



Referencia: Expediente D-13759

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 336 (parcial) de la Ley 1955 de 2019.

Demandante: Iván David Márquez Castelblanco

Magistrada ponente:
DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá D.C., trece (13) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241.4 de la Constitución Política, el ciudadano Iván David Márquez Castelblanco presentó demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “*el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018*” contenida en el inciso segundo del artículo 336 de la Ley 1955 de 2019 “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”.

2. En síntesis, sostuvo que se desconocen los principios de consecutividad e identidad flexible contenidos en los artículos 157 y 160 de la Constitución Política y el principio de unidad de materia contemplado en el artículo 158 de

la Carta Política. El actor considera que la derogatoria acusada no fue discutida ni aprobada en primer debate durante las sesiones conjuntas de las comisiones económicas de Senado y Cámara ya que solo fue incluida en segundo debate sin tener ninguna relación con asuntos discutidos en primer debate. Además, sostiene que la expresión censurada no guarda una relación de conexidad material con los objetivos, metas y propósitos del Plan nacional de desarrollo, al ser un precepto normativo con autonomía propia.

3. En providencia de 12 de junio de 2020, la suscrita Magistrada inadmitió la demanda de la referencia por considerar que la demanda no cumplía la exigencia de formular por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad. Respecto del cargo por violación de los principios de consecutividad e identidad flexible se encontró que adolecía de falta de pertinencia y de suficiencia por los términos abstractos y generales empleados por el demandante sobre la forma cómo se desarrolló el primer debate sin identificar claramente si no se discutió el principio del mérito en las discusiones de los pactos estructurales y transversales que integran una ley multitemática como el Plan nacional de desarrollo. En relación con el cargo por unidad de materia, igualmente se señaló que carecía de pertinencia y suficiencia por sustentarse en un plan de desarrollo distrital, y solo mencionar los núcleos temáticos de la Ley 1955 de 2019 de manera general y abstracta, sin argumentos precisos que relacionaran las metas del plan con su estructura a través de los diferentes pactos transversales y estructurales, entre otros.

4. De conformidad con lo previsto en el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, el auto mencionado concedió un término de tres días para que el actor procediera a corregir su demanda, decisión que fue notificada por medio de estado de 17 de junio de 2020.

5. El demandante presentó escrito de corrección de la demanda dentro del término de ejecutoria.

6. A través de Auto de 10 de julio de 2020 se admitió la demanda, por encontrar reunidos los requisitos previstos en el Decreto 2067 de 1991. En la misma providencia se ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación, comunicar el inicio del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, así como a las ministras del Interior y de Justicia y del Derecho, y a los directores del Departamento Nacional de Planeación y del Departamento Administrativo de la Función Pública. Así mismo se ordenó la fijación en lista y se invitó a participar en este proceso a las siguientes instituciones u organizaciones: Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia, Federación Nacional de Concejos -FENACON, Confederación Nacional de Asambleas y Diputados de Colombia -CONFADICOL, Dejusticia, a las facultades de derecho de las universidades de Antioquia, Externado, ICESI, Nacional de Colombia y al Departamento de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes.

7. En el mismo Auto se solicitó a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes copia del expediente legislativo correspondiente y la certificación expresa sobre los siguientes asuntos:

a) Las fechas de las publicaciones, las sesiones correspondientes, el quórum deliberatorio y decisorio, así como las mayorías y votaciones con las cuales se discutió y aprobó el proyecto de ley en las distintas etapas, en comisiones y en plenarios.

b) El cumplimiento del anuncio de votación previsto en el artículo 160 de la Constitución.

c) El cumplimiento de la publicación de que trata el artículo 161 de la Constitución.¹

8. Ante la falta de respuesta, mediante Auto del 11 de septiembre de 2020, se requirió a las secretarías generales de la H. Cámara de Representantes y del H. Senado de la República para que remitieran la prueba documental relacionada en el numeral anterior y decretada en el Auto de 10 de julio de 2020.

9. El 20 de septiembre de 2020, el Secretario General del Senado de la República remitió copia del expediente legislativo en 2851 folios.

10. El 21 de septiembre de 2020, el Secretario General de la Comisión Tercera del Senado remitió copia del expediente legislativo en 813 folios.

11. El 24 de septiembre de 2020, el Secretario General de la Comisión Cuarta del Senado remitió copia del expediente legislativo en 2648 folios.

12. El 28 de septiembre de 2020, el Secretario General de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes remitió copia del expediente legislativo en 4886 folios.

13. Dada la respuesta parcial a las pruebas decretadas, mediante Auto del 7 de octubre de 2020, se requirió a la Secretaría General de la H. Cámara de Representantes y a la Sección de Leyes del Senado de la República para que, en el marco de sus competencias, remitan la prueba documental decretada en el de Auto de 10 de julio de 2020.

14. El 19 de octubre de 2020, el Secretario General del Senado remitió certificación, en 3 folios, sobre el trámite legislativo y las votaciones de la Ley 1955 de 2019.

15. El 22 de octubre de 2020, el Secretario General del Senado envió información complementaria sobre el trámite legislativo en 236 folios.

16. El 26 de octubre de 2020, el Secretario General de la Cámara de Representantes remitió certificación, en 8 folios, sobre el trámite legislativo y

¹ Del mismo modo, debían aportar copia física y/o en medio magnético de las Gacetas del Congreso referidas en los literales anteriores, señalando en ellas los apartes que sean pertinentes para verificar la información solicitada.

las votaciones de la Ley 1955 de 2019. Adicionalmente, envió carpeta digital correspondiente al trámite legislativo de la Ley del plan nacional de desarrollo.

17. El 9 de noviembre de 2020, la Magistrada sustanciadora ordenó continuar con el trámite del proceso de constitucionalidad, de conformidad y en los términos expuestos en los numerales quinto a octavo del Auto del 10 de julio de 2020.

18. Cumplido lo previsto en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA BAJO EXAMEN

19. A continuación se transcribe y subraya el texto del artículo acusado:²

“LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019

Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

Artículo 336. Vigencias y derogatorias. *La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, y 1753 de 2015 no derogados expresamente en el siguiente Inciso o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.*

*Se derogan expresamente el artículo 4° de la Ley 14 de 1983; el artículo 84 de la Ley 100 de 1993; el artículo 174 del Decreto-ley 1333 de 1986; el artículo 92 de la Ley 617 de 2000; ~~el artículo 167 de la Ley 769 de 2002~~, el artículo 56 y 68 de la Ley 962 de 2005; el parágrafo 1° del artículo 4° de la Ley 1393 de 2010; los artículos 51 a 59 de la Ley 1429 de 2010; el artículo 81 de la Ley 1438 de 2011; los artículos 69, 90, 91, 131, 132, 133, 134, 138, 141, 149, 152 a 155, 159, 161, 171, 194, 196, 212, 223, 224, 272 de la Ley 1450 de 2011; los artículos 7°, 32, 34, 47, 58, 60, 90, 95, 98, 106, 135, 136, 186, 219, 222, 259, 261, 264 y los párrafos de los artículos 55 y 57 de la Ley 1753 de 2015; el artículo 7° de la Ley 1797 de 2016; **el parágrafo transitorio del***

² Se encuentran tachados los apartes declarados inexecutable por las Sentencias C-415 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas, C-440 de 2020. M.P. (e) Richard Ramírez Grisales. AV. Jorge Enrique Ibáñez Najjar.

artículo 12 de la Ley 1904 de 2018; el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018; y el artículo 4° de la Ley 1951 de 2019.

Parágrafo 1°. Los artículos 231, 232, 233, 234, 235 y 236 de la presente ley entrarán en vigencia a partir del 1° de enero de 2020.

Parágrafo 2°. El artículo 49, 58 y el numeral 43.2.2. del artículo 43 de la Ley 715 de 2001; el artículo 7° de la Ley 1608 de 2013 y los artículos 2° y 3° incisos 6° y 7° de la Ley 1797 de 2016, perderán vigencia el 31 de diciembre de 2019.

Parágrafo 3°. Las disposiciones del Capítulo VI de la Parte V del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero perderán vigencia en el término de 24 meses contados a partir de la vigencia de la presente ley.”

III. LA DEMANDA

20. El demandante solicitó a la Corte declarar la inexecutable de la expresión “*el parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018*” contenida en el inciso segundo del artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, que dispone la derogatoria de la aplicación analógica de la Ley 1904 a la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas,³ por violación de los principios de consecutividad e identidad flexible contemplados en los artículos 157 y 160 de la Constitución y por violación del principio de unidad de materia contenido en el artículo 158 superior.

21. El actor precisó que: “*precepto normativo es una norma derogatoria, con la cual lo que se produjo no fue la creación o modificación de alguna regla jurídica, sino por el contrario se excluyó una norma transitoria que había sido introducida por el legislador en cumplimiento del mandato expreso que hizo el constituyente derivado en el inciso 4° del artículo 126 de la Constitución Política.*”⁴

³ Artículo 12 Ley 1904 de 2018: “*La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 23 de la Ley 5 de 1992. Parágrafo transitorio. Mientras el Congreso de la República regula las demás elecciones de servidores públicos atribuidas a las corporaciones públicas conforme lo establecido en el inciso cuarto del artículo 126 de la Constitución Política, la presente ley se aplicará por analogía.*”

⁴ Artículo 126, Constitución Política: “*Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente. // Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior. // Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos en cargos de carrera. // Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección. // Quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones: // Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro de la Comisión de Aforados, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.” (Énfasis añadido).*

22. En relación con el primer cargo, esto es, la violación de los principios de consecutividad e identidad flexible afirmó que la disposición acusada no fue objeto de discusión ni aprobación durante el primer debate de las comisiones conjuntas de Senado y Cámara, sino que se incluyó en el segundo debate adelantado en la plenarias de las dos cámaras (consecutividad) y su contenido tampoco se relaciona con asuntos discutidos en el primer debate conjunto (identidad flexible).

23. Aseguró, que en el texto aprobado en primer debate de las sesiones conjuntas de las comisiones de Senado y Cámara no se encuentra ninguna disposición relativa a la Ley 1904 de 2018, ni algún propósito, meta, estrategia o norma cuyo objeto sea desarrollar el artículo 126 de la Constitución en lo que respecta a la selección de altos dignatarios del Estado mediante criterios de mérito. Manifestó que la norma acusada fue incluida por primera vez en las ponencias para segundo debate en las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado a pesar de la ausencia de relación con el contenido del proyecto debatido y aprobado en etapas anteriores, lo que conduce al desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible.

24. Para sustentar sus afirmaciones presentó dos cuadros. En el primero relacionó el trámite legislativo del artículo 336 de la Ley 1955 de 2019. En el segundo, se refirió a cada uno de los pactos estructurales, transversales y territoriales a efectos de desvirtuar, de una parte, que la norma acusada pudiera tener alguna relación con los temas debatidos durante el trámite legislativo (cargo por consecutividad e identidad flexible), y de otra, que existiera una conexidad directa e inmediata con los fines, metas y objetivos de la Ley 1955 (cargo por unidad de materia).

25. En el resumen del trámite legislativo, el demandante observó: *“el precepto normativo impugnado carece de toda relación, vínculo o conexidad con un tema similar, del que se pueda predicar que es un desarrollo dialéctico propio del debate democrático, puesto que, una vez revisadas exhaustivamente las gacetas del congreso: 33 del 7 de febrero de 2019, 135 del 20 de marzo de 2019, 272 del 26 de abril de 2019 y 273 del 26 de abril de 2019, en las cuales se recoge la mayor parte de las discusiones y de los contenidos jurídicos que se dieron dentro del procedimiento legislativo acaecido entre la radicación del proyecto de ley del plan nacional de desarrollo, las ponencias rendidas, y la discusión y aprobación en primer debate en las comisiones constitucionales permanentes terceras y cuartas de Senado y Cámara, frente a esta iniciativa, se puede llegar fácilmente a la conclusión que dicho proyecto en su totalidad no propone ninguna meta, estrategia, propósito o regulación que guarde relación con mecanismos o formas de realizar la elección de altos cargos del Estado con base en los principios establecidos de selección de que trata el artículo 126 de la Constitución Política y cuya regulación transitoria fue derogada por la norma acusada en esta demanda.”*

26. En lo referente al segundo cargo, es decir, la violación del principio de unidad de materia sostuvo que el precepto normativo acusado no guarda relación de conexidad con los objetivos, metas y estrategias generales del Plan nacional de desarrollo contenidos en sus pactos estructurales, transversales y territoriales como lo explica en un cuadro donde analiza los diferentes pactos.

27. Inició con el estudio del “Pacto General por la Legalidad” sobre seguridad efectiva y justicia transparente como presupuestos para garantizar las libertades individuales, los bienes públicos y el imperio de la ley.⁵ A su juicio, si bien es cierto que la aplicación de criterios de mérito en el acceso a los altos cargos de la justicia incide en el objetivo una justicia transparente, no se encontró ninguna referencia específica en el documento las Bases del Plan a los mecanismos de meritocracia en la selección de servidores públicos por parte de las corporaciones públicas. Indicó que las únicas menciones a los procesos de selección por mérito se encuentran en el décimo objetivo del sector defensa sobre el fortalecimiento del mérito en la incorporación al servicio militar obligatorio (Bases del plan, p. 70) y en la tercera línea de la alianza contra la corrupción (Bases del plan, p. 113), pero en este último caso, con referencia al diseño de políticas para la selección meritocrática de los jefes de control interno y de los contralores territoriales en los concursos de méritos.

28. Consideró que podría existir una relación temática tan absolutamente remota entre la financiación pública para reducir la provisionalidad en el empleo y la selección de los altos cargos del Estado por convocatoria pública con criterios de mérito, que no es posible derivar de esa temática la derogatoria del único procedimiento que hasta el momento ha establecido el Legislador para cubrir el mandato de regulación previsto en el artículo 126 de la Constitución Política.

29. Posteriormente, el accionante analizó los pactos por el Emprendimiento⁶ y por la Equidad,⁷ así como cada uno de los pactos de las estrategias

⁵ En su concepto ninguno de los pactos transversales que componen el Pacto por la Legalidad, a saber, “Seguridad, autoridad y orden para la libertad: defensa nacional, seguridad ciudadana y colaboración ciudadana”; “Imperio de la ley: derechos humanos, justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos”; “Alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos”; “Colombia en la escena global: política exterior responsable, innovadora y constructiva”; y “Participación ciudadana: promoviendo el diálogo social e intercultural, la inclusión democrática y la libertad de cultos para la equidad”, se relaciona con la derogatoria del parágrafo transitorio del artículo 12 acusado. En otros términos, la regulación transitoria en la aplicación del mérito para la elección de cargos por las corporaciones públicas no encuentra relación lógica, finalista o de ningún tipo con asuntos que tengan que ver con la seguridad nacional, política exterior o la promoción del diálogo social.

⁶ Al respecto, destacó que: “no existe ninguna conexidad que por unidad de materia o por desarrollo de esta temática en relación con el debate parlamentario bajo la fórmula de la identidad flexible, que pueda conctar la derogatoria del parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018 objeto de esta demanda, con el segundo pacto del PND, en cuento (sic) este tema de emprendimiento económico y empresaria no tiene ninguna relación con la selección de altos cargos del Estado, entendidos estos como un asunto de diseño y arquitectura de la burocracia institucional.”

⁷ En este contexto, advirtió lo siguiente: “la finalidad del tercer pacto del Plan Nacional de Desarrollo corresponde exclusivamente a el (sic) cumplimiento de metas sociales relacionadas con el aumento de oportunidades vitales que garanticen la reducción de la pobreza y mejores condiciones (sic) prosperidad para la mayoría d ellos Colombianos, mediante la garantía de diversos derechos fundamentales y derechos económicos, sociales y culturales.”

transversales en sostenibilidad, tecnología e innovación, transporte y logística para la competitividad e integración regional, transformación digital, calidad y eficiencia de los servicios públicos, recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible, protección y promoción de la cultura y desarrollo de la economía naranja, construcción de la paz, equidad de oportunidades para grupos étnicos, inclusión de las personas en situación de discapacidad, equidad de las mujeres, gestión pública efectiva y descentralización.⁸ Sostuvo que por su propio sentido no es posible predicar ningún tipo de relación de conexidad entre estos pactos con la selección de los cargos del Estado mediante la convocatoria pública con criterios de mérito.

30. En el mismo sentido, el demandante afirmó respecto de los Pactos Territoriales no se puede encontrar un vínculo cercano con una norma de carácter nacional que pretende regular el acceso a cargos públicos.⁹

31. De conformidad con lo anterior, concluyó que la norma impugnada no posee conexión teleológica estrecha y directa con los objetivos, metas y estrategias generales del Plan, *“razón por la cual resulta claro que es violatoria del principio de unidad de materia, puesto que ninguno de los núcleos temáticos que fueron analizados uno por uno y que se mantuvieron tanto desde la presentación de proyecto por le (sic) gobierno nacional como hasta la misma aprobación del texto en su último debate, guardan ninguna relación de la cual se pueda desprender que la derogatoria impugnada posee unidad de materia. // Ahora bien, el análisis realizado también complementa y concreta el cargo de inconstitucionalidad formulado en lo que respecta a la violación del principio de conectividad (sic) e identidad flexible, por cuanto ha quedado absolutamente demostrado que como lo exige la jurisprudencia constitucional “las disposiciones nuevas o adicionadas no guardan relación de conexidad con el tema que fue objeto de debate inicialmente ni con los objetivos del proyecto de ley.”*

IV. INTERVENCIONES

1. Departamento Administrativo de la Función Pública

⁸ Aunque el demandante se detiene a analizar este pacto transversal concluye que es un objetivo relacionado con el acceso a la carrera administrativa: “no se puede negar que la selección por criterios de mérito que establece el inciso 4º del art. 126 de la Constitución Política y que fue regulado por el derogado parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018, guarda una relación general con el ingreso por excelencia al empleo público *que pretende el gobierno nacional en este objetivo, no obstante, lo cierto es que este tercer objetivo va por otro camino, puesto que se orienta más bien a la coordinación entre el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) para celebrar concursos para proveer empleos de carrera administrativa, así comocomo el ascenso y movilidad en el empleo público.*”

⁹ En general, puntualiza que en todo el documento de las bases del Plan nacional de desarrollo presentado por el Gobierno nacional al Congreso de la República y que acumula 1456 páginas, no se hace referencia al artículo 126 de la Constitución Política, pues sólo se hace mención once veces a la categoría de mérito, sin que ninguna de ellas tenga que ver con las convocatorias públicas para la selección de altos cargos del Estado, en tanto giran en torno a los siguientes cinco temas: 1) ingreso al servicio militar obligatorio; 2) acceso y ascenso a la carrera administrativa; 3) acceso a los mejores estudiantes del país en razón a su mérito y condiciones de vulnerabilidad a instituciones de educación públicas o privadas de alta calidad; 4) meritocracia en la selección de las Corporaciones Autónomas Regionales (CARs); y 5) ingreso a la carrera diplomática.

32. El Director Jurídico del Departamento Administrativo de la Función Pública¹⁰ solicita declarar la inexecutable de la expresión “*el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018*”, prevista en el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019. Fundamenta su solicitud en el Concepto No. 2415 del 20 de agosto de 2019, emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,¹¹ en respuesta a una consulta formulada por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. El concepto concluyó que la derogatoria del párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018 era inconstitucional, entre otras razones, por desconocer el principio de unidad de materia, y por tanto, debería inaplicarse: “*de acuerdo con las razones expuestas en este numeral, se concluye que la aplicación analógica de las normas contenidas en la Ley 1904 para la conformación de ternas o listas para elecciones atribuidas a las corporaciones públicas -en general-, conforme a lo establecido en el inciso cuarto del artículo 126 de la Constitución Política, no solo es consecuencia de lo previsto en el artículo octavo de la Ley 153 de 1887. Es, además, corolario de la excepción de inconstitucionalidad que debe ser aplicada debido a la manifiesta inexecutable, frente al artículo 158 constitucional, de la norma derogatoria que fue incluida en la ley del Plan Nacional de Desarrollo.*”

33. De acuerdo con el citado concepto, transcrito prácticamente en su integridad en el aparte pertinente, el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018, vale decir, la norma que deroga la expresión demandada, “*finalmente proveyó a la solución del estado de cosas inconstitucional (...) originada en la omisión legislativa inconstitucional,*” al establecer que “la presente ley se aplicará por analogía” como *solución transitoria* del Legislador a las convocatorias para la elección de funcionarios por parte de las corporaciones públicas.

34. Sobre el trámite legislativo de la disposición acusada, afirma el concepto mencionado citando las gacetas del Congreso correspondientes, que la derogatoria del párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018 no se encontraba prevista en el proyecto de ley presentado por el Gobierno nacional, no se menciona en las ponencias de primer debate en sesiones conjuntas ni en el correspondiente debate; no se incluyó en el texto aprobado en sesiones conjuntas, no fue publicado en las Bases del plan; y solo aparece en el informe de ponencia de segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes. Y añade que, debido a su inclusión tardía en el proceso legislativo “*no se observa el vínculo entre esta disposición y el núcleo temático del plan nacional de desarrollo «Pacto por Colombia, pacto por la equidad (...) lo que constituye una violación al principio de unidad de materia.*”

35. Por lo anterior, el mencionado concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, concluye que en ese caso era necesario aplicar la excepción de inconstitucionalidad frente a la derogatoria del párrafo

¹⁰ Armando López Cortes.

¹¹ M.P. Germán Alberto Bula Escobar, Expediente No. 11001-03-06-000-2019-00050-00, en relación con la confirmación de ternas para la integración de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

transitorio del artículo 12 (prevista en el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, ahora demandado) por haberse incurrido en la violación de los principios de consecutividad e identidad flexible (artículos 157 y 160 de la Constitución Política) y en la violación del principio de unidad de materia (artículo 158 de la Constitución Política) durante el trámite legislativo.

2. Universidad de los Andes

36. La profesora asistente de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes¹² solicita declarar la inexecutable del párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018 dispuesta en el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019.

37. La docente fundamenta su solicitud en dos argumentos i) la flexibilización de los procedimientos legislativos a partir del uso instrumental de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el principio de identidad flexible que contraría los principios constitucionales orientadores del proceso legislativo; y ii) la decisión de derogar el precepto acusado deja sin restricciones las designaciones de estos cargos, lo que contraría el artículo 126 de la Constitución, en tanto el Legislador no está facultado para hacer uso de su margen de configuración sin explicar las razones que fundamentan su decisión de modificar el sistema de acceso a estos cargos públicos sustentado en criterios de mérito.

i) Inexecutable por razones ligadas a la violación de principios y reglas del procedimiento legislativo

38. En concepto de la interviniente la atenuación de la doctrina de la identidad flexible, así como una mayor rigurosidad en los requisitos de las demandas de inconstitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, han ido ocasionando menores controles externos a la labor legislativa y un consecuente aumento de prácticas inaceptables para incorporar materias que no han sido debatidas en las cámaras, afectando así la calidad del proceso de creación legal.

39. En tal sentido, enfatiza que: *“La libertad de configuración legislativa no puede afectar de forma irracional, subrepticia, o secreta la vida de las personas, el papel y las funciones del Estado o la vida de la comunidad. Si el legislador colombiano no quiere cumplir con su labor, atendiendo a criterios mínimos de motivación, de publicidad y de transparencia como los consignados en el artículo 157 y 160 de la Constitución de 1991, normas en la que se exige que la ley (y por contera, las materias que en ellas se discuten) sean debatidas y aprobadas en el primer y segundo debate de ambas cámaras, y las temáticas discutidas consignadas en las ponencias la Corte constitucional no puede continuar dándole la espalda a la ocurrencia de ese juego.”*

¹² Yenny Andrea Celemín Caicedo.

40. Adiciona que la doctrina de la identidad flexible ha invertido la carga de la prueba en materia de conexidad legislativa. Así, mientras debería ser el Legislador el que en ejercicio de su labor justifique la inclusión de determinada normativa, la Corte ha terminado por exigir que sea la ciudadanía a quien le corresponde la carga argumentativa de fundamentar por qué las disposiciones no guardan relación con la ley que las contiene, lo cual se vuelve más dispendioso en una ley como la del Plan nacional de desarrollo por su carácter multitemático.

41. En particular, advierte que: *“En el caso concreto, el demandante logra demostrar la inexistencia de algún nivel de conexidad temática, teleológica o sistemática del aparte acusado, con la norma demandada por una razón sencilla: porque esta derogatoria no se discutió ni durante el primer debate, ni durante el segundo debate en las corporaciones de origen y de cierre. Sólo se aprobó en segundo debate sin que exista un rastro de discusión que permita determinar las razones que motivaron la decisión del legislador.”* Y concluye: *“En este orden de ideas, no es posible realizar ningún tipo de análisis en relación con los niveles de racionalidad a los que atendió el Legislador para la configuración de su decisión legislativa de derogar el parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018. Sin esa posibilidad de comparación esta norma debe ser retirada del ordenamiento jurídico. De lo contrario, el guardián constitucional continuará propiciando la producción de legislación deficiente y carente de racionalidad en nuestro sistema jurídico.”*

ii) Fallas de procedimiento e incidencia en la calidad del producto legislativo y en la afectación sustantiva de la Constitución

42. Considera la profesora que la disposición acusada incumple los niveles de racionalidad sistemática, teleológica y pragmática¹³ porque contraría lo establecido en el artículo 126 de la Constitución en relación con la creación de un nuevo sistema de designación de los cargos que deben ser provistos por corporaciones públicas siguiendo reglas de convocatorias públicas y *“procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para la selección de estos servidores públicos.”*

43. Finaliza su argumentación al destacar que *“la inexistencia de argumentos y de razones para derogar la imposición de los criterios fundados en el mérito como parámetro para la designación de los servidores públicos elegidos por las corporaciones públicas, sin que sea posible encontrar una referencia clara que muestre las razones que orientaron al Legislador a tomar una*

¹³ En la intervención se presentan estas categorías a partir del autor Maunel Atienza: “ a). La racionalidad lingüística, relacionada con la claridad y precisión de los enunciados normativos proferidos por el legislador; b). La racionalidad sistemática, que se vincula con la coherencia que debe existir entre los textos normativos creados por el legislador y su ordenamiento; c). La racionalidad teleológica, que pretende facilitar la coordinación de las acciones de conformidad con los medios seleccionados para el cumplimiento de ciertos propósitos; d). La racionalidad pragmática que evalúa la eficiencia de los medios adoptados para la solución de un determinado problema social; y e). La racionalidad ética que busca la afinidad de las decisiones legislativas con pautas de índole axiológico.”

decisión en un sentido contrario a lo estipulado en el Acto Legislativo 02 de 2015 por total ausencia de debate no permiten evaluar la racionalidad que subyace a esta decisión. Como aún no existe una legislación definitiva que regule y desarrolle esta norma constitucional, esta derogatoria se muestra como contraria a los parámetros establecidos en esta enmienda constitucional para regular el acceso al servicio público en los distintos cargos del estado, así sean aquellos provistos por las corporaciones públicas.”

3. Senador Alexander López Maya

44. El senador Alexander López Maya presentó una intervención extemporánea.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

45. En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, el señor Procurador General de la Nación, mediante concepto del 15 de enero de 2021, solicitó a la Corte declarar **inexequible** la expresión “(...) *el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018*” contenida en el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, por desconocer los principios de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia.

46. El Ministerio Público inicia su exposición haciendo una reconstrucción del trámite legislativo. Al respecto, advierte que en la plenaria de la Cámara de Representantes: “*El 26 de abril de 2019, se publicó el informe de ponencia positiva para segundo debate al proyecto de ley número 227 de 2019-Senado, 311 de 2019- Cámara, según consta en la Gaceta número 273 de 2019, en el que se incluyó por primera vez la derogatoria del párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018, en el artículo 349 del proyecto.*”¹⁴ Reporta esta misma situación en el Senado de la República, como consta en la Gaceta número 272 de 2019.¹⁵

47. De acuerdo con lo expuesto, para la Vista Fiscal se encuentra acreditado que la disposición impugnada no cumplió en sentido estricto con el principio de consecutividad considerando que no surtió los cuatro debates reglamentarios toda vez que fue introducida por primera vez en el informe de ponencia para segundo debate en la plenaria de Cámara y Senado.

48. Explica el Procurador que la norma derogada disponía la aplicación analógica del procedimiento previsto en la Ley 1904 de 2018 para la convocatoria pública previa a la elección del Contralor General de la República, en las demás elecciones de servidores públicos atribuidas a corporaciones públicas, mientras el Legislador regula la materia, conforme al artículo 126 de la Constitución. Con la aplicación analógica de la citada ley se llenaba el vacío legal existente que afectaba la elección de los demás servidores públicos a cargo de las corporaciones públicas.

¹⁴ Gaceta del Congreso número 273 del 26 de abril de 2019, p. 4

¹⁵ Gaceta del Congreso número 272 del 26 de abril de 2019, p. 4.

49. Para el Ministerio Público, la disposición derogatoria acusada fue incluida en el proyecto como un tema nuevo que no guarda relación con lo debatido y aprobado en primer debate, teniendo en cuenta que no aparecen referencias al artículo 126 de la Constitución ni a criterios de mérito en la selección de servidores públicos atribuida a las corporaciones públicas. En su criterio, la falta de debate parlamentario sobre el contenido del precepto demandado y que no hubiese sido incluido en las proposiciones del proyecto *“dan cuenta de los vicios de forma que se cometieron al interior del proceso legislativo y del desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible.”*

50. De forma puntual señala que *“También se observa que la norma acusada no fue incluida en ninguna de las proposiciones y que la única mención que se hizo sobre el asunto fue durante el segundo debate en la sesión de ponentes del 11 de abril de 2019, donde, de forma genérica, se presentaron las modificaciones al artículo de vigencias y derogatorias así: “(...) se explica que la metodología que se va a emplear para el estudio de los artículos es revisar los que se presentan como nuevos y las modificaciones del artículo de vigencias y derogatorias (...) asimismo, se enuncia la lista de los artículos que tienen aval del Gobierno nacional tales como (...) derogatoria de la Ley 1904 de 2018 - Parágrafo transitorio Artículo 12.”*

51. En lo que respecta al principio de unidad de materia el Procurador General de la Nación señala que no se evidencia cuál es la relación entre el precepto demandado con los pactos y estrategias de la Ley del plan ni en qué medida desarrolla o favorece la realización de los programas contenidos en la parte general. En su concepto, aunque se puede considerar que existe una relación temática entre la elección de servidores públicos por parte de las corporaciones públicas con la reducción de provisionalidad en el empleo público y la profesionalización de los cargos estatales, afirma que se trata de una relación esencialmente abstracta puesto que los pactos, metas y estrategias no hacen ninguna referencia al procedimiento establecido en la disposición derogada.

52. Afirma para concluir, que la *“derogatoria propicia la inaplicación de los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y de los criterios de mérito en las convocatorias públicas regladas en la citada cláusula constitucional, lo que resulta contrario a algunos de los objetivos del pacto por una gestión pública efectiva.”* Por lo anterior, considera que la disposición acusada vulnera también el principio de unidad de materia.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

53. De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y

decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la acusada en esta ocasión.

54. De acuerdo con el numeral 3 del artículo 242 de la Constitución Política, las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año contado desde la publicación del respectivo acto. En el caso bajo estudio, frente al cargo por consecutividad e identidad flexible, la Corte observa que no ha operado el fenómeno de la caducidad, toda vez que la Ley 1955 de 2019 fue publicada el 25 de mayo 2019 (Diario Oficial 50.964) y la acción de inconstitucionalidad fue promovida el 22 de mayo de 2020, es decir, dentro del término de un año para interponerla.

2. Presentación del caso, planteamiento del problema jurídico y metodología de la decisión

55. El demandante solicita declarar la inexecutable de la expresión “*el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018*” contenida en el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, que dispone la derogatoria de la aplicación analógica de la Ley 1904 de 2018 a la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas en cumplimiento de lo dispuesto en el inciso 4 del artículo 126 de la Constitución Política, por violación de los principios de consecutividad e identidad flexible contemplados en los artículos 157 y 160 de la Carta Política y por violación del principio de unidad de materia contenido en el artículo 158 superior.

56. Advierte, en relación con el primer cargo, esto es, la violación de los principios de consecutividad e identidad flexible que la disposición acusada no fue objeto de discusión ni aprobación durante el primer debate de las comisiones conjuntas de Senado y Cámara, sino que se incluyó en el segundo debate adelantado en las plenarias de las dos cámaras (consecutividad) y su contenido tampoco se relaciona con asuntos discutidos en el primer debate conjunto (identidad flexible).

57. En lo referente al segundo cargo, es decir, la violación del principio de unidad de materia, sostiene que el precepto normativo acusado no guarda relación de conexidad con los objetivos, metas y estrategias generales del Plan nacional de desarrollo contenidos en sus pactos estructurales, transversales y territoriales.

58. Por su parte, los dos intervinientes, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Universidad de los Andes, así como el Procurador General de la Nación coadyuvan la solicitud de inexecutable. Coinciden en que se desconocen los principios de consecutividad e identidad flexible en tanto la derogatoria del párrafo transitorio no fue considerada durante el primer debate, realizado de forma conjunta por las comisiones Tercera y Cuarta del Senado y la Cámara, sino incluida para segundo debate en las plenarias sin que su contenido fuera discutido en estas instancias. Adicionalmente, consideran que la aplicación analógica del procedimiento previsto en la Ley 1904 de 2018 para la convocatoria pública previa a la

elección del Contralor General de la República, en las demás elecciones de servidores públicos atribuidas a corporaciones públicas, no fue discutida durante el trámite legislativo de la Ley 1955 de 2019. De igual forma, estiman que se vulnera el principio de unidad de materia porque la norma impugnada no presenta una conexión inmediata y directa con los objetivos, metas y estrategias generales del Plan nacional de desarrollo.

59. En virtud de lo expuesto, corresponde a la Corte, primero definir: ¿la derogatoria del “parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018” contenida en el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, que dispone la aplicación analógica de la Ley 1904 de 2018 en las elecciones de los servidores públicos atribuidas a corporaciones públicas, vulnera los principios de consecutividad e identidad flexible, teniendo en cuenta que su texto no fue objeto de discusión ni aprobación durante el primer debate de las comisiones conjuntas de Senado y Cámara, sino que se incluyó en el segundo debate adelantado en las plenarios de las dos cámaras?, y segundo, determinar: ¿la derogatoria del “parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018” contenida en el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, que dispone la aplicación analógica de la Ley 1904 de 2018 en las elecciones de los servidores públicos atribuidas a corporaciones públicas, desconoce el principio de unidad de materia?

60. Para resolver los interrogantes propuestos, la Sala adelantará el examen del primer problema jurídico en los siguientes términos: (i) reiterará su jurisprudencia sobre los principios de consecutividad e identidad flexible; (ii) definirá el contenido de la expresión acusada y resumirá el trámite legislativo de la Ley 1955 de 2019; (iii) realizará el examen de constitucionalidad del artículo demandado. De no prosperar la inexecutable por este cargo resolverá el segundo problema, previa a la enunciación de las reglas jurisprudenciales sobre unidad de materia.

3. Los principios de consecutividad e identidad flexible en la Ley del plan nacional de desarrollo. Reiteración de jurisprudencia¹⁶

61. En la Sentencia C-415 de 2020, la Corte examinó la constitucionalidad de varias normas de la Ley 1955 de 2019 por distintos cargos, entre ellos, el desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible. Para adelantar el juicio la Sala Plena realizó un estudio de diversos aspectos de las leyes del Plan nacional de desarrollo teniendo en cuenta: (i) una referencia histórica y de derecho comparado;¹⁷ (ii) los fundamentos constitucionales y orgánicos;¹⁸ (iii) la naturaleza jurídica y alcance;¹⁹ (iv) el principio de publicidad en la aprobación de la ley del plan;²⁰ (v) los principios de consecutividad e identidad flexible en la aprobación de la ley del plan;²¹ (vi) el

¹⁶ La reiteración de jurisprudencia se realizará siguiendo los fundamentos jurídicos de las sentencias C-415 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas, C-440 de 2020. M.P. (e) Richard Ramírez Grisales. AV. Jorge Enrique Ibáñez Najjar, y C-063 de 2021. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar. SV. Antonio José Lizarazo Ocampo y José Fernando Reyes Cuartas.

¹⁷ Sentencias C-4-15 de 2020. Fundamentos jurídicos 30 a 41.

¹⁸ *Ibidem*, Fundamentos Jurídicos 42 a 46.

¹⁹ *Ibidem*, Fundamentos Jurídicos 47 a 56.

²⁰ *Ibidem*, Fundamentos Jurídicos 57 a 74.

²¹ *Ibidem*, Fundamentos Jurídicos 75 a 82.

principio de unidad de materia y sus componentes en la aprobación de la ley del plan;²² (vii) el fortalecimiento del principio democrático: el Congreso de la República como espacio de reflexión pública;²³ (viii) la regla general de respeto por las competencias legislativas ordinarias permanentes;²⁴ (ix) la regla general de temporalidad de la ley del plan;²⁵ (x) el alcance de la prevalencia del Plan nacional de inversiones;²⁶ y (xi) el juicio de constitucionalidad estricto a cargo de este Tribunal.²⁷

62. En lo relacionado con el cargo de desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible, la Sala planteó el siguiente problema jurídico: “¿La expresión “el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018” del artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, que establece las reglas sobre vigencias y derogatorias, viola los principios de consecutividad e identidad flexible al presuntamente no haber sido incluida desde el primer debate en las comisiones terceras y cuartas de Cámara y Senado, sino aprobada durante el trámite del segundo debate en las plenarias, sin que además se exponga una relación con la temática general debatida y aprobada inicialmente en la ley del plan?” Para resolver el caso, la Corte advirtió:

i) El fundamento normativo para garantizar el principio de consecutividad está previsto en los artículos 157.2 de la Constitución, y en el artículo 147 de la Ley 5ª de 1992, contenido del cual deriva la exigencia de que todo proyecto de ley debe surtir de manera sucesiva los cuatro debates en comisiones y plenarias de las cámaras legislativas o los tres debates en caso de que el primero se adelante en sesión conjunta de las comisiones respectivas.

ii) En lo que corresponde a la ley del plan, el inciso segundo del artículo 341 de la Constitución prevé: “con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada Corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria”,²⁸ por lo que las comisiones permanentes deliberarán en forma conjunta para dar primer debate, cuyo conocimiento corresponde a las comisiones tercera y cuarta de Senado y Cámara.²⁹

iii) La introducción de un *artículo nuevo* en el segundo debate, al tratarse de la ley del plan, no hace necesario su retorno a las comisiones, pero

²² *Ibidem*, Fundamentos Jurídicos 83 a 89.

²³ *Ibidem*, Fundamentos Jurídicos 90 a 99.

²⁴ *Ibidem*, Fundamentos Jurídicos 100 a 107.

²⁵ *Ibidem*, Fundamentos Jurídicos 108 a 110.

²⁶ *Ibidem*, Fundamentos Jurídicos 111 a 114.

²⁷ *Ibidem*, Fundamentos Jurídicos 115 a 120.

²⁸ El Artículo 169.1 de la Ley 5ª de 1992, indica: “Por disposición constitucional. Las Comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações. Las mismas comisiones elaborarán un informe sobre el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo que será sometido a la discusión y evaluación de las plenarias de las cámaras.”

²⁹ Artículos 2º y 4º de la Ley 3ª de 1992.

requerirá siempre la aprobación de la otra cámara,³⁰ lo cual no implica por sí mismo el desconocimiento del principio de consecutividad, dado que el artículo 160 de la Constitución admite que *“durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.”*³¹

iv) El acatamiento del precepto superior en que se funda el principio de consecutividad, por lo tanto, *“no implica la imposibilidad absoluta de introducir ajustes al proyecto en construcción”*,³² lo que encuentra justificación en que como lo afirma este Tribunal³³: *“la formación de la ley debe estar abierta a la expresión de todas las diferentes corrientes de pensamiento representadas en las plenarias de cámaras (...).”*³⁴ Por lo cual, *“las normas que regulan el trámite de la adopción de la ley tienen como finalidad, no solo el examen puntual y especializado llevado a cabo en las comisiones, sino también permitir este proceso abierto a todas las corrientes de opinión representadas en las plenarias, de manera que la opción finalmente adoptada sea fruto de una pausada reflexión y de una confrontación abierta de posición, que resultaría truncada si a la plenarias únicamente se les permitiera aprobar o rechazar el texto que viene de las comisiones, sin posibilidad de modificarlo, adicionarlo o recortarlo.”*³⁵

v) La consecutividad, como lo ha sentado la Corte, *“no puede mirarse de forma aislada y rigurosa (...), pues ello llevaría a pensar que un proyecto de ley debe ser siempre el mismo (...) lo que negaría la posibilidad del debate democrático.”*³⁶ Debe observarse de manera sistemática, ya que encuentra sentido a partir del *principio de identidad flexible*, lo cual resuelve la aparente tensión entre los artículos 157 y 160 de la Constitución, mediante una interpretación armónica,³⁷ por lo que deben

³⁰ Regla especial prevista en el artículo 22 de la Ley 152 de 1994. Modificaciones por parte del Congreso. En la sentencia C-539 de 2008 se adujo. *“la posibilidad de incluir artículos nuevos está condicionada a que el tema en el tratado haya sido abordado por las dos plenarias directa o indirectamente.”*

³¹ Cfr. Artículo 178 de la Ley 5ª de 1992: *“Modificaciones. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 160, inciso 2o., de la Constitución Política, cuando a un proyecto de ley le sean introducidas modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en Plenaria, éstas podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva comisión permanente.”*

³² Sentencia C-519 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SPV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³³ Sentencia C-376 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SV. Humberto Antonio Sierra Porto. SV. Jaime Araújo Rentería.

³⁴ Sentencia C-305 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SPV. Marco Gerardo Monroy Cabra y Eduardo Montealegre Lynnet. SPV. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño. SV. Rodrigo Escobar Gil. SV. Clara Inés Vargas Hernández. SPV. Manuel José Cepeda Espinosa. SPV. Jaime Araújo Rentería.

³⁵ Cfr. sentencias C-305 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SPV. Marco Gerardo Monroy Cabra y Eduardo Montealegre Lynnet. SPV. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño. SV. Rodrigo Escobar Gil. SV. Clara Inés Vargas Hernández. SPV. Manuel José Cepeda Espinosa. SPV. Jaime Araújo Rentería y C-760 de 2001. MM.PP. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Rodrigo Escobar Gil. SPV. Clara Inés Vargas Hernández. AV. Jaime Araújo Rentería.

³⁶ Sentencias C-112 de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SPV. Gloria Stella Ortiz Delgado. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SPV y AV. Alejandro Linares Cantillo y C-105 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁷ En la Sentencia C-839 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño. AV. Jaime Araújo Rentería), la Corte señaló: *“podría argumentarse que la coexistencia de ambas disposiciones en la Carta Política (...) generaría, prima facie, una contradicción, habida cuenta que mientras se permite la introducción de modificaciones por parte de las plenarias sobre lo debatido y aprobado en las comisiones permanentes, se exige que todo proyecto surta los cuatro debates para que pueda ser sancionado como ley de la república. Sin embargo, la Corte ha*

apreciarse como *“integrantes de una misma categoría que gobierna el procedimiento de aprobación de los textos legislativos.”*³⁸

vi) El *principio de identidad flexible* exige que el núcleo temático del proyecto de ley se mantenga en lo fundamental durante el trámite de aprobación,³⁹ por lo cual puede incluirse un artículo nuevo durante segundo debate en plenarios de Senado y Cámara, siempre que verse sobre un tema que se haya discutido y aprobado en el primer debate y guarde relación con el objeto de la disposición que se regula.⁴⁰ Así, las plenarios del Congreso están facultadas para introducir al proyecto de ley modificaciones, adiciones y supresiones, siempre y cuando *“guarden una necesaria relación con los temas debatidos y aprobados en el primer debate de las comisiones.”*⁴¹

vii) En relación con la aprobación de la Ley del plan nacional de desarrollo, la jurisprudencia constitucional ha informado que en virtud de la aplicación armónica entre los principios de consecutividad y de identidad flexible, lo que se exige es que *“se lleve a cabo el número de debates reglamentarios de manera sucesiva en relación con los temas de que trata el proyecto de ley (...) y no sobre cada una de sus normas en particular. (...) La Corte ha puesto especial énfasis en el punto de la conexidad temática que ha de existir entre los asuntos debatidos dentro de un mismo proyecto de ley, de forma tal que se desconocen los principios de identidad relativa y consecutividad cuando quiera que se introducen, dentro de un determinado proyecto legislativo, temas que no guardan conexidad con los (...) objeto del proyecto correspondiente.”*⁴²

viii) Es posible introducir disposiciones nuevas en el segundo debate, según las normas generales y especiales que regulan la aprobación de la ley del plan, siempre que se trate de normas de carácter instrumental que cumplan dos condiciones, a saber: *i)* que los temas incluidos en el artículo nuevo hayan sido objeto de discusión y aprobación en cada uno de los debates -comprende el primer debate en comisiones- y *ii)* que dichos temas

advertido cómo la presunta incompatibilidad entre ambas disposiciones constitucionales es aparente, ello debido a la mayor ascendencia y legitimidad democrática que adquieren las plenarios respecto a las comisiones. Es evidente que una instancia legislativa que agrupa, no sólo a los parlamentarios que se ocuparon del primer debate, sino a los demás miembros de cada cámara, pueda realizar, válidamente, cambios al proyecto aprobado. Sostener lo contrario equivale a supeditar el trabajo legislativo del pleno de cada cámara a lo decidido por sólo una parte de sus miembros, lo que es totalmente contrario al principio de mayoría que inspira la formación de las leyes.”

³⁸ Sentencia C-539 de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. SPV y AV. Jaime Araújo Rentería.

³⁹ El texto no debe contener el mismo tenor literal durante todo su decurso en el Congreso. Cfr. sentencia C-305 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SPV. Marco Gerardo Monroy Cabra y Eduardo Montealegre Lynnet. SPV. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño. SV. Rodrigo Escobar Gil. SV. Clara Inés Vargas Hernández. SPV. Manuel José Cepeda Espinosa. SPV. Jaime Araújo Rentería.

⁴⁰ Sentencias C-112 de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SPV. Gloria Stella Ortiz Delgado. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SPV. y AV. Alejandro Linares Cantillo; C-519 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mensoza Martelo. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SPV. Gloria Stella Ortiz Delgado y C-105 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴¹ Sentencias C-105 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-535 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil. SV. Jaime Araújo Rentería; y C-372 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. SV. Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Álvaro Tafur Galvis.

⁴² Sentencias C-105 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y C-942 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

se encuentren relacionados -vínculo razonable- con el tema general del Plan nacional de desarrollo.⁴³

63. La Corte concluyó entonces que no se vulneraron los principios de consecutividad e identidad flexible en relación con el artículo 336 (parcial) de la Ley 1955 de 2019. En tal sentido, observó que la introducción de una nueva disposición legal durante el segundo debate no desconoce por sí misma el principio de consecutividad, toda vez que la Constitución autoriza las modificaciones, adiciones y supresiones que se juzgue necesarias, además que la inclusión de la norma fue abordada y aprobada tanto por la plenaria de la Cámara como del Senado. La Sala Plena determinó *“que la norma acusada dispuso la derogatoria de la conformación del equipo conjunto de auditoría para hacer una evaluación de todos los beneficios tributarios y cada una de las personas jurídicas del régimen de zonas francas, tiene en principio una relación con la temática general aprobada en el primer debate por las comisiones tercera y cuarta de Senado y Cámara, como pudiera ser la sostenibilidad en las finanzas e incidencia fiscal.”* Y agregó: *“La ponencia positiva incluyó modificaciones al proyecto de ley aprobado en primer debate, dadas las proposiciones que se presentaron por los congresistas como la correspondiente a la disposición sobre vigencias y derogatorias, que hizo expreso la necesidad de incluir la derogatoria del artículo 110 de la Ley 1943 de 2018, para que de esta forma, entiende la Corte, guardara al menos inicial correspondencia con la temática general que había sido debatida y aprobada en primer debate. En la justificación del pliego de modificaciones se hizo manifiesto que a partir del texto aprobado en primer debate se adelantó una revisión integral para la uniformidad del documento, que atiende los debates de las comisiones económicas conjuntas, dejando sentado a renglón seguido que guarda consecutividad e identidad con el objeto del proyecto de ley del plan.”*⁴⁴

64. Con posterioridad, mediante la Sentencia C-440 de 2020,⁴⁵ la Sala Plena decidió declarar inexecutable la expresión *“el artículo 167 de la Ley 769 de 2002”*, contenida en el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019 por desconocer los principios de consecutividad e identidad flexible. Al respecto, concluyó: *“la derogatoria del artículo 167 de la Ley 769 de 2002 no fue aprobada en primer debate de las comisiones Terceras y Cuartas conjuntas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, toda vez que este apartado solamente fue introducido en el artículo de vigencias y derogatorias hasta el tercer debate de la plenaria de la Cámara de Representantes. Además, constituía una materia nueva que no estaba asociada a algún eje temático discutido en el trámite legislativo.”*

⁴³ En la sentencia C-376 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SV. Humberto Antonio Sierra Porto. SV. Jaime Araújo Rentería), se concluyó que la inclusión de artículos nuevos por las plenarios no lleva a la inconstitucionalidad a condición de que el tema general sobre el cual versan haya sido tratado por las comisiones y la otra plenaria, y corresponda al general de la ley. Cfr. Sentencia C-539 de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. SPV. y AV. Jaime Araújo Rentería.

⁴⁴ Sentencia C-415 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁴⁵ M.P. (e) Richard Ramírez Grisales. AV. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

65. Recientemente, en la Sentencia C-063 de 2021,⁴⁶ la Corte declaró exequible el artículo 298 de la Ley 1955 de 2019, que permite la integración vertical de las empresas del sector eléctrico al concluir que no se vulneraban, entre otros, los principios de consecutividad e identidad flexible. La Sala sostuvo que aunque la mencionada integración vertical se incluyó en segundo debate responde a una problemática ampliamente abordada en el primer debate del proyecto de ley: la necesidad de promover la competencia y la entrada de nuevos actores al mercado de energía eléctrica.

66. Previo al análisis de la norma acusada, con base en las reglas jurisprudenciales que acaban de exponerse sobre los principios de consecutividad e identidad flexible (párrafo 62), procede la Sala a fijar el alcance de la disposición demandada y el trámite legislativo que acompañó su expedición.

4. El contenido de la expresión acusada y su trámite legislativo en la Ley 1955 de 2019

67. La expresión acusada se encuentra en el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019 denominado “vigencias y derogatorias”. En concreto, el aparte censurado deroga el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018,⁴⁷ el cual dispone: “*Parágrafo transitorio. Mientras el Congreso de la República regula las demás elecciones de servidores públicos atribuidas a las corporaciones públicas conforme lo establecido en el inciso cuarto del artículo 126 de la Constitución Política, la presente ley se aplicará por analogía.*”

68. Como lo ponen de presente los intervinientes y el Ministerio Público el párrafo transitorio permitía la aplicación analógica de las reglas para elegir Contralor General de la República a las elecciones de servidores públicos atribuidas a corporaciones públicas de conformidad con el inciso 4 del artículo 126 de la Constitución Política. De hecho, la norma superaba un vacío normativo que estaba presente desde la expedición del Acto Legislativo 02 de 2015, cuando el constituyente derivado modificó la norma constitucional.

69. A continuación, se describe el trámite legislativo del artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, a efectos de examinar el vicio formal alegado, de conformidad con las pruebas aportadas por el Senado y la Cámara de Representantes, así como por las comisiones Tercera y Cuarta de ambas cámaras:

Comisiones tercera y cuarta del Senado y la Cámara de Representantes

70. El 06 de febrero de 2019, el Gobierno nacional por intermedio del Ministro de Hacienda y la Directora del Departamento Nacional de Planeación, radicó el proyecto de ley al que le correspondió el número 227 de 2019 Senado y 311 de 2019 Cámara, “*por la cual se expide el Plan Nacional*

⁴⁶ M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar. SV. Antonio José Lizarazo Ocampo y José Fernando Reyes Cuartas.

⁴⁷ “*Por la cual se establecen las reglas de la convocatoria pública previa a la elección de Contralor General de la República por el Congreso de la República*”.

de Desarrollo 2018- 2022, 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad',” del cual hicieron parte la exposición de motivos y el documento bases del plan.

71. El 07 de febrero de 2019, se publicó el articulado del proyecto de ley, según consta en la Gaceta del Congreso N° 33 de 2019. De acuerdo, con el texto publicado el artículo de vigencias y derogatorias, disponía lo siguiente:

“Artículo 183. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, y 1753 de 2015 no derogados expresamente en el siguiente inciso o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.

Se derogan expresamente el artículo 152 de la Ley 488 de 1998; el artículo 92 de la Ley 617 de 2000; el artículo 56 de la Ley 962 de 2005; el artículo 31 de la Ley 1151 de 2007; el parágrafo 1 del artículo 4° de la Ley 1393 de 2010; los artículos 81 y 82 de la Ley 1438 de 2011; los artículos 10, 36, 63, 69, 90, 91, 131, 132, 133, 135, 138, 139, 140, 141, 146, 148, 149, 152 a 155, 159, 161, 171, 174, 175, 179, 194, 196, 197, 198, 212, 223, 224, 236, 237, 267, 272 y el parágrafo del artículo 143 de la Ley 1450 de 2011; el numeral 3 del artículo 9°, y el parágrafo 1° del artículo 14 de la Ley 1530 de 2012; los artículos 8° y 10 de la Ley 1608 de 2013; los artículos 7°, 9°, 17, 47, 56, 58, 60, 61, 63, 85, 95, 98, 110, 130, 132, 133, 135, 136, 159, 173, 183, 197, 219, 222, 223, 232, 249, 259, 260, 261, 264 y los párrafos de los artículos 55 y 57 de la Ley 1753 de 2015; los artículos 2° y 7° de la Ley 1797 de 2016; el artículo 5° del Decreto-Ley 1534 de 2017; el artículo 40 de la Ley 1942 de 2018 y el artículo 4° de la Ley 1951 de 2019.

Parágrafo 1°. Los artículos 128, 130, 131 y 132 de la presente Ley entrarán en vigencia a partir del 1 de enero de 2020.

Parágrafo 2°. El artículo 49 y el numeral 43.2.2. del artículo 43 de la Ley 715 de 2001 y el artículo 7o de la Ley 1608 de 2013, perderán vigencia el 31 de diciembre de 2019.

Parágrafo 3°. Las disposiciones de la parte V del capítulo VI del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero perderán vigencia en el término de 24 meses contados a partir de la vigencia de la presente ley.”⁴⁸

72. El 19 de marzo de 2019 se anunció el proyecto de ley 227 de 2019 Senado y 311 de 2019 Cámara, para discusión y aprobación, según consta en el Acta 11 de 2019, publicada en la Gaceta del Congreso N° 650 de 2019. En esta fecha también se publicaron dos ponencias negativas en las Gacetas del Congreso N° 130 y 133 de 2019.

⁴⁸ Gaceta del Congreso N° 33 del 7 de febrero de 2019. Páginas 58 y 59.

73. El 20 de marzo de 2019, se publicó el informe de ponencia positiva al proyecto de ley 227 de 2019 Senado y 311 de 2019 Cámara, para primer debate en las Comisiones Conjuntas Económicas, según consta en la Gaceta del Congreso N° 136 de 2019. En la misma fecha, iniciaron las sesiones de las Comisiones Conjuntas Económicas para discutir los informes negativos de ponencia previamente publicados, como consta en el Acta 12 del 20 de marzo de 2019, publicada en la Gaceta del Congreso N° 651 de 2019.

74. El 21 de marzo de 2019, continuó la discusión del proyecto de ley 227 de 2019 Senado y 311 de 2019 Cámara en las comisiones conjuntas económicas, según el Acta 13 del 21 de marzo de 2019, publicada en la Gaceta del Congreso N° 652 de 2019.

75. El 22 de marzo de 2019, prosiguió la discusión del proyecto de ley 227 de 2019 Senado, 311 de 2019 Cámara, según consta en el Acta 14 del 22 de marzo de 2019, publicada en la Gaceta del Congreso 430 de 2019, así como en la certificación expedida por la Secretaria de la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes. La votación del articulado se realizó por bloques teniendo en cuenta si tenían o no proposición.

76. En lo relacionado con el artículo de vigencias y derogatorias, se presentó una proposición que fue aprobada en los siguientes términos: ⁴⁹

“Artículo 309. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”.

77. El 9 de abril de 2019, fue publicado el texto definitivo aprobado en primer debate del proyecto de ley 227 de 2019-Senado, 311 de 2019- Cámara, como consta en la Gaceta del Congreso N° 211 de 2019.

Plenaria de la Cámara de Representantes⁵⁰

78. El 24 de abril de 2019 se publicó el informe de ponencia negativa para segundo debate, lo cual se constata en la Gaceta del Congreso N° 246 de 2019.

79. El 26 de abril de 2019 se publicó el informe de ponencia positivo para segundo debate, según obra en la Gaceta del Congreso N° 273 de 2019. En el informe se presentaron los antecedentes de formación de la voluntad legislativa en primer debate y se resumen las reuniones de los ponentes con el Gobierno Nacional, ocurridas después de la aprobación del proyecto de ley en las comisiones conjuntas de ambas cámaras. En lo que atañe al artículo de vigencias y derogatorias la ponencia positiva da cuenta de:

“En sesión de ponentes del 11 de abril 2019 se explica que la metodología que se va a emplear para el estudio de los artículos es

⁴⁹ Acta 14 de marzo 22 de 2019. Gaceta del Congreso N° 430 de 2019, página 77.

⁵⁰ Certificación expedida el 26 de octubre de 2020 por el Secretario General de la Cámara de Representantes Jorge Humberto Mantilla Serrano.

revisar los que se presentan como nuevos y las modificaciones del artículo de vigencias y derogatorias.

(...)

*Asimismo, se enuncia la lista de los artículos que tienen aval del Gobierno nacional tales como Proyectos de Expansión de Redes de GLP, Proyecto de aeropuerto del Café “AEROCAFÉ”, infraestructura para proyectos turísticos, proyectos de economía creativa, calificación diferenciada de compra de alimentos, desarrollo de vías terciarias con recursos del OCAD PAZ, constitución de empresas de desarrollos tecnológicos innovadores, creación del fondo para el buen vivir y la equidad de los pueblos indígenas de Colombia, contribución parafiscal para la gestión catastral, **derogatoria de la Ley 1904 de 2018 -** **Parágrafo transitorio Artículo 12**, comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad que afectan la actividad económica, tarifa diferencial de pequeños productores agropecuarios, protección al turista y cesión de bienes fiscales.”⁵¹ (Énfasis añadido).*

80. El 29 de abril de 2019 se anunció el proyecto de ley 227 de 2019 Senado y 311 de 2019 Cámara, para discusión y aprobación, según consta en el Acta 49 de 2019, publicada en la Gaceta del Congreso N° 431 de 2019.

81. El debate del proyecto de ley ante la plenaria de la Cámara de Representantes se llevó a cabo en tres sesiones celebradas el 30 de abril, el 1 y 2 de mayo de 2019.⁵² Esa Corporación discutió y aprobó 349 artículos incluidos en el texto del proyecto de ley, de la siguiente manera: (i) primero, discutió y aprobó, en bloque, los artículos que no tuvieron proposiciones; (ii) segundo, discutió y aprobó, en bloque, los artículos que tuvieron una sola proposición y contaron con el aval del Gobierno nacional;⁵³ (iii) tercero, discutió y aprobó, en bloque, los artículos que no tuvieron alguna modificación respecto del proyecto de ley presentado y (iv) cuarto, discutió y aprobó los artículos 2 (Bases del Plan nacional de desarrollo), 7 (facultad del Gobierno para adjudicar baldíos en zonas de reserva forestal), 89 (eliminar un porcentaje del impuesto predial de los entes territoriales), 54 (facultad para hacer uso de vigencias futuras), 182 (fondo de estabilización del precio de productos agropecuarios y pesqueros), 330, 331, 334, 335 (facultades extraordinarias a favor del Gobierno nacional) y 349 (vigencias y derogatorias).

82. En relación con el artículo 349 de vigencias y derogatorias, los representantes presentaron varias proposiciones que modificaron parcialmente el artículo presentado originalmente a debate de la Plenaria.⁵⁴ El texto

⁵¹ Gaceta del Congreso N° 273 de 2019, página 4.

⁵² Las actas de estas plenarias corresponden: i) Acta 050 del 30 de abril de 2019, publicada en la Gaceta del Congreso N° 647 de 2019; ii) Acta 051 del 1° de mayo de 2019, publicada en la Gaceta el Congreso N° 999 de 2019; y iii) Acta 052 del 2 de mayo de 2019, publicada en la Gaceta del Congreso N° 870 de 2019.

⁵³ Estos artículos se refirieron, entre otras, a las siguientes materias: regulación de materias primas, fondo DIAN para Colombia, recursos destinados al proyecto del Aeropuerto del Café, fondo de infraestructura carcelaria, inclusión laboral de la población más vulnerable y fondo para pueblos indígenas.

⁵⁴ Gaceta del Congreso N° 870 de 2019, páginas 100 y ss.

definitivo aprobado en segundo debate por la plenaria de la Cámara de Representantes fue el siguiente:

“Artículo 349. Vigencias y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, y 1753 de 2015 no derogados expresamente en el siguiente inciso o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.

Se derogan expresamente el artículo 4 de la Ley 14 de 1983; el artículo 84 de la Ley 100 de 1993; el artículo 174 del Decreto Ley 1333 de 1986; el artículo 92 de la Ley 617 de 2000; el artículo 167 de la Ley 769 de 2002, el artículo 56 y 68 de la Ley 962 de 2005; el parágrafo 1 del artículo 4 de la Ley 1393 de 2010; los artículos 51 a 59 de la Ley 1429 de 2010; el artículo 81 de la Ley 1438 de 2011; los artículos 69, 90, 91, 131, 132, 133, 134, 138, 141, 149, 152 a 155, 159, 161, 171, 194, 196, 212, 223, 224, 272 de la Ley 1450 de 2011; los artículos 7, 32, 34, 47, 58, 60, 90, 95, 98, 106, 135, 136, 186, 219, 222, 259 261, 264 y los párrafos de los artículos 55 y 57 de la Ley 1753 de 2015; el artículo 7 de la Ley 1797 de 2016; el parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018; el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018; y el artículo 4 de la Ley 1951 de 2019.

Parágrafo primero. Los artículos 233, 234, 235, 236, 237 y 238 de la presente Ley entrarán en vigencia a partir del 1 de enero de 2020.

Parágrafo segundo. El artículo 49, 58 y el numeral 43.2.2. del artículo 43 de la Ley 715 de 2001; el artículo 7 de la Ley 1608 de 2013 y los artículos 2 y 3 incisos 6 y 7 de la Ley 1797 de 2016, perderán vigencia el 31 de diciembre de 2019.

Parágrafo tercero. Las disposiciones del capítulo VI de la parte V del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero perderán vigencia en el término de 24 meses contados a partir de la vigencia de la presente ley”.

83. Finalmente, el texto definitivo aprobado en la Plenaria Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 293 de 2019.

Plenaria del Senado

84. El 26 de abril de 2019 se publicó el informe de ponencia negativa que consta en la Gaceta del Congreso N° 274 de 2019. En la misma fecha se publicó otro informe pero con ponencia positiva en la Gaceta N° 272 de 2019. En este último, se presentaron los antecedentes de formación de la voluntad legislativa en primer debate y se resumen las reuniones de los ponentes con el Gobierno Nacional, ocurridas después de la aprobación del proyecto de ley en las comisiones conjuntas de ambas cámaras. En lo que atañe al artículo de vigencias y derogatorias la ponencia positiva da cuenta de:

“En sesión de ponentes del 11 de abril 2019 se explica que la metodología que se va a emplear para el estudio de los artículos es

revisar los que se presentan como nuevos y las modificaciones del artículo de vigencias y derogatorias.

(...)

*Asimismo, se enuncia la lista de los artículos que tienen aval del Gobierno nacional tales como Proyectos de Expansión de Redes de GLP, Proyecto de aeropuerto del Café “AEROCAFÉ”, infraestructura para proyectos turísticos, proyectos de economía creativa, calificación diferenciada de compra de alimentos, desarrollo de vías terciarias con recursos del OCAD PAZ, constitución de empresas de desarrollos tecnológicos innovadores, creación del fondo para el buen vivir y la equidad de los pueblos indígenas de Colombia, contribución parafiscal para la gestión catastral, **derogatoria de la Ley 1904 de 2018 - Parágrafo transitorio Artículo 12**, comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad que afectan la actividad económica, tarifa diferencial de pequeños productores agropecuarios, protección al turista y cesión de bienes fiscales.”⁵⁵ (énfasis añadido)*

85. El 30 de abril de 2019 se publicó un segundo informe de ponencia negativa según se verifica en la Gaceta del Congreso N° 287 de 2019.

86. El 01 de mayo de 2019 se anunció para discusión y votación en la próxima sesión, según lo registra el Acta 51 publicada en la Gaceta del Congreso 825 de 2019.

87. El 02 de mayo se cumplió la discusión y votación del proyecto de ley, como consta en el Acta 52 publicada en la Gaceta del Congreso 824 de 2019.

88. La plenaria del Senado de la República acogió el texto del artículo 349, relacionado con de vigencias y derogatorias, en los mismos términos que había sido aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes.⁵⁶

89. Finalmente, el texto definitivo aprobado en la plenaria del Senado fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 315 de 2019.

90. Con base en las reglas fijadas (párrafo 62) procede la Sala a realizar el juicio de constitucionalidad del artículo 336 (parcial) de la Ley 1955 de 2019 a efectos de determinar si desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible, y solo si la expresión atacada supera el juicio de constitucionalidad se procederá a examinar la violación del principio de unidad de materia.

5. El artículo 336 (parcial) de la Ley 1955 de 2019 desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible porque i) no tiene relación con las temáticas y materias aprobadas y discutidas en primer debate, y ii) no es posible establecer una relación entre la aplicación por analogía de la Ley 1904 de 2018 a las elecciones de servidores públicos atribuidas a

⁵⁵ Gaceta del Congreso N° 272 de 2019, página 4.

⁵⁶ Gaceta del Congreso N° 824 de 2019, página 201 y ss.

corporaciones públicas con los asuntos tratados durante la aprobación y debate del Plan nacional de desarrollo

91. La Corte encuentra que la inclusión de la expresión censurada, a saber “*el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018*”, desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible, previstos en los artículos 157 y 160 de la Constitución Política.

92. La Sala advierte, a partir del recuento del trámite legislativo, que la expresión demandada fue incluida durante el segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Posteriormente, el Senado aprobó el mismo texto en Plenaria. En efecto, el texto acusado no fue aprobado en primer debate por las comisiones conjuntas terceras y cuartas de la Cámara de Representantes y del Senado, como se evidencia en el cuadro que se presenta a continuación:

<p>Texto original publicado para primer debate <i>(Gaceta del Congreso N° 33 de 2019)</i></p>	<p>Texto definitivo aprobado en las Comisiones conjuntas <i>(Gaceta del Congreso N° 211 de 2019)</i></p>	<p>Texto definitivo aprobado en plenarias de ambas Cámaras <i>(Gacetas del Congreso N° 293 y 315 de 2019)</i></p>
<p>Artículo 183. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, y 1753 de 2015 no derogados expresamente en el siguiente inciso o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.</p> <p>Se derogan expresamente el artículo 152 de la Ley 488 de 1998; el artículo 92 de la Ley 617 de</p>	<p>Artículo 309. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 336. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, y 1753 de 2015 no derogados expresamente en el siguiente Inciso o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.</p> <p>Se derogan expresamente el artículo 4° de la Ley 14 de 1983; el artículo 84 de la Ley 100 de 1993;</p>

<p>Texto original publicado para primer debate (Gaceta del Congreso N° 33 de 2019)</p>	<p>Texto definitivo aprobado en las Comisiones conjuntas (Gaceta del Congreso N° 211 de 2019)</p>	<p>Texto definitivo aprobado en plenarias de ambas Cámaras (Gacetas del Congreso N° 293 y 315 de 2019)</p>
<p>2000; el artículo 56 de la Ley 962 de 2005; el artículo 31 de la Ley 1151 de 2007; el párrafo 1 del artículo 4° de la Ley 1393 de 2010; los artículos 81 y 82 de la Ley 1438 de 2011; los artículos 10, 36, 63, 69, 90, 91, 131, 132, 133, 135, 138, 139, 140, 141, 146, 148, 149, 152 a 155, 159, 161, 171, 174, 175, 179, 194, 196, 197, 198, 212, 223, 224, 236, 237, 267, 272 y el párrafo del artículo 143 de la Ley 1450 de 2011; el numeral 3 del artículo 9°, y el párrafo 1° del artículo 14 de la Ley 1530 de 2012; los artículos 8° y 10 de la Ley 1608 de 2013; los artículos 7°, 9°, 17, 47, 56, 58, 60, 61, 63, 85, 95, 98, 110, 130, 132, 133, 135, 136, 159, 173, 183, 197, 219, 222, 223, 232, 249, 259, 260, 261, 264 y los párrafos de los artículos 55 y 57 de la Ley 1753 de 2015; los artículos 2° y 7° de la Ley 1797 de 2016; el artículo 5° del Decreto-Ley 1534 de 2017; el artículo 40 de la Ley 1942 de 2018 y el artículo 4° de la Ley</p>		<p>el artículo 174 del Decreto-ley 1333 de 1986; el artículo 92 de la Ley 617 de 2000; el artículo 167 de la Ley 769 de 2002, el artículo 56 y 68 de la Ley 962 de 2005; el párrafo 1° del artículo 4° de la Ley 1393 de 2010; los artículos 51 a 59 de la Ley 1429 de 2010; el artículo 81 de la Ley 1438 de 2011; los artículos 69, 90, 91, 131, 132, 133, 134, 138, 141, 149, 152 a 155, 159, 161, 171, 194, 196, 212, 223, 224, 272 de la Ley 1450 de 2011; los artículos 7°, 32, 34, 47, 58, 60, 90, 95, 98, 106, 135, 136, 186, 219, 222, 259, 261, 264 y los párrafos de los artículos 55 y 57 de la Ley 1753 de 2015; el artículo 7° de la Ley 1797 de 2016; <u>el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018;</u> el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018; y el artículo 4° de la Ley 1951 de 2019.</p> <p>Parágrafo 1°. Los</p>

Texto original publicado para primer debate <i>(Gaceta del Congreso N° 33 de 2019)</i>	Texto definitivo aprobado en las Comisiones conjuntas <i>(Gaceta del Congreso N° 211 de 2019)</i>	Texto definitivo aprobado en plenarias de ambas Cámaras <i>(Gacetas del Congreso N° 293 y 315 de 2019)</i>
<p>1951 de 2019.</p> <p>Parágrafo 1°. Los artículos 128, 130, 131 y 132 de la presente Ley entrarán en vigencia a partir del 1 de enero de 2020.</p> <p>Parágrafo 2°. El artículo 49 y el numeral 43.2.2. del artículo 43 de la Ley 715 de 2001 y el artículo 7o de la Ley 1608 de 2013, perderán vigencia el 31 de diciembre de 2019.</p> <p>Parágrafo 3°. Las disposiciones de la parte V del capítulo VI del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero perderán vigencia en el término de 24 meses contados a partir de la vigencia de la presente ley.</p>		<p>artículos 231, 232, 233, 234, 235 y 236 de la presente ley entrarán en vigencia a partir del 1° de enero de 2020.</p> <p>Parágrafo 2°. El artículo 49, 58 y el numeral 43.2.2. del artículo 43 de la Ley 715 de 2001; el artículo 7° de la Ley 1608 de 2013 y los artículos 2° y 3° incisos 6° y 7° de la Ley 1797 de 2016, perderán vigencia el 31 de diciembre de 2019.</p> <p>Parágrafo 3°. Las disposiciones del Capítulo VI de la Parte V del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero perderán vigencia en el término de 24 meses contados a partir de la vigencia de la presente ley.</p>

93. Como se observa en la tercera columna, el texto del artículo de vigencias y derogatorias aprobado de forma definitiva en Plenaria difiere del aprobado por las comisiones, y específicamente, da cuenta de que la expresión demandada únicamente fue aprobada por las plenarias de ambas cámaras legislativas.

94. Una vez identificada la ausencia de discusión respecto a la expresión demandada “*el parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018*” en primer debate de las comisiones conjuntas, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional antes reseñada, corresponde a la Sala, a efectos de verificar el cumplimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible, confirmar: *i)* que los temas incluidos en el artículo nuevo hayan sido

objeto de discusión y aprobación en cada uno de los debates -comprende el primer debate en comisiones- y ii) que dichos temas se encuentren relacionados -vínculo razonable- con el tema general del Plan nacional de desarrollo.

95. En cuanto a la primera constatación que se exige, la Sala encuentra que el tema derogado no fue abordado en primer debate de las comisiones conjuntas. Primero, porque como se evidencia en la primera columna del cuadro, el texto original sometido a primer debate no contemplaba la derogatoria ahora censurada, y por ende, los congresistas no manifestaron aprobación o reproche sobre la exclusión del ordenamiento jurídico del Parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018.

96. Segundo, porque el parágrafo derogado dispone una temática concreta sobre la aplicación analógica del procedimiento previsto en la Ley 1904 de 2018 para la convocatoria pública previa a la elección del Contralor General de la República, en las demás elecciones de servidores públicos atribuidas a corporaciones públicas, mientras el Legislador regula la materia, conforme al artículo 126 de la Constitución Política. Por el contrario, como se reseñó en el trámite legislativo, las comisiones conjuntas optaron por la fórmula general de derogatoria tácita según la cual una vez entrara en vigencia la ley quedarían por fuera del ordenamiento jurídico las normas que le sean contrarias.

97. Por lo tanto, revisado el trámite legislativo, la Corporación concluye que la temática que deroga el aparte demandado del artículo 336 no fue objeto de discusión o aprobación en el primer debate de la Ley 1955 de 2019.

98. Igualmente, tampoco se evidencia que la derogatoria encuentre un vínculo razonable con las materias desarrolladas por el Plan nacional de desarrollo. De una parte, durante el debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes se presentaron varias proposiciones relacionadas con el artículo de vigencias y derogatorias, pero ninguna sobre la derogatoria del parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018, que pusiera en evidencia el asunto objeto de examen es este caso.

99. Al respecto, el Ministerio Público señaló: *“También se observa que la norma acusada no fue incluida en ninguna de las proposiciones y que la única mención que se hizo sobre el asunto fue durante el segundo debate en la sesión de ponentes del 11 de abril de 2019, donde, de forma genérica, se presentaron las modificaciones al artículo de vigencias y derogatorias así: “(...) se explica que la metodología que se va a emplear para el estudio de los artículos es revisar los que se presentan como nuevos y las modificaciones del artículo de vigencias y derogatorias (...) asimismo, se enuncia la lista de los artículos que tienen aval del Gobierno nacional tales como (...) derogatoria de la Ley 1904 de 2018 - Parágrafo transitorio Artículo 12.”*⁵⁷

⁵⁷ Gaceta del Congreso N° 272 de 2019, página 4.

100. De otra parte, durante el trámite legislativo de la Ley 1955 de 2019, la Sala constató que no aparecen alusiones al artículo 126 de la Constitución ni a criterios de mérito en la selección de servidores públicos atribuida a las corporaciones públicas.

101. En adición, el demandante enfatizó que en todo el documento de las Bases del Plan nacional de desarrollo no se hace referencia al artículo 126 de la Constitución Política, y se menciona once veces la categoría de mérito, sin que ninguna de ellas tenga que ver con convocatorias públicas para la selección de altos cargos del Estado, en tanto giran en torno a los siguientes cinco temas: 1) ingreso al servicio militar obligatorio; 2) acceso y ascenso a la carrera administrativa; 3) acceso de los mejores estudiantes del país en razón a su mérito y condiciones de vulnerabilidad a instituciones de educación públicas o privadas de alta calidad; 4) meritocracia en la selección de las Corporaciones Autónomas Regionales (CARs); y 5) ingreso a la carrera diplomática.

102. Al respecto, la Sala advierte que el vínculo de las modificaciones introducidas por las plenarias del Congreso debe ajustarse al núcleo temático del proyecto de ley. Esto incluye, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 1955 de 2019, el documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, y construido desde los territorios, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo. En concreto, es plausible el análisis que realiza el demandante al contrastar el contenido de la norma derogada con las materias incluidas en el documento de las Bases del Plan. No obstante, en el examen que corresponde a la Corte frente a los principios de consecutividad e identidad flexible, basta con la comprobación de la relación del artículo nuevo con las temáticas aprobadas en la ley del plan, ya que estas guardan una relación estrecha con el contenido que obra en el documento las Bases del Plan. De hecho, en este último, se incorporan de forma precisa metas, objetivos, estrategias, que, por lo general, puntualizan las temáticas del articulado de la Ley del plan nacional de desarrollo.

103. De modo que, el contenido de la derogatoria prevista en el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, sobre el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018, no encuentra un vínculo razonable con temáticas debatidas en el Plan nacional de desarrollo, y en particular, sobre la elección de servidores públicos a cargo de corporaciones públicas.

104. En suma, si bien es posible que las plenarias introduzcan contenidos normativos novedosos durante el trámite de la Ley del plan nacional de desarrollo, para que se de cumplimiento a los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible, las disposiciones nuevas deben tener relación con las temáticas y materias aprobadas y discutidas en el primer debate conjunto de las comisiones tercera y cuarta de ambas cámaras. Esto no ocurrió respecto de la expresión demandada que derogó el Parágrafo

transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018. En efecto, la Sala constató que sobre el texto examinado los congresistas no debatieron durante el trámite legislativo de la Ley 1955 de 2019, materias relacionadas con el artículo 126 de la Constitución Política, ni específicamente, con la aplicación de la Ley 1904 de 2018, de forma análoga para la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas.

105. Por consiguiente, la Sala Plena declarará inexecutable la expresión “*el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018*” contenida en el inciso segundo del artículo 336 de la Ley 1955 de 2019 “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*, por desconocer los principios de consecutividad e identidad flexible.

106. La declaratoria de inexecutable de la expresión demandada hace innecesario que en esta ocasión la Corte se pronuncie sobre el otro cargo alegado en la demanda.⁵⁸

107. Finalmente, la Corte advierte que como consecuencia de la declaratoria de inexecutable de la expresión demandada, opera la reviviscencia o reincorporación al ordenamiento jurídico del párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018.⁵⁹

⁵⁸ Sentencias C-097 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos. SV. Alejandro Linares Cantillo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas; C-507 de 2008. M.P. Jaime Córdoba Triviño. SV Jaime Araujo Rentenría y Clara Inés Vargas Hernández y C-665 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵⁹ En la Sentencia C-286 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV. Alberto Rojas Ríos y Jorge Iván Palacio Palacio), la Corte analizó la constitucionalidad del incidente de reparación de la Ley 975 de 2005, luego de que fuera parcialmente derogado por la Ley 1592 de 2012. En ese contexto se precisaron los presupuestos para la aplicación de la figura de la reviviscencia: “(i) *La reincorporación o reviviscencia de normas derogadas por mandatos que fueron declarados inexecutables hace parte del ordenamiento jurídico nacional, desde mucho antes de la Constitución de 1991, como parte de la discusión por los efectos jurídicos de las sentencias hacia el pasado -ex tunc- o hacia el futuro -ex nunc- y la salvaguarda de la seguridad jurídica.* (ii) *La reviviscencia de normas se ha presentado igualmente como solución a los problemas que plantea el vacío jurídico creado por la derogación de normas que regulan, sobretudo de manera integral, una determinada materia, conllevando igualmente problemas de seguridad jurídica.* (iii) *En los primeros pronunciamientos se asumió la postura de una reviviscencia automática de las normas derogadas por las declaratorias de inexecutable de aquellas que las reemplazaron, pero con posterioridad, se fijaron algunas condiciones para que se aplicara esta figura jurídica, como que se presentaran los argumentos para la necesidad de reincorporación, por razones de (a) creación de vacíos normativos; (b) vulneraciones a los derechos fundamentales; (c) necesidad para garantizar la supremacía de la Constitución Política, y (d) siempre y cuando las normas reincorporadas sean constitucionalmente admisibles.* (iv) *La jurisprudencia ha dejado sentado que la reincorporación o reviviscencia de normas no tienen un carácter declarativo en la parte resolutoria de la sentencia, sino que la Corte se debe limitar a comprobar si para el caso en estudio se cumplen los requisitos para que pueda configurarse la reviviscencia de preceptos derogados.* (v) *Finalmente, la Sala reitera que la procedencia de la reincorporación debe ser analizada en cada caso concreto, a partir de los criterios de vacíos normativos o afectación de derechos fundamentales.”* También pueden consultarse, entre otras, las sentencias: C-394 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo. SPV. Cristina Pardo Schlesinger, mediante la cual se examinó la constitucionalidad del Decreto legislativo 807 de 2020; C-481 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo. SV. Cerlos Bernal Pulido, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. José Fernando Reyes Cuartas, en la cual se declaró la inexecutable de la Ley 1943 de 2018 (Ley de financiamiento); C-251 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva, en la cual se examinó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 4819 de 2010 en el marco de un estado de excepción; y C-402 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SV. Jorge Iganacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, mediante la cual se declaró inexecutable el artículo 76 (parcial) de la Ley 160 de 1994.

6. Síntesis de la decisión

108. El demandante propuso la inconstitucionalidad de la expresión “*el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018*” contenida en el inciso segundo del artículo 336 de la Ley 1955 de 2019 “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*, por vulnerar los principios de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia (Artículos 157.2, 158 y 160 de la Constitución Política).

109. La Sala concluyó que el aparte censurado del artículo 336 de la Ley 1955 de 2019 desconoce los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible previstos en los artículos 157.2 y 160 de la Constitución, toda vez que si bien es posible que las plenarias introduzcan contenidos normativos novedosos durante el trámite de la Ley del plan nacional de desarrollo, deben tener relación con las temáticas y materias aprobadas y discutidas en primer debate conjunto de las comisiones Tercera y Cuarta de ambas cámaras. En el texto examinado se constató que los congresistas no debatieron durante el trámite legislativo de la Ley 1955 de 2019, temáticas relacionadas con el artículo 126 de la Constitución Política, y específicamente, con la aplicación de la Ley 1904 de 2018, de forma análoga, a la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas. En consecuencia, se evidenció la inconstitucionalidad del aparte demandado.

110. Adicionalmente, la Sala Plena señaló que como consecuencia de la declaratoria de inexecutable de la expresión demandada, ha operado la reviviscencia o reincorporación al ordenamiento jurídico del párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018.

111. Respecto a la violación del principio de unidad de materia, la Sala no abordó el análisis del cargo propuesto porque el apartado demandado ya había quedado por fuera del ordenamiento jurídico una vez se encontró que vulneraba los principios de consecutividad e identidad flexible.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “*el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018*” contenida en el inciso segundo del artículo 336 de la Ley 1955 de 2019 “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

legis

