. Señores Representantes, a ustedes les va a sorprender saber que el artículo que permite contratar con la Acción Comunal fue fruto en la Comisión Primera del Senado hace más de diez años, liderado desde el Ministerio del Interior por Germán Vargas Lleras en la reforma al Código de Régimen Departamental, del cual yo fui autor y me acompañó con la firma Roberto Gerlein, Senador Conservador; me acompañó con la firma Angélica Lozano, Senadora del Partido Verde; los Senadores de Cambio Radical acompañaron esa decisión, y fue votado por unanimidad el artículo que hoy, y le pido, he pedido a Fernando Henao, mi asistente, no sé dónde estará, que por favor esté aquí, porque les voy a entregar la copia de ese artículo, hoy ya se permite hacer esa contratación, no nos estamos inventando nada nuevo, el artículo 95, perdón un segundo, yo les pido el mayor respeto como el respeto que he tenido con ustedes, les pido que escuchen este debate: Artículo 95. Convenio Solidarios. Se autorizan los entes territoriales del orden nacional, departamental, distrital y municipal, para celebrar directamente convenios solidarios con los organismos de Acción Comunal con el fin de ejecutar hasta por la menor cuantía… Perdón Gustavo, ¿usted me entregó el Código de Régimen o me está pasando?, esta es la ley, esta es la veintiuno sesenta y seis aprobada hace dos años en el Gobierno del señor Presidente Duque, pero he pedido que me traigan la más antigua que es el Código de Régimen Departamental, fue un acuerdo de todos los partidos, ¿qué es lo que estamos haciendo en el Plan de Desarrollo?, ampliando el espectro de algo que hoy se puede hacer, no es una acción malévola ni electorera no, es algo que existe en nuestra legislación. Termino diciendo, yo soy respetuoso de los debates, pero, por favor, señores, por favor, tengan la prudencia al saber que cuando uno, en un país con las dificultades que tenemos en Colombia, se señala a alguien de paramilitar, le estamos poniendo una lápida, se señala a alguien de guerrillero, le estamos poniendo una lápida, hagamos el debate como se ha venido haciendo, sin necesidad de macartizar, hagamos el debate de las propuestas, que el Gobierno sabe reconocer cuando las mayorías lo acompañan y cuando no lo acompañan, y respete esas decisiones, pero no irrespetemos a los líderes comunales de Colombia".

[225] Corte Constitucional, Sentencia C-713 de 2009: "La norma citada fue aprobada en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 con el propósito de que la función de expedir un estatuto contractual para el Estado quedara expresamente consagrada en cabeza del Congreso de la República, sin la intención de imprimirle al régimen contractual un especial rango legal, puesto que no quedó incluido en la relación taxativa prevista en los artículos 150-19 y 152 de la Constitución, que consagran las leyes marco y las leyes estatutarias, respectivamente". En el mismo sentido, se puede consultar las sentencias C-119 de 2020, C-439 de 2016, C-949 de 2001 y C-633 de 1996.

[226] Corte Constitucional, sentencias C-119 de 2020, C-713 de 2009 y C-949 de 2001.

[227] Corte Constitucional, Sentencia C-439 de 2016.

[228] Corte Constitucional, Sentencia C-633 de 1996: "[…] al tenor del artículo 150 de la Constitución, la competencia para expedir las normas sobre contratación de la Administración Pública corresponde, en principio, al Congreso. Il Sin embargo, la misma Constitución autoriza a la Rama Legislativa para revestir de manera temporal al Ejecutivo de precisas facultades extraordinarias para expedir, mediante decretos con fuerza de ley, normas que por regla general encajan dentro de las atribuciones del Congreso, siempre que lo exija la necesidad o lo aconseje la conveniencia pública y que las facultades correspondientes sean expresamente solicitadas por el Gobierno y aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara (artículo 150, numeral 10, C.P.). Il Las excepciones a esa posibilidad constitucional son taxativas y la propia Carta se ha ocupado de enunciarlas: las facultades extraordinarias no se pueden conferir para expedir o reformar códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco, ni tampoco en materia de impuestos. Il Como las normas de contratación administrativa no hacen parte de ninguna de dichas categorías, la Corte Constitucional considera que, para su expedición o reforma, el presidente de la República puede ser revestido de facultades extraordinarias".

[229] Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 2021.

[230] Corte Constitucional, Sentencia C-1262 de 2005, reiterada en la Sentencia C-037 de 2021.

[231] Corte Constitucional, Sentencia C-1262 de 2005.

[232] Corte Constitucional, sentencias C-188 de 2022 y C-197 de 2012.

[233] Corte Constitucional, Sentencia C-228 de 1993, reiterada en la Sentencia C-805 de 2001.

[234] Corte Constitucional, Sentencia C-748 de 2011.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

[235] Corte Constitucional, Sentencia C-894 de 2006.

[236] Corte Constitucional, Sentencia C-508 de 2002. Al respecto, también se pueden consultar las sentencias C-136 de 2024, C-188 de 2022 y C-1005 de 2008.

[237] Corte Constitucional, Sentencia C-372 de 2009.

[238] Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente n.° 1100-10-326-000-2005-0003-00 (29.393), sentencia del 27 de marzo de 2008.

[239] Corte Constitucional, sentencias C-508 de 2002, C-805 de 2001 y C-066 de 1999.

[240] Corte Constitucional, Sentencia C-508 de 2002.

[241] *Ibidem*.

[242] Corte Constitucional, Sentencia C-894 de 2006.

[243] Corte Constitucional, Sentencia C-949 de 2001: "cuando en la Asamblea Nacional Constituyente se discutió la disposición constitucional en comento [se refiere al inciso final del artículo 150 superior] no se realizó debate alguno sobre su significado normativo. Simplemente el precepto superior en mención se aprobó considerando la pertinencia de que la función de expedir un estatuto contractual para el Estado quedara expresamente consagrada en cabeza del Congreso de la República, sin la intención de imprimirle al régimen contractual un especial rango legal que, de así haberse querido, seguramente habría conducido a la inclusión de esta competencia dentro de la relación taxativa de los artículos 150-19 y 152 de la Ley Suprema, que consagran las leyes marco y las leyes estatutarias, respectivamente".

[244] Corte Constitucional, sentencias C-462 y C-154 de 2023, C-163 y C-119 de 2020, C-595 de 2014, C-555 de 2013, C-618 de 2012, C-713 de 2009, C-887 de 2002 y C-1514 de 2000, entre muchas otras. Sentencia C-713 de 2009: "El mandato otorgado al Congreso de la República, en el artículo 150 de la Carta, para que dicte un estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional, implica el reconocimiento de una amplia libertad de configuración del legislador para diseñar un régimen legal cuya finalidad sea la de propender por el logro de los objetivos constitucionales del Estado Social de Derecho, toda vez que el cumplimiento de estas metas requiere del aprovisionamiento de bienes y servicios por parte de los órganos públicos mediante la contratación. En este orden de ideas, es innegable el carácter instrumental que ostenta el contrato estatal, puesto que no es un fin en sí mismo sino un medio para la consecución de los altos objetivos del Estado".

[245] Corte Constitucional, sentencias C-163 de 2020, C-207 de 2019, C-555 de 2013, C-618 de 2012, C-713 de 2009, C-932 de 2007, C-887 de 2002 y C-949 de 2001. En la Sentencia C-154 de 2023, la Corte indicó: "La amplitud de las competencias del legislador para regular la contratación pública no es incompatible con algunos límites [Sentencia C-555 de 2013]. Además de los diques generales que ha determinado la Corte (principios de la función administrativa y prevalencia del interés general) también se han establecido parámetros específicos como: la igualdad [sentencias C-595 de 2014, C-887 de 2002 y C-400 de 1999], la buena fe [sentencias C-207 de 2019, C-790 de 2011, C-887 de 2002 y C-892 de 2001], la defensa del patrimonio público [sentencias C-648 de 2002 y C-154 de 1996] y la autonomía de las entidades territoriales [Sentencia C-119 de 2020]. De igual modo, se han enunciado postulados que rigen la función administrativa como los de publicidad [sentencias C-016 de 2013 y C-711 de 2012], economía, celeridad [Sentencia C-300 de 2012] y transparencia [sentencias C-887 de 2002 y 508 de 2002]".

[246] Corte Constitucional, sentencias C-439 de 2016, C-618 de 2012, C-713 de 2009 y C-949 de 2001.

[247] Corte Constitucional, Sentencia C-949 de 2001.

[248] Corte Constitucional, Sentencia C-508 de 2002.

[249] Corte Constitucional, Sentencia C-713 de 2009: "precisamente en lo referente a la contratación pública, la Constitución le impone al legislador la tarea de diseñar un modelo que tenga en cuenta la limitada autonomía contractual del Estado y la finalidad de la contratación pública".

[250] *Ibidem*.

[251] *Ibidem*.

[252] Corte Constitucional, Sentencia C-738 de 2001.

[253] "La competencia y la capacidad de los sujetos públicos y privados para celebrar contratos es una materia propia y de obligada regulación dentro de un estatuto de contratación estatal, porque tales materias atañen a las calidades o atributos específicos que deben tener dichos sujetos, con el fin de que puedan ser titulares y hacer efectivos los derechos y obligaciones que emanan de la relación contractual": Sentencia C-178 de 1996.

[254] Sentencia C-738 de 2001. La reserva de Ley en materia de los procedimientos de selección de contratistas se confirma en el artículo 273 de la Constitución, donde se prevé que, "[a] solicitud de cualquiera de los proponentes, el Contralor General de la República y demás autoridades de control fiscal competentes, ordenarán que el acto de adjudicación de una licitación tenga lugar en audiencia pública. Los casos en que se aplique el mecanismo de audiencia pública, la manera como se efectuará la evaluación de las propuestas y las condiciones bajo las cuales se realizará aquella, serán señalados por la ley".

[255] Corte Constitucional, Sentencia C-119 de 2020. Allí también se expresó que "Todo lo anterior implica que la regulación transversal, de los aspectos generales de la contratación administrativa, tiene reserva de ley, por lo que no podría ser un asunto regulado mediante actos administrativos".

[256] Estos elementos fueron desarrollados en la Ley 80 de 1993, a través de la cual "[…] el legislador expidió un ordenamiento general que recogiera las normas fundamentales que guiaran la actividad contractual del Estado para el adecuado cumplimiento de sus fines en procura de la obtención del interés general": Sentencia C-508 de 2002.

[257] Corte Constitucional, Sentencia C-119 de 2020.

[258] Corte Constitucional, Sentencia C-949 de 2001, reiterada en las sentencias C-439 y C-126 de 2016, C-618 de 2012 y C-713 de 2009.

[259] Corte Constitucional, Sentencia C-738 de 2001.

[260] "La ***ratio iuris*** del estatuto contractual estriba en el hecho de que en un régimen democrático es preciso asegurar la intervención de un órgano colegiado de representación popular en un proceso que compromete la responsabilidad y el patrimonio nacional". Sentencia C-449 de 1992.

[261] Corte Constitucional, Sentencia C-119 de 2020.

[262] Corte Constitucional, Sentencia C-949 de 2001, reiterada en las sentencias C-119 de 2020 y C-439 de 2016.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

[263] Corte Constitucional, Sentencia C-949 de 2001.

[264] Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente n.° 11001-03-26-000-2008-00040-00 (35.362), sentencia del 10 de septiembre de 2014.

[265] *Ibidem*.

[266] *Ibidem*.

[267] Corte Constitucional, Sentencia C-949 de 2001.

[268] Corte Constitucional, Sentencia C-508 de 2002 y Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente n.° 11001-03-26-000-1996-3771-01 (12037), sentencia del 19 de julio de 2001.

[269] Corte Constitucional, sentencias C-618 de 2012 y C-713 de 2009. Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente n.° 11000-03-26-000-2009-00041-00 (36760), sentencia del 12 de marzo de 2015: "[n]o desconoce la Sala que las directivas presidenciales que ahora se examinan se expidieron en el importante asunto de la lucha anticorrupción en la contratación estatal; sin embargo, una mirada desde la legislación aplicable en dicho asunto permite corroborar la aplicación de la reserva de ley que consagró la Constitución Política. En efecto, para ese entonces había sido expedida la Ley 190 de 1995, […]. Según se advirtió en la exposición de motivos de la Ley 190 de 1995, la contratación estatal está ampliamente expuesta al riesgo de la corrupción que se materializa en los delitos contra la administración pública. Allí se explicó que el estatuto de contratación estatal, expedido por el legislador al amparo de la Constitución de 1991 —la Ley 80 de 1993— era uno de los instrumentos legislativos que, entre otros aspectos, apoyó la lucha frente al grave problema de la corrupción. […]. Por ello se advierte que en la expedición de los actos administrativos reglamentarios de la contratación estatal —aun en el escenario orientado a la lucha anticorrupción— tiene cabida la disposición de los asuntos sometidos a la reserva de ley, establecida en Colombia dentro del ordenamiento jurídico interno, con fuerza constitucional".

[270] Corte Constitucional, Sentencia C-713 de 2009.

[271] Corte Constitucional, Sentencia C-154 de 2023. *Cfr.* Corte Constitucional sentencias C-037 de 2021, C-119 de 2020, C-887 de 2002, C-508 de 2002, C-949 de 2001 y C-738 de 2001.

[272] Corte Constitucional, Sentencia C-508 de 2002.

[273] Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente 1100-10-326-000-2005-0003-00 (29.393), sentencia del 27 de marzo de 2008.

[274] Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente n.° 11001-03-26-000-2009-00116-00 (37.785), sentencia del 29 de agosto de 2012. En esta oportunidad, la corporación resolvió una demanda de nulidad presentada contra los artículos 1 y 2 del Decreto 3576 de 2009, los cuales reglamentaban el procedimiento de selección para la adquisición de bienes y servicios cuyo valor no superara el 10% de la menor cuantía establecida por la entidad para procesos contractuales. Para ello, se estableció una modalidad de contratación no dispuesta en la ley. La Sección Tercera consideró que, si bien la Ley 80 de 1993 establece principios para el ejercicio de la actividad contractual del Estado, la potestad reglamentaria "no puede ir más allá de su ámbito estrictamente administrativo para pretender entrar en los predios de acción de la ley." Asimismo, agregó que, a pesar de que esta puede utilizarse para reglamentar las modalidades de selección de contratistas, "no puede so pretexto de ello, invadir el ámbito propio del legislador para crear un mecanismo nuevo no previsto por la ley."

[275] Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 2021. En sentencia del 16 de julio de 2021, la Sección Tercera del Consejo de Estado (expediente n.° 11001-03-26-000-2018-00061-00 (61.463) estudió una demanda de nulidad contra el numeral 3º del artículo 2.2.1.2.1.3.2 del Decreto 1082 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional). Esta norma reglamentaba el procedimiento del concurso de méritos y establecía que "[l]a entidad estatal debe revisar la oferta económica y verificar que está en el rango del valor estimado consignado en los documentos y estudios previos y del presupuesto asignado para el contrato." En ese sentido, el cargo propuesto en la demanda consistía en un exceso en la potestad reglamentaria, debido a que la Ley 1150 de 2007, en su artículo 5, dispuso que "[e]n ningún caso se podrá incluir el precio, como factor de escogencia para la selección de consultores." En este caso, la Sección Tercera consideró que el Gobierno no incurrió en exceso alguno en el ejercicio de la potestad reglamentaria, por lo que negó las pretensiones de la demanda. Para la Sección Tercera, el procedimiento establecido para el concurso de méritos se rige por los principios de la contratación estatal, entre los que se encuentra el principio de planeación. Este principio implica que, previo a la realización del concurso de méritos, la entidad estatal realice un análisis al objeto a contratar, el cual incluye la determinación de la existencia de recursos y la afectación preliminar del presupuesto. En ese sentido, la norma reglamentaria no le otorgaba valor al precio, sino que imponía la obligación de las entidades a revisar que dicho precio se encontrara dentro de los rangos establecidos en la etapa de planeación.

[276] Corte Constitucional, Sentencia C-154 de 2023.

[277] Corte Constitucional, Sentencia C-738 de 2001.

[278] Corte Constitucional, Sentencia C-508 de 2002. En esta oportunidad, la Sala Plena declaró la exequibilidad del parágrafo 2 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, el cual establece que el Gobierno expedirá un reglamento de contratación directa. Al respecto, la corporación precisó: "Resulta claro para la Corte que el legislador en ejercicio de la cláusula general de competencia expidió la Ley 80 de 1993 y, como se vio, definió en ella los aspectos generales y básicos de la contratación directa y, con el fin de efectivizar los principios en ella contenidos, dispuso en el parágrafo acusado que el Gobierno Nacional en ejercicio de la facultad que le confiere el numeral 11 del artículo 189 superior, reglamentara los aspectos atinentes a esa forma o manera de contratar, como parte de la función inherente a la administración, cual es la de ejecutar las leyes para su efectivo cumplimiento. Se observa por la Corte, al punto, que fue el legislador, de manera específica, quien señaló que uno de los modos de contratar la administración, es el de la contratación directa, pero no en todos los casos sino únicamente en aquellos que señaló de manera específica en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, a los cuales le son aplicables los principios generales que rigen la contratación pública, pues así lo dispuso la propia ley desde su artículo primero y lo señaló, además, en el artículo 23. Agrégase, además, que el marco para la expedición del reglamento respectivo se encuentra circunscrito, como ya se dijo, por la Constitución y las leyes, lo que indica a las claras que no se trata de que el legislador se haya desprendido de su función de hacer la ley en esa materia, sino que, al regularla como lo hizo dejó un margen de acción al reglamento, pero desde luego en los precisos términos que al efecto señala el artículo 189, numeral 11 de la Carta Política. II No le asiste entonces razón al demandante cuando afirma que se atribuye al Ejecutivo una competencia que es exclusiva del Congreso al regular la contratación directa, pues resulta clara la existencia de un elemento esencial para ejercer la facultad reglamentaria, como es la preexistencia de un contenido material legislativo. Con todo, esa potestad reglamentaria del Gobierno nacional se encuentra sujeta a los parámetros establecidos expresamente en el parágrafo referido que no son otros que los de garantizar y desarrollar los principios de economía, transparencia, selección objetiva y responsabilidad, definidos plenamente en el Estatuto General de la Contratación Pública, en armonía con los principios que orientan la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Carta, pues en ejercicio de dicha facultad, el Presidente no puede ir más allá, sin violar la Constitución, de lo previsto en la ley ni de las pautas generales que ella señala".

[279] Corte Constitucional, Sentencia C-178 de 1996.

[280] *Ibidem*.

[281] *Ibidem*.

[282] Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente n.° 11000-03-26-000-2009-00041-00 (36.760), sentencia del 12 de marzo de 2015.

[283] Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente n.° 11001-03-26-000-2016-00015-00 (56.165), sentencia del 22 de octubre de 2022.

[284] Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 2021.

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

[285] Corte Constitucional, Sentencia C-510 de 2004.

[286] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Auto 2014-00017/49948 del septiembre 9 de 2015. En el mismo sentido se pueden consultar las sentencias 2012-00028 del 27 de septiembre de 2018 y 2014-00101 del 14 de marzo de 2018, ambas de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

[287] Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 14 de abril de 2010, expediente 11001-03-26-000-2008-00101-00 (36054B): "Los denominados manuales de contratación pueden enmarcarse dentro de la potestad de autoorganización reconocida a cada entidad estatal, toda vez que los mismos tienen un campo de aplicación que se restringe a cada organismo administrativo. En otras palabras, es una norma de carácter interno ya que regula relaciones de carácter interorgánico".

[288] Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 14 de abril de 2010, expediente 11001-03-26-000-2008-00101-00 (36054B): "[…] su objeto no es otro distinto a reglamentar temas administrativos del manejo de la contratación estatal —funcionarios que intervienen en las distintas etapas de la contratación, en la vigilancia y ejecución del negocio jurídico, entre otros—, es decir aspectos administrativos del trámite y desarrollo contractual".

[289] Corte Constitucional, Sentencia C-119 de 2020.

[290] Artículo 2.2.1.2.5.3 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional: "Manual de contratación. Las Entidades Estatales deben contar con un manual de contratación, el cual debe cumplir con los lineamientos que para el efecto señale Colombia Compra Eficiente".

[291] Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 14 de abril de 2010, expediente 11001-03-26-000-2008-00101-00 (36054B): "La razón aducida por el demandante como concepto de la violación se puede resumir de la siguiente forma: el reglamento expedido por el ejecutivo excedió su competencia, al otorgar competencia a las entidades estatales para regular otros procedimientos selectivos a través de los manuales de contratación. A todas luces, esta clase de regulaciones es violatoria de los artículos 1, 6, 150.25, 211 de la Constitución política, porque, la definición de los procedimientos de selección corresponde al legislador a través de la expedición del Estatuto de Contratación estatal".

[292] Corte Constitucional, Sentencia C-119 de 2020.

[293] *Ibidem*. Ello, sin perjuicio de que tales actos administrativos adopten una denominación distinta, como sucede en la modalidad de mínima cuantía, donde el ordenamiento jurídico colombiano alude a una *invitación*.

[294] Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 2011: "es necesario advertir, como se hizo en las sentencias C-193 y C-194 de 2011, que las facultades otorgadas al Consejo Directivo del Fondo Adaptación, en el sentido de reglamentar las cuantías y casos en los cuales será necesario adelantar procesos de selección que garanticen la participación pública, es contrario a la Constitución, por cuanto la facultad reglamentaria corresponde, por regla general, al Presidente de la República y excepcionalmente a otros órganos del Estado expresamente facultados para ello en la Constitución Política, como sucede, por ejemplo, con la Contraloría General de la República, el Consejo Nacional Electoral, entre otros". Ver la Sentencia C-508 de 2002.

[295] Corte Constitucional, Sentencia C-508 de 2002.

[296] *Ibidem*.

[297] Pág. 71 de la demanda.

[298] Corte Constitucional, Sentencias C-738 de 2001, C-949 de 2001 y C-119 de 2020.

[299] Corte Constitucional, Sentencia C-372/94

[300] El documento Bases del PND contiene la siguiente definición de la economía popular: "La economía popular se refiere a los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (domésticas o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micronegocios o microempresas), en cualquier sector económico. Los actores de la EP pueden realizar sus actividades de manera individual, en unidades económicas, u organizados de manera asociativa".

n2abogados.com

Documento público tomado de la relatoría oficial (corteconstitucional.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com