

Honorables Magistrados  
**CORTE CONSTITUCIONAL**  
Bogotá D.C.



Ref.: ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD.

D-13433

**ANDRES FELIPE LOSADA BORRERO**, mayor de edad, identificado con cedula de ciudadanía número 1.018.484.139 expedida en la ciudad de Bogotá D.C., obrando en nombre propio, con domicilios en la ciudad de Florencia Caquetá, respetuosamente acudimos a su despacho en uso de nuestros derechos y deberes consagrados en el numeral 6 del artículo 4 y en el numeral 7 del artículo 95 de la Constitución Política de 1991, con el fin de interponer acción pública de inconstitucionalidad, regulado por el Decreto 2067 de 1991, en contra del artículo 140 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.", por cuanto contraría los artículos 158 y 169 de la Constitución Política de Colombia, demanda que se fundamenta en los siguientes presupuestos:

### I. NORMA CONSTITUCIONAL VULNERADA

"ARTICULO 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas."

"ARTICULO 169. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido..."

### II. NORMAS DEMANDADAS

"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".

(...)

ARTÍCULO 140. PRÓRROGA CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO. Prorróguese hasta el 1 de julio de 2021 la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019.”

### III. FUNDAMENTOS DE LA VIOLACIÓN

**CARGO ÚNICO – VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA CONTENIDO EN LOS ARTÍCULOS 158 Y 169 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA – PRÓRROGA DEL CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO NO GUARDA COHERENCIA CON LA MATERIA DESARROLLADA EN LA LEY 1955 DE 2019.**

La disposición contenida en el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019, viola tajantemente el principio de unidad de materia legislativa que reina al interior del procedimiento de producción de las leyes, por cuanto que dicho precepto legal no guarda coherencia con el objeto principal del Plan Nacional de Desarrollo, veamos por qué:

Sobre el principio de unidad de materia, la jurisprudencia constitucional, ha dejado de presente que se trata de una garantía de seguridad jurídica en donde las normas de rango legal que sea expedidas por el Congreso de la República guarden entre sí, una relación y conexidad de regulación por materia, de tal forma que ello garantice una mayor comprensión y cohesión del espíritu del legislador, para tal efecto el máximo tribunal constitucional ha dicho sobre el principio de unidad de materia:

*“El principio de unidad de materia se encuentra consagrado expresamente en el artículo 158 de la Constitución Política, conforme al cual “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”. Dicho mandato, a su vez, se complementa con el previsto en el artículo 169 del mismo ordenamiento Superior, al prescribir éste que “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”. A partir de su regulación constitucional, la Corte ha destacado que el principio de unidad de materia se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener*

una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad. Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia, "cuando incluye cánones específicos que, o bien [no] encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado"<sup>1</sup>

En el mismo pronunciamiento refiere la corte los elementos de análisis para determinar la existencia de unidad de materia entre las disposiciones contenidas en una ley, a saber:

"A partir de su regulación constitucional, la Corte ha destacado que el principio de unidad de materia se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad. Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia, "cuando incluye cánones específicos que, o bien [no] encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado". Ha dejado en claro la jurisprudencia, que con la implementación del principio de unidad de materia se busca propiciar un ejercicio transparente y coherente de la función legislativa, de manera que su producto, la ley, se concrete en materias previamente definidas y

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia C-133 de 2012.

sea el "resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento". Su observancia contribuye, entonces, "a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere". Dentro del propósito de contribuir al logro de un mayor nivel de transparencia en el debate, la Corte ha explicado que con la exigencia de conexidad material, "se trata de evitar que se aprueben como parte de una ley, normas, que se hayan introducido de manera subrepticia o sorpresiva y sobre las cuales no se ha surtido un verdadero debate". Así, por ejemplo, puede ocurrir que a un proyecto ley, en su versión original o en las modificaciones o adiciones posteriores, se le incorporen normas que no guarden relación con la materia desarrollada por aquél, y que éstas pasen desapercibidas, sin que sobre ellas se presente discusión alguna, e incluso, sin que exista conciencia en los congresistas sobre su verdadero alcance y proyección. En tal evento, lo ha dicho la Corte, con respecto a tales normas, el debate no sería transparente, en cuanto los temas por ellas introducidos no surtieron el proceso de reflexión y discusión propio de la función legislativa, "defecto que afecta no solo la actividad del Congreso, sino que limita las posibilidades de participación democrática inherentes al proceso legislativo, en la medida en que los ciudadanos se verían sorprendidos por la aprobación de normas respecto de cuya incorporación en el proyecto no tuvieron previa y explícita noticia". De igual manera, en punto al objetivo de contribuir a la coherencia del debate, este Tribunal ha señalado que la unidad de materia propende porque la "tarea legislativa se concentre en asuntos específicos definidos por el propio Congreso, de manera tal que el debate se desarrolle en torno a un hilo conductor que le de sentido y no sobre materias aisladas y carentes de conexidad". Esta última situación irregular tendría lugar, precisamente, en los casos en que, aun cuando ciertos contenidos temáticos haya sido introducidos de manera explícita en un proyecto de ley, y respecto de ellos se cumpla con el debate en algunas de las instancias legislativas, tales contenidos no se relacionan con una materia común, ni resultan afines -directa e indirectamente- con el tema general del proyecto. En tales eventos, el debate no sería coherente por razón de la

*incongruencia interna surgida entre las propias medidas cuestionadas y el texto general de la ley."*

Sobre la naturaleza de los Planes Nacionales de Desarrollo la Corte Constitucional, indicó en reciente pronunciamiento, que la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que una de las manifestaciones más importantes de la dirección de la economía por parte del Estado lo constituye la ley del PND (Sentencias C- 557 de 2000, C-016 de 2016 y C-008 de 2018).

Respecto al contenido material de las leyes del PND el inciso 1º del artículo 339 de la Constitución, modificado por el acto legislativo 03 de 2011, específica que, *"Habrá un plan nacional de desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden general"*

En dicho precepto se explica que, en la parte general, se señalaran: (a) los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, (b) las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y (c) las estrategias y orientaciones generales en materia de política económica, social y ambiental que serán adoptados por el gobierno.<sup>2</sup>

Así mismo se indica en dicha norma que el plan de inversiones públicas debe contener: (a) los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y (b) la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> En el artículo 5 de la Ley 152 de 1994, Orgánica de la Ley del Plan, se precisa con mayor detalle los contenidos de la parte general señalando: "(...) La parte general del plan contendrá lo siguiente: a. Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales; b. Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismo generales para lograrlos; c. Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido; d. El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes".

<sup>3</sup> En el artículo 6º de la Ley 152 de 1994, Orgánica de la Ley del Plan, se establece los contenidos específicos del Plan de Inversiones Públicas: "El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá principalmente: a) La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público; b) La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión; c) Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general; d) La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución. (...)".

Finalmente, encontramos que el artículo 1° de la Ley 1955 de 2019 establece como objeto de dicha ley *"sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030."*

Luego entonces, advertida la teleología de un Plan Nacional de Desarrollo y observado el contenido material del artículo 140 de la Ley 1955 de 2019, nada tiene que ver la prórroga del nuevo Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019) con el objeto principal del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1955 de 2019), ello se deduce con la mera lectura del artículo 23 de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario) que indica plenamente la teleología del Código General Disciplinario, para lo cual indica lo siguiente:

*"ARTÍCULO 23. GARANTÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Con el fin de salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, el sujeto disciplinable ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y acatará el régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes."*

Entonces este accionante constitucional se cuestiona lo siguiente: ¿Qué relación sustancial tiene una norma (Ley 1952 de 2019) que ofrece garantías casi que utópicas para la materialización de la función pública con el objeto expuesto para el Plan Nacional de Desarrollo contenido en la Ley 1955 de 2019?

La respuesta a ese interrogante de conformidad con lo que hasta aquí se ha expuesto es: Ninguna relación, ni siquiera somera, contiene la disposición objeto de la prórroga de vigencia (Ley 1952 de 2019), con la norma que se supone que trataba el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1955 de 2019), por lo tanto la inclusión del artículo 140 a la Ley 1955 de 2019 vulnera flagrantemente el principio de unidad de materia, por no estar acorde a la materia tratada en el objeto del Plan Nacional de Desarrollo referido.

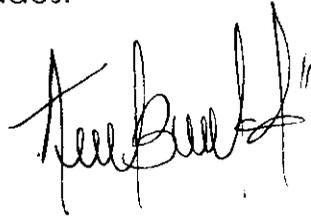
#### **IV. COMPETENCIA**

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con el artículo 241 de la Constitución Política, numeral 4.

#### V. NOTIFICACIONES

- las recibiré en:  
Calle 6 No 15<sup>o</sup>-31 Barrio Juan XXIII  
Tel: 3124450266  
E-mail: felipelosada13@gmail.com  
Florencia Caquetá

De los honorables magistrados.



**ANDRES FELIPE LOSADA BORRERO**  
CC: 1.018.484.139 de Bogotá D.C