

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-095 DE 2020

Referencia: expediente D-13281

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 140 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’”*

Accionante: Aníbal Carvajal Vásquez

Magistrado Ponente:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D.C., tres (03) de marzo de dos mil veinte (2020).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA¹

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad el ciudadano Aníbal Carvajal Vásquez demandó el artículo 140 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’”*. A través de auto del 26 de junio de 2019, la demanda fue inadmitida debido a que incumplía los requisitos argumentativos predicables del cargo de inconstitucionalidad. Asimismo, en esta decisión se rechazó por improcedente la solicitud de suspensión provisional de la norma acusada que realizó el demandante.

El actor subsanó la demanda en debida forma de modo que fue admitida mediante auto del 18 de julio de 2019, que además ordenó: i) fijar en lista la

¹ Esta decisión recoge en cierta medida los antecedentes y la línea jurisprudencial, y solo una parte de las consideraciones de la ponencia original a cargo de la magistrada Gloria Stella Ortiz Gutiérrez, que al no ser aceptada por la mayoría de la Sala Plena al proponer la inexequibilidad correspondió su conocimiento al magistrado José Fernando Reyes Cuartas para su sustanciación dentro de la brevedad del tiempo establecido por el procedimiento constitucional.

norma acusada; ii) comunicar el presente asunto a las autoridades que estuvieron vinculadas con la expedición de la Ley 1955 de 2019; iii) correr traslado de la demanda al Procurador General de la Nación; e iv) invitar a participar en el trámite a las facultades de derecho de las universidades Nacional de Colombia, Libre de Bogotá, Javeriana, Andes, Externado de Colombia, del Rosario, Nariño, Antioquia y de Ibagué, al igual que a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Centro de Estudios sobre Derecho y Sociedad -Dejusticia- y a la Comisión Colombiana de Juristas.

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la disposición acusada:

*“Ley 1955 de 2019²
(mayo 25)
por la 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. LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD

El accionante considera que la disposición acusada viola el artículo 158 de la Constitución, toda vez que el principio de unidad de materia implica dos tipos de deberes: *i)* definir desde el mismo título las materias que regula un proyecto de ley y *ii)* “mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley”, para de esta manera lograr una coherencia temática entre sus componentes y los asuntos regulados.

Aduce que ello no se cumple tratándose de la norma acusada, ya que el título de la Ley 1955 no tiene ninguna relación con su artículo 140, en tanto este “(...) no tiene nada que ver con la prórroga de la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019”. También resalta que, en los términos del artículo 339 de la Constitución, la ley del plan nacional de desarrollo (PND) está conformada por dos secciones: (i) la parte general, que señala los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno; y (ii) el plan de inversiones públicas, que contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución. Así enfatiza que tales contenidos no tienen vínculo alguno con una norma que, como sucede con el artículo demandado, prorroga la entrada en vigencia de una ley.

Para sustentar esta conclusión en la demanda se refiere a los tres “*pactos estructurales*” sobre los que se basa la ley de plan, esto es, la legalidad, el

² Diario Oficial No. 50.964 del 25 de mayo de 2019.

emprendimiento y la equidad. Luego de explicar sus contenidos afirma que no están vinculados a la temática de la norma acusada por lo que colige que esta disposición fue incluida durante el trámite legislativo ante las comisiones conjuntas del Senado y la Cámara de Representantes. Señala que revisada la exposición de motivos del proyecto de ley observa que los pactos estructurales apuntan a incorporar una visión de país sobre diferentes situaciones, en una senda sostenible de crecimiento económico, generación de empleo, reducción de la pobreza, además de la desigualdad del ingreso y una mayor equidad de oportunidades. En ese sentido, sostiene que aunque el Congreso de la República estaba facultado para introducir modificaciones y adiciones al proyecto de ley del plan presentado por el Gobierno, estas tenían que ser coincidentes con la temática de la iniciativa presentada.

A su juicio esta correlación no se cumple debido a que la prórroga de la entrada en vigencia del Código General Disciplinario (CGD), en primer lugar, no es una medida que esté dirigida al cumplimiento de las finalidades del plan, esto es, que el Estado fuere más competitivo, generare mayor productividad, empleo o igualdad, redujera la pobreza o lograra mayor equidad de oportunidades. En segundo término, tampoco incide en el cumplimiento de esas metas u objetivos generales contemplados en la ley del plan.

IV. INTERVENCIONES

Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación -DNP-³

En un mismo documento solicitan la declaratoria de *exequibilidad* de la norma acusada. Las entidades intervinientes parten de señalar que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional la ley del plan es multitemática y está compuesta por todos aquellos instrumentos destinados al cumplimiento de los objetivos del plan y por ello guarda conexidad teleológica con estos. A partir de las consideraciones de la sentencia C-539 de 2008 destacan que el estándar de conexidad tiene un carácter instrumental, vinculado a la “*‘aptitud sustancial directa e inmediata para realizar los planes y programas y las metas generales’ señalados en la parte general del Plan*”.

Destacan que los pilares del plan son la legalidad, el emprendimiento y la equidad. Dentro del primer aspecto se destaca la lucha contra la corrupción, la cual tiene un carácter central dentro del logro de la legalidad que señala plantea una línea denominada “*Alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos*”, el cual tiene como primer objetivo el de “[f]ortalecer las capacidades institucionales para combatir la corrupción, afianzar la legalidad y el relacionamiento colaborativo con el ciudadano”. Esto implica, en los términos del mismo plan, la tarea de robustecer la prevención de la materialización de riesgos de corrupción.

³ Escrito presentado el 13 de agosto de 2019 por Luis Gabriel Fernández Franco, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (e.) del DNP y Esteban Jordan Sorzano, Delegado del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Dentro de esa finalidad ponen de presente el componente “*Gestión del control interno y disciplinario*”, en el cual, conforme al documento “*Bases del Plan Nacional de Desarrollo*” publicado por el DNP, se incluye el compromiso del Gobierno nacional de revisar la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019. Este compromiso, en opinión de los intervinientes, demuestra la conexidad de la norma acusada con la parte general de la ley del plan, en la medida en que el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la lucha contra la corrupción requiere la adecuación de las diferentes facetas en que opera el Ministerio Público, de cara a la implementación del proceso oral previsto en el nuevo CGD. Esto implica, entonces, que la necesidad de prorrogar la entrada en vigencia de dicha normativa es “*una condición indispensable para poder preparar en forma adecuada a las entidades y funcionarios encargados de su implementación, y por esta vía asegurar el cumplimiento de los objetivos y estrategias trazados en el Pacto por la Legalidad del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*”.

Ahora bien, en cuanto al cargo planteado por la disconformidad entre el título de la ley y el contenido de la norma acusada, los intervinientes señalan que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, dicho título no tiene una condición de exhaustividad. Por ende, no se incurre en vicio cuando este no incorpora todas las materias analizadas, más aún si se tiene en cuenta que está demostrada la estrecha conexidad entre la norma que prorroga la entrada en vigencia del código y el fortalecimiento y adecuación de las capacidades del Ministerio Público, necesaria para la implementación de dicha normativa.

Universidad Externado de Colombia⁴

Solicita un fallo *inhibitorio* por ineptitud sustantiva de la demanda. Asevera que el PND está precedido de varias materias, entre ellas el logro de la legalidad por lo que “*el legislador consideró que prorrogar la entrada en vigencia del nuevo Código General Disciplinario era uno de los mecanismos a través de los cuales se sentaban las bases de legalidad para ‘lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos’, y la ‘seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia’*”. Por consiguiente, sostiene que la demanda resulta insuficiente en su argumentación, puesto que se limita a afirmar que no existe conexidad temática entre la norma acusada y el PND, sin desarrollar los cargos que sustentan esta conclusión.

Jorge Eliecer Gaitán Peña⁵

Aboga por la *inexequibilidad* de la norma demandada. El interviniente parte de señalar que la discusión en este caso se restringe a verificar la conexidad entre la norma demandada y la ley del plan y no a determinar, que también halla discutible, si la prórroga de la entrada en vigencia del CGD es imprescindible para adelantar los ajustes institucionales respectivos. A partir de ello considera que ninguno de los objetivos estratégicos está vinculado con la vigilancia de la

⁴ Escrito presentado el 14 de agosto de 2019 por Jorge Iván Rincón Córdoba, Director del Grupo de Investigación en Derecho Administrativo de la universidad Externado de Colombia.

⁵ Escrito presentado el 28 de agosto de 2019.

conducta de los servidores públicos. Si se revisan las políticas establecidas en la ley del plan ninguna de ellas está vinculada con las finalidades del código de establecer un instrumento para combatir y erradicar conductas reprochables, por lo que no guardan ninguna relación con la parte general ni con el plan de inversiones.

Agrega que esta falta de conexión se expone incluso respecto del Pacto por la Legalidad, puesto que basta mirar *“las motivaciones que dieron lugar a la expedición del nuevo código disciplinario para observar que lo que persigue es dar mayores herramientas a los operadores disciplinarios en la lucha contra la corrupción, hacer más ágil y eficiente el proceso disciplinario y endurecer las sanciones (...) no se entiende cómo la medida adoptada en el PND puede hacer más eficiente, efectivo y eficaz el proceso disciplinario. Muy por el contrario, suspender la vigencia de este código implica dejar a los operadores disciplinarios sin una herramienta adecuada y efectiva”*. Adicionalmente, considera que la inclusión de la norma acusada desconoce los efectos de cosa juzgada dadas las sentencias C-284 de 2016 y C-704 de 2017, las cuales se pronunciaron sobre las objeciones gubernamentales formuladas contra algunas previsiones del entonces proyecto de ley sancionado como fue el CGD.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN⁶

Solicita que se declare la *exequibilidad* de la disposición demandada, al tener como propósito el desarrollo y cumplimiento de uno de los ejes del PND. Encuentra la conexidad en el hecho de que uno de los objetivos del Pacto por la Legalidad es conforme al documento de *“Bases del PND”*, preparado por DNP, el fortalecimiento de *“las capacidades institucionales para combatir la corrupción, afianzar la legalidad y el relacionamiento colaborativo con el ciudadano”*. A partir de allí la vista fiscal afirma que *“la prórroga de la entrada en vigencia del Código General Disciplinario tiene relación directa con uno de los ejes (pactos) estructurales del PND como es la legalidad, pues este instrumento tiene como propósito reducir el impacto que tiene la entrada en vigencia del Código General Disciplinario en el ejercicio de la función disciplinaria como uno de los instrumentos más relevantes en el marco de la lucha contra la corrupción”*.

Sobre este particular destaca que una de las modificaciones más importantes del nuevo código es la instauración de la oralidad en varias etapas del juicio disciplinario, cambio que requiere la adopción de medidas de diversa índole, entre ellas de orden técnico, procedimental y logístico. Explica que dicha Procuraduría ha adelantado varias estrategias como parte del plan de mejoramiento, como la actualización de la guía disciplinaria, el fortalecimiento de equipos informáticos, la actualización de procesos que cursan en la entidad, la designación de procuradores judiciales para adelantar actuaciones disciplinarias, el reparto de procesos disciplinarios a algunas procuradurías delegadas con funciones preventivas, la creación de grupos de trabajo y el seguimiento a la nueva normativa.

⁶ El Ministerio Público presentó ante la Corte impedimento el cual fue negado mediante el Auto 532 del 25 de septiembre de 2019. En consecuencia, dicho funcionario presentó su intervención el 8 de octubre de 2019.

Agrega que la implementación del CGD comprende la consecución de recursos presupuestales por una cifra cercana a los \$129 mil millones, lo que justifica que el legislador haya previsto una disposición en la ley del plan que, al prorrogar la entrada en vigencia del código, permitiera la preparación del proceso y su idónea implementación. En ese sentido, existe conexidad directa e inmediata entre la prórroga mencionada y la necesidad de lograr y ejecutar tales recursos, en tanto su ausencia *“supone un obstáculo para adelantar las investigaciones disciplinarias de conformidad con las reglas del nuevo Código”*. Por esta razón afirma que *“está comprobada la “conexidad causal, temática, teleológica y sistemática entre el objetivo del Plan y los fines esperados de la prórroga de la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019”*.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 140 de la Ley 1955 de 2019, pues se trata de una previsión que hace parte de una ley de la República que es acusada por su contenido material.

Cuestión preliminar: la aptitud sustantiva de la demanda

2. La Universidad Externado de Colombia considera que la Corte se debe inhibir puesto que la demanda resulta insuficiente al no desarrollar el cargo de inconstitucionalidad. El artículo 40.6 de la Constitución establece como derecho de los ciudadanos el presentar acciones públicas en defensa de la Constitución⁷, sin que esté exento de algunas exigencias puntuales, dado que en virtud del principio democrático se presume la constitucionalidad de las disposiciones del Congreso de la República. Así se halla reglado en el artículo 2° del Decreto ley 2067 de 1991⁸ y explicado por la jurisprudencia constitucional⁹.

Para la Corte, en el presente asunto la demanda satisface las exigencias argumentativas requeridas para un pronunciamiento de fondo. En primer lugar, la demanda cumple con la claridad, certeza, especificidad y pertinencia indispensables para una demanda apta, toda vez que *i)* es posible entender la pretensión de inconstitucionalidad conforme a la cual la disposición acusada no guarda unidad de materia con los objetivos generales de la ley del PNC; *ii)* el contenido normativo acusado dispone efectivamente la prórroga de la vigencia del CGD hasta el 1° de julio de 2021; *iii)* explica la manera como la disposición legal presuntamente desconoce el artículo 158 de la Constitución; y *iv)* señala la falta de conexidad directa e inmediata de la norma demandada con los objetivos generales del PND.

⁷ En la sentencia C-036 de 2019, esta Corporación recordó que el principio *pro actione* proscribía la posibilidad de condicionar la admisión de una demanda de inexequibilidad al cumplimiento de exigencias técnicas especialísimas que hagan nugatorio el uso efectivo de ese mecanismo.

⁸ *“Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”*.

⁹ Cfr. sentencia C-235 de 2019.

El cuestionamiento central de la universidad Externado está en la falta de suficiencia de la demanda. No obstante, una lectura de la demanda presentada permite afirmar el desarrollo argumentativo indispensable para habilitar una decisión de fondo, al indicarse que ninguno de los tres pactos estructurales (legalidad, emprendimiento y equidad) sobre los que se fundamenta la ley del PND están vinculados directa e inmediatamente con la temática de la disposición acusada (prórroga de vigencia del CGD), menos aún, se afirma por el accionante, dicha norma legal se encamina o busca incidir en el cumplimiento de los propósitos y objetivos generales de dicho PND. De esta manera, dicha problemática constitucional planteada y desarrollada suficientemente genera una duda mínima de inconstitucionalidad consistente en que se pudo desconocer el principio de unidad de materia.

Inexistencia de cosa juzgada constitucional

3. El ciudadano Jorge Eliecer Gaitán Peña expone que se estaría ante el desconocimiento de la cosa juzgada constitucional, debido a que la Corte asumió en las sentencias C-284 de 2016 y C-704 de 2017 el estudio sobre varias disposiciones del proyecto de ley que dio lugar al CGD, en virtud de las objeciones gubernamentales formuladas. Sin embargo, la Sala Plena no encuentra que en este caso se hubiere configurado ese fenómeno, en la medida en que *i)* los artículos analizados en dichas sentencias no corresponden con la disposición acusada en esta ocasión ni con la ley parcialmente reprochada, pues en aquellas oportunidades se estudiaron lo que después sería el Código General Disciplinario y ahora se demanda la Ley 1955 de 2019 (art. 140); y *ii)* dentro de las mencionadas providencias no fueron analizadas en principio materias vinculadas a la entrada en vigencia del código como las que se formulan en esta ocasión¹⁰. En ese sentido, advertido además que los efectos de las sentencias que deciden sobre objeciones gubernamentales son de cosa juzgada relativa a las previsiones objeto de análisis¹¹, la Corte no encuentra que en este caso exista cosa juzgada constitucional respecto de la norma acusada contenida en la ley del plan.

Problema jurídico y metodología de decisión

4. Como se ha mencionado el actor sostiene que la norma demandada, que establece la prórroga de la entrada en vigencia del CGD, viola el principio de unidad de materia debido a que no guarda relación de conexidad con el contenido de los pactos que describen tanto los propósitos y objetivos nacionales a largo plazo como las metas y prioridades regulados en el PND. Para sustentar este aserto recuerda que la jurisprudencia constitucional prescribe que la satisfacción del principio de unidad de materia en el caso de la ley del plan, depende de la verificación de la conexidad directa e inmediata con los contenidos de la parte general, que supuestamente al no comprobarse la disposición acusada es inexequible.

¹⁰ Las normas objetadas por el Gobierno nacional por inconstitucionalidad que fueron analizadas por la Corte correspondieron a los artículos 55, 56, 57, 58 y 67 del proyecto de ley.

¹¹ Sentencias C-074 de 2018, C-306 de 2009 y C-256 de 1997, entre otras.

Las instituciones gubernamentales que intervinieron y el Procurador General de la Nación coinciden en que la norma es exequible, al señalar que es un instrumento para hacer efectivo el denominado “*Pacto por la legalidad*”, específicamente en el componente de “*lucha certera contra la corrupción*”. Consideran sobre el particular que la dicha prórroga es una herramienta necesaria para el fortalecimiento de la capacidad institucional del Ministerio Público, así como para la preparación de los servidores públicos involucrados en la implementación de esa normativa. Por ende, consideran que se cumple con el criterio de conexidad directa e inmediata, agregando que en el documento Bases del PND, integrante de la legislación en los términos del artículo 2° de la Ley 1955 de 2019, existe una referencia concreta acerca del deber del Gobierno nacional de evaluar, en el marco de la ejecución del plan de lucha contra la corrupción, la entrada en vigencia del CGD, lo que demostraría la conexidad extrañada por el accionante.

Por el contrario, una de las intervenciones ciudadanas considera que la disposición acusada es inconstitucional, al reafirmar los argumentos de la demanda presentada y añadir que la falta de conexidad también se demuestra en el hecho de no existir evidencia de que la prórroga de la entrada en vigencia del código, sea una herramienta que aumente la eficacia en la investigación y sanción de actos constitutivos de corrupción.

Conforme con lo expuesto, la Sala Plena debe resolver el siguiente problema jurídico: *¿la norma acusada, al prorrogar la entrada en vigencia del Código General Disciplinario hasta el 1 de julio de 2021, vulnera el principio de unidad de materia al no guardar conexidad directa e inmediata con los propósitos u objetivos generales (bases de legalidad, emprendimiento y equidad) de la ley del Plan Nacional de Desarrollo?* Para resolver dicho interrogante la Corte adoptará la siguiente metodología decisional: en primer lugar, hará una breve referencia a la ley del PND, luego abordará el principio de unidad de materia en dicha ley del plan, para así examinar el asunto sub judice a partir del alcance de la norma demandada.

El plan nacional de desarrollo. Reiteración de jurisprudencia constitucional

5. El Congreso de la República, en los términos del artículo 150 superior, es titular de la cláusula general de competencia legislativa para interpretar, reformar y derogar leyes, así como expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones. No obstante, tratándose del Plan Nacional de Desarrollo tanto la Constitución como la legislación orgánica¹² establecen condiciones particulares que inciden no solo en su configuración normativa, sino particularmente en su control de constitucionalidad. El artículo 150.3 de la Carta determina que es competencia del legislador aprobar el PND y de inversiones públicas que haya de emprenderse o continuarse, con la

¹² Ley 152 de 1994.

determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar su cumplimiento.

La estructura del plan está delimitada de forma precisa por la Constitución. El artículo 339, *ejusdem*, determina que está compuesta por una parte general y un plan de inversiones públicas del orden nacional. La primera corresponde a los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones incluye los presupuestos plurianuales de los programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro del marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

Además de definir sus componentes, la Constitución también determina dos grupos de obligaciones específicas en la confección del PND. De un lado, el artículo 340 dispone que habrá un Consejo Nacional de Planeación, como instancia consultiva y foro para la discusión del plan, integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. De otro lado, el artículo 341 superior fija reglas relativas a que i) el Gobierno debe elaborar el PND con participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo de Gobierno Judicial (Consejo Superior de la Judicatura), sometiendo el proyecto al concepto del Consejo Nacional de Planeación; ii) luego debe presentar el proyecto de ley a consideración del Congreso dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del periodo presidencial; iii) con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria, y los desacuerdos con el contenido de la parte general no serán obstáculo para que el Gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia, no obstante cuando decida modificar la parte general debe seguir el procedimiento que se establece; iv) el plan nacional de inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes, en consecuencia, sus mandatos constituyen mecanismos idóneos para su ejecución y suplen los existentes sin necesidad de expedición de leyes posteriores; v) el Gobierno puede poner en vigencia mediante decreto ley el plan nacional de inversiones públicas, en caso de que el Congreso no lo apruebe dentro de los tres meses siguientes a la presentación; y vi) el Congreso puede modificar el plan de inversiones públicas a condición de que mantenga el equilibrio financiero.

Conforme con el artículo 342 de la Constitución, los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo están sometidos a regulación orgánica, disponiendo los mecanismos apropiados para su armonización y la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Esta normativa prevista en la Ley 152 de 1994 establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados en el artículo 342 superior, entre otros. De dicha preceptiva

orgánica deben destacarse el artículo 3º que determina los principios generales que rigen las actuaciones nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación; los artículos 5º y 6º concernientes a los contenidos de la parte general del plan y de inversiones; los artículos 7º y ss. que determinan las autoridades e instancias nacionales de planeación; los artículos 13 y ss. que aluden al procedimiento para la elaboración del PND; los artículos 20 y ss. que hablan sobre la aprobación del plan; los artículos 26 y ss. que refieren a la ejecución del plan; los artículos 29 y ss. alusivos a la evaluación del plan; entre otros.

A partir de estas consideraciones la Corte ha resaltado el carácter reglado¹³ de la ley del PND y su naturaleza especial¹⁴ en el ordenamiento jurídico. Sobre el primer aspecto desde su jurisprudencia más temprana¹⁵ la Corte destacó la importancia que la Constitución y la legislación orgánica confieren a la ley del PND para lo cual se fijan un grupo de requisitos especiales que se han enunciado y que trascienden al procedimiento legislativo, al abarcar el proceso de preparación, las instancias de participación, el trámite de aprobación y las previsiones sobre la ejecución. En cuanto a la naturaleza especial de la ley del plan se ha resaltado la especial posición en el sistema de fuentes y una particular fuerza normativa¹⁶. Este Tribunal ha señalado que *“una norma que desarrolle materias contenidas en la ley del Plan Nacional de Desarrollo, no podrá contener disposiciones contrarias a la misma, aunque se trate de disposiciones legales equivalentes, pues de manera expresa la Constitución le ha otorgado prevalencia (...)”*¹⁷.

En suma, concurre una precisa regulación constitucional y orgánica que predefine la ley del PND. Ello responde a la jerarquía normativa que la Carta reconoce a esa normativa, en tanto es un elemento central para la planeación de la acción del Gobierno durante su ejercicio, lo que también involucra una necesaria articulación de las tareas de las diferentes instancias e instituciones. Ahora bien, como se observará, las características generales de la unidad de materia para las leyes ordinarias se diferencian de las leyes de aprobación del PND, dado que estas revisten connotaciones particulares por su especialidad, heterogeneidad y la conjunción de la planeación y la ejecución¹⁸, que hacen necesario un control más riguroso y, por tanto, estricto.

El principio de unidad de materia en la ley del plan. Reiteración de jurisprudencia constitucional

6. El artículo 158 de la Constitución dispone que todo proyecto de ley debe referirse a la misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El principio de unidad de materia refiere a un asunto sustantivo propio de la racionalidad en el trámite legislativo y vinculado a la competencia del Congreso. No se trata de una regla

¹³ Sentencias C-016 de 2016, C-1062 de 2008, C-535 de 2008, C-376 de 2008 y C-1065 de 2001.

¹⁴ Sentencias C-044 de 2017, C-359 de 2016, C-016 de 2016, C-801 de 2008, C-461 de 2008, C-795 de 2004 y C-573 de 2004.

¹⁵ Sentencia C-015 de 1996.

¹⁶ Sentencia C-016 de 2016.

¹⁷ Sentencia C-334 de 2012.

¹⁸ Sentencias C-008 de 2018 y C-376 de 2008.

particularmente inflexible, pues significaría una afectación desproporcionada del principio democrático, representado en el ejercicio del amplio margen de configuración legislativa. Así, la aplicación de este principio *“no puede ser extrema, por cuanto ello permitiría limitar ilegítimamente la competencia legislativa del Congreso de la República. Su objetivo no es obstaculizar, dificultar o entorpecer la labor legislativa. El principio democrático demanda deferencia de parte del juez constitucional con el diseño y organización que se haya elegido mediante el proceso político legislativo”*¹⁹.

La Corte ha señalado que el principio de unidad de materia se satisface cuando las disposiciones o modificaciones incorporadas a un proyecto de ley guardan una relación de conexidad causal²⁰, teleológica²¹, temática²² o sistémica²³ con la materia dominante del mismo. Estos diversos tipos de conexidad evidencian, a su turno, que la infracción de tal principio se origina cuando la disposición correspondiente no guarda ninguna relación con la materia dominante de la iniciativa correspondiente, además de confirmar el carácter flexible de la interpretación del mismo. Al respecto, la Corte ha señalado que *“la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, si es posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada es, por ese concepto, exequible”*²⁴.

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha determinado que el estándar antes propuesto no es aplicable tratándose de la ley del PND, en la cual el grado de eficacia del principio de unidad de materia responde a un estándar más exigente, derivado de la precisa regulación constitucional y orgánica descrita. El precedente constitucional sobre la materia es amplio²⁵ por lo que en este apartado se hará una breve recapitulación de las reglas jurisprudenciales que se derivan de dicho principio. Como se ha señalado, la parte general del PND contiene los propósitos y objetivos generales de largo plazo, así como las metas y prioridades de la acción estatal a largo plazo. Estos asuntos, como es apenas natural, cubren las más variadas materias, razón por la cual dicha parte general es necesariamente multitemática y no puede estar gobernada por una relación

¹⁹ Sentencias C-025 de 1993 y C-933 de 2014.

²⁰ Hace referencia a *“la identidad en los motivos que ocasionaron su expedición. En otras palabras, tal conexidad hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley”*. Sentencia C-400 de 2010.

²¹ Es definida como *“la existencia de una comunidad de fines entre la ley y cada una de las normas que contiene, siguiendo el mismo fallo, ‘consiste en la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular. Es decir, la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley’”*. Sentencias C-933 de 2014 y C-400 de 2010.

²² Consiste en la *“vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular. La Corte ha explicado que la unidad temática, vista desde la perspectiva de la ley en general, no significa simplicidad temática, por lo que una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una conexión objetiva y razonable”* Ibidem.

²³ Puede ser entendida como *“la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna”* Ibidem.

²⁴ Sentencia C-1025 de 2001.

²⁵ Las sentencias más significativas de esta línea jurisprudencial son: C-191 de 1996, C-305 de 2004, C-573 de 2004, C-376 de 2008, C-377 de 2008, C-539 de 2008, C-714 de 2008, C-747 de 2012, C-016 de 2016, C-620 de 2016, C-008 de 2018 y C-219 de 2019, entre otras.

de conexidad con una materia predominante. Así, se considera que *“no es posible, en estricto sentido, identificar una materia o tema dominante de la ley –más allá del tema genérico de la planeación- dado que se ocupa de regular muy variadas áreas y sectores de la vida estatal y comunitaria”*²⁶.

Empero, la misma regulación constitucional ha señalado que existe una relación de instrumentalidad entre las normas que hacen parte de los mecanismos de ejecución del PND y la parte general. Esto quiere decir que aquellas previsiones deben ser instrumentos que se muestren racionalmente adecuados para el logro de los objetivos contenidos en la parte general del plan. Esta relación de conexidad se demuestra, por ejemplo, de la lectura de la legislación orgánica la cual al describir los contenidos del plan de inversiones del PND incluye los *“mecanismos idóneos”* para la ejecución de los planes contenidos en la parte general.

A ello se suma lo previsto en el artículo 150.3 de la Constitución, el cual determina como contenido del PND las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de ese plan. Esto igualmente es reafirmado por el artículo 341 superior, al señalar que el plan nacional de inversiones contiene mandatos que constituyen mecanismos idóneos para la ejecución. Lo anterior significa que la idoneidad o instrumentalidad, esto es, la concurrencia de disposiciones con arreglo a los fines y propósitos de la parte general del PND, está precedida de soporte constitucional²⁷.

El estándar de conexidad ordinario no resulta adecuado ni suficiente para el caso de las normas especiales del PND, en razón a que si se parte de reconocer que la parte general es, por naturaleza, multitemática, entonces admitir una evaluación flexible vaciaría de contenido el principio de unidad de materia en el asunto analizado. Ese enfoque permitiría que virtualmente cualquier norma resultare conexas con los contenidos de la parte general, los cuales al referir sobre los propósitos y objetivos de política pública durante el cuatrienio cubren virtualmente todas las facetas de la acción estatal. Esta restricción se hace más necesaria si se tiene en cuenta que los mecanismos de ejecución del PND no se restringen a prescripciones de carácter presupuestal o, en sentido más amplio, económicas sino que cubren una variedad de estrategias cuyo condicionante, a partir del principio de unidad de materia, es una relación instrumental cierta y verificable²⁸.

²⁶ Sentencia C-016 de 2016.

²⁷ A partir de tal distinción en la sentencia C-305 de 2004 se manifestó que: *“algunas de las normas contenidas en el Plan de Desarrollo definen, por su contenido, la orientación misma de la política económica, social y ambiental que deberá presidir la función pública durante un período presidencial determinado. Tales son, por ejemplo, las que describen los principales programas de inversión. Otras, de contenido instrumental, deben señalar las estrategias presupuestales o normativas para realizar tales programas. Si estas últimas no pueden ser referidas a las primeras, es decir carecen de aptitud sustancial directa e inmediata para realizar los planes y programas y las metas generales, resultan ajenas a la materia o asunto de que trata la ley. Y si la disposición no recoge ningún instrumento de realización de políticas, igualmente debe ser considerada extraña a la materia de una ley cuatrienal de planeación”*.

²⁸ En las sentencias C-377 de 2008 y C-305 de 2004 se sostuvo que: *“las estrategias para realizar las metas y prioridades de la acción estatal definidas en la parte general del Plan de Desarrollo no son solamente las de carácter eminentemente presupuestal, sino que ellas también pueden consistir en normas jurídicas cuyo alcance regulador favorezca la consecución de los objetivos que se pretende alcanzar. Por ejemplo, dentro de estas estrategias cabe contemplar medidas tributarias de fomento a ciertas actividades económicas que se juzgue necesario incentivar por razones de interés general, tales como exenciones u otro tipo de beneficios”*.

En este contexto, la jurisprudencia constitucional informa que la conexidad entre dichas normas instrumentales y los contenidos de la parte general del PND debe ser *directa e inmediata*, lo que supone un estándar más riguroso del principio de unidad de materia en este caso. Como lo ha señalado este Tribunal, los mecanismos de ejecución del PND deben “(i) *estar referidos a uno de los objetivos o programas de la parte general*, (ii) *tener un claro fin planificador*, (iii) *respetar el contenido constitucional propio de la ley* y (iv) *tener una conexidad directa e inmediata, no eventual o mediata, con los objetivos o programas de la parte general*”²⁹. Conexidad directa e inmediata que se opone a una relación eventual, mediata o conjetural entre los planes y propósitos generales de la ley y los mecanismos para su ejecución. El estándar establecido por la Corte es preciso y estricto: se infringe el principio de unidad de materia cuando las normas acusadas del PND, correspondientes a los citados mecanismos, no contienen medidas que inequívocamente operen como instrumentos para el logro de los contenidos de la parte general de la ley del plan³⁰.

Para esta Corporación³¹ una conexidad eventual se verifica cuando el cumplimiento del objetivo previsto en la parte general del PND no puede obtenerse inequívocamente de la medida legislativa acusada, sino solo de forma hipotética. A su turno, la afectación de la unidad de materia derivado de la conexidad mediata se origina cuando el logro del objetivo mencionado no se deriva de la ejecución de la norma presupuestal, sino que además requiere del cumplimiento o presencia de otra condición o circunstancia. En tanto no es posible hacer un inventario taxativo de las medidas instrumentales del plan que vulneran el principio de unidad de materia, la Corte ha identificado algunos casos paradigmáticos. Uno de ellos está referido a aquellas normas que, por su naturaleza son completamente ajenas a la normativa de planeación, porque regulan asuntos no contenidos en la parte general del PND, lo cual implica que exceden la regulación propia del cuatrienio. De ahí que para este Tribunal se desconoce el mencionado principio por “*aquellas normas que no tengan como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio, de manera tal que la ley del plan no puede ser empleada para ‘llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores’ (...) o para ‘ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, sin ninguna relación con los objetivos y metas de la función de planificación*’”³².

²⁹ Sentencia C-305 de 2004.

³⁰ En términos de la sentencia C-539 de 2008: “*la conexidad que se exige entre las normas instrumentales y la parte general del Plan de desarrollo debe ser directa e inmediata, por lo tanto aquellas disposiciones que solo guarden una relación indirecta, eventual o mediata con las normas que establecen los programas y proyectos en el Plan Nacional de Desarrollo y con aquellas otras que especifican los recursos para su ejecución, han de ser consideradas extrañas al cuerpo normativo y en consecuencia trasgresoras del principio de unidad de materia. En definitiva, aquellas disposiciones de carácter instrumental que no sean inequívocamente efectivas para la realización de los programas y proyectos contenidos en la parte general del plan, o que de manera autónoma no establezcan condiciones suficientes para la materialización de las metas y objetivos trazados en el plan, vulneran el principio de unidad de materia*”.

³¹ Sentencia C-394 de 2012.

³² *Ibidem*.

Finalmente, esta Corporación³³ ha determinado una metodología específica para evaluar la eficacia del principio de unidad de materia en el caso de las normas instrumentales del PND. Así, deben adelantarse tres acciones concretas: i) examinar la ubicación y alcance de la norma demandada, con el fin de determinar si tiene carácter instrumental, esto es, que hace formalmente parte de los mecanismos de ejecución de la parte general del plan; ii) identificar si existen objetivos, metas, planes o estrategias que conforman la parte general del plan y que puedan relacionarse con la disposición acusada y, de ser el caso, proceder a su caracterización; y iii) determinar si entre la previsión demandada y tales objetivos, metas, planes o estrategias, existe conexidad directa e inmediata. Además *“si un mandato instrumental ha permanecido durante todo el debate legislativo del plan, se puede presumir que está al servicio de los programas y proyectos de la parte general”*³⁴. Con todo, esto opera sin perjuicio de que se supere el análisis de conexidad estricta e inmediata.

Con base en las reglas jurisprudenciales descritas, la Sala resolverá el problema jurídico propuesto, de acuerdo con la metodología descrita *supra*.

El asunto *sub-examine*. La exequibilidad de la disposición legal acusada

7. En correspondencia con la metodología establecida por esta Corporación para verificar la conexidad directa e inmediata entre los objetivos generales del plan y las normas instrumentales para la ejecución, a continuación se examinará si el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019 se encuentra conforme al principio de unidad de materia. En esa medida, habrán de verificarse los siguientes tres elementos: i) se examinará la ubicación y alcance de la norma impugnada y a partir de ello establecer si tiene naturaleza instrumental; ii) se establecerá si existen objetivos, metas, planes o estrategias en la parte general de la Ley 1955 de 2019 que guarden relación con el precepto demandado; y, si así fuere, iii) se determinará si entre la disposición instrumental, esto es, el artículo 140 y los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general de la ley del plan existe una conexidad directa e inmediata.

Ubicación y alcance de la disposición demandada

8. El artículo 140 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019³⁵, *“por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”*, está contenido en la Subsección 6 de la Sección I denominada *“Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia”*, acápite que a su vez hacen parte del Capítulo II sobre *“mecanismos de ejecución del plan”* del Título II³⁶. En tal sentido, la disposición demandada es instrumental, pues no establece ningún objetivo general o meta, sino que constituye una medida encaminada a

³³ Sentencias C-008 de 2018 y C-016 de 2016.

³⁴ Sentencia C-453 de 2016.

³⁵ Diario Oficial No. 50.964 del 25 de mayo de 2019.

³⁶ Además, en el artículo 4º del Capítulo I sobre *“Plan de inversiones y presupuestos plurianuales”* se recoge la *“Tabla II. Distribución por pactos del PND”* que alude al *Pacto por la legalidad* y dentro de este a la *“Alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos”*.

prorrogar la entrada en vigencia del Código General Disciplinario hasta el 1 de julio de 2021.

Debe precisarse que el artículo 265 de la Ley 1952 del 28 de enero de 2019³⁷ establece que entraría a regir cuatro meses después de su sanción y publicación³⁸ (esto es, el 28 de mayo de 2019)³⁹. Asimismo, contempla que los artículos 33, 101, 102, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235 y 254, relacionados con el procedimiento disciplinario entrarían en vigencia dieciocho meses después de la promulgación de la ley. En consecuencia, la disposición demandada es formalmente una de las medidas instrumentales del PND 2018-2022.

Los objetivos, metas, planes y estrategias de la Ley 1955 de 2019 y su relación con la disposición demandada

9. A través de la Ley 1955 de 2019, se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”. El Título I “*parte general*” comprende al artículo 1° que establece como objetivo “*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*”. Seguidamente, el artículo 2° estipula que hace parte integral del PND y es anexo de dicha normativa⁴⁰, 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*”.

El artículo 3°, por su parte, se refiere a los pactos del PND. Empieza señalando que el plan está compuesto por objetivos de política pública denominados pactos, que refleja la importancia del aporte de todas las facetas de la sociedad en la construcción de una Colombia equitativa. Menciona que el plan se basa en tres aspectos estructurales: 1. La legalidad, 2. El emprendimiento y 3. La equidad. En relación con la *legalidad* se señala que el PND “*establece las bases para la protección de las libertades individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la ley y la garantía de los derechos humanos, para una lucha certera contra la corrupción y para el fortalecimiento de la Rama Judicial*”. Sobre el sustento de la legalidad define el pacto por el emprendimiento⁴¹ y el

³⁷ Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

³⁸ Diario Oficial No. 50.850 de 28 de enero de 2019.

³⁹ Debe observarse que la Ley 1955 de 2019 contentiva de la norma acusada (art. 140) entró en vigencia con tres días de anterioridad.

⁴⁰ Además del reconocimiento legal, esta Corporación ha establecido de forma reiterada que las “*Bases del Plan Nacional de Desarrollo*” hacen parte integral del plan y se incorporan a este. Así, por ejemplo, las sentencias C-068 de 2020, C-008 de 2018, C-704 de 2017, C-620 de 2016, C-519 de 2016, C-453 de 2016, C-105 de 2016, C-016 de 2016; C-218 de 2015, C-747 de 2012, C-363 de 2012, C-077 de 2012 y C-1062 de 2008.

⁴¹ “(E)l Plan plantea expandir las oportunidades de los colombianos a través del estímulo al emprendimiento, la formalización del trabajo y las actividades económicas, y el fortalecimiento del tejido empresarial en las ciudades y en el campo”.

resultado final del pacto por la equidad⁴². Además, se expresa que el logro de estos objetivos requiere de “*algunas condiciones habilitantes que permitan acelerar el cambio social*”, por lo que el plan contempla una lista de pactos que “*contienen estrategias transversales*”⁴³ e integra “*una visión territorial basada en la importancia de conectar territorios, gobiernos y poblaciones*”⁴⁴.

Ahora bien, en atención a la estructura que tiene el Plan Nacional de Desarrollo en su parte general, es necesario ahondar acerca del contenido del documento denominado “*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad*”, como parte integrante del mismo. En ese instrumento, que consta de 1.457 páginas⁴⁵, se traza un curso de acción para ponerse de acuerdo en un pacto que defina un conjunto de prioridades, bajo espacios de coordinación que generen los cambios que se persiguen, dinamicen el crecimiento económico y logren el mayor desarrollo nacional y de sus regiones⁴⁶. De esta forma, se desagregan las estrategias de cada uno de los pactos y se desarrollan sus contenidos específicos en perspectiva de la consecución de los objetivos generales de la ley del plan.

Según las Bases del PND, el *Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia* se fundamenta en la consolidación del Estado social de derecho así como el imperio de la ley por medio de una justicia eficaz, eficiente y efectiva; por lo cual pone como meta “*la lucha contra la corrupción en el centro de la agenda de política pública*”, lo que consolidaría “*la presencia del Estado en todo el país y, en particular, en aquellos territorios donde han persistido la ausencia de las instituciones y los espacios vacíos de autoridad*”⁴⁷. El documento señala que dicho pacto es fruto de la relación esencial e indisoluble entre seguridad y justicia, que plantea también “*la tolerancia cero con los corruptos*”, con lo cual se busca “*no solamente fortalecer las capacidades institucionales de*

⁴² “(E)l Plan busca la igualdad de oportunidades para todos, por medio de una política social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y que se centra en las familias como los principales vehículos para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social”.

⁴³ “(i) Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo; (ii) Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro; (iii) Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional; (iv) Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento; (v) Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos; (vi) Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades; (vii) Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja; (viii) Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas; (ix) Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom; (x) Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad; (xi) Pacto por la equidad de las mujeres; y (xii) Pacto por una gestión pública efectiva”.

⁴⁴ Ello lo refleja en los siguientes pactos: “Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones. Pacto por la productividad y la equidad en las regiones: || • Región Pacífico: Diversidad para la equidad, la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible. || • Región Caribe: Una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad. || • Seaflower Región: Por una región próspera, segura y sostenible. || • Región Central: Centro de innovación y nodo logístico de integración productiva nacional e internacional. || • Región Santanderes: Eje logístico, competitivo y sostenible de Colombia. || • Región Amazonia: Desarrollo sostenible por una Amazonia viva. || • Eje Cafetero y Antioquia: Conectar para la competitividad y el desarrollo logístico sostenible. || • Región Llanos - Orinoquía: Conectar y potenciar la despensa sostenible de la región con el país y el mundo. || • Región Océanos: Colombia, potencia bioceánica”.

⁴⁵ El documento de Bases del PND 2018-2022 está disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>

⁴⁶ Cfr. acápite de introducción: un pacto por la legalidad, el emprendimiento y un futuro con equidad para todos.

⁴⁷ Página 36.

investigación y sanción de los delitos asociados con el fenómeno, sino también propiciar cambios culturales transformadores y acercar al ciudadano a los asuntos públicos, a través de mecanismos como la participación ciudadana y la transparencia”⁴⁸.

En esa medida, dentro del Pacto por la legalidad se incorpora el componente de *Alianza contra la corrupción: tolerancia cero contra los corruptos*, en donde se pone de presente, entre otros aspectos, que “*es previsible un efecto directo en la capacidad institucional, en la medida en que los procesos de modernización y gestión se ralentizan. Por lo tanto, el Estado debe invertir recursos en prevenir, controlar y combatir el fenómeno, dejando de lado otras prioridades que obstaculizan la provisión eficiente de bienes y servicios y la garantía de los derechos de los ciudadanos (Báez & Jongitud, 2014)*”⁴⁹. Luego de realizar un diagnóstico (punto 1) establece los *Objetivos y estrategias* (punto 2) siendo el primero el *Pacto de cero tolerancia a la corrupción y a la falta de transparencia*, que busca “*fortalecer las capacidades institucionales para combatir la corrupción, afianzar la legalidad y el relacionamiento colaborativo con el ciudadano*”⁵⁰. Como estrategias se instituyen: a) con el propósito de robustecer la prevención de la materialización de riesgos de corrupción los siguientes: i) articulación institucional, conocimiento y comprensión del fenómeno de la corrupción, “*gestión del control interno y disciplinario*”⁵¹, entre otros; y b) con la finalidad de fortalecer la detección, investigación y sanción efectiva de conductas asociadas a la corrupción los siguientes: i) vigilancia de la gestión fiscal nacional y territorial e investigación y judicialización de conductas punibles asociadas a la corrupción. Por último, se establecen unas metas (punto 3).

En cuanto a la *gestión al control interno y disciplinario* anotada (punto 2) se contempla, entre otras acciones, la siguiente:

“La Procuraduría General de la Nación, las personerías municipales y oficinas de control interno disciplinario de las entidades públicas darán inicio a un proceso de adecuación técnica, procedimental, logístico, conceptual y de infraestructura tecnológica y física que permitan una correcta implementación de la Ley 1952 de 2019. Asimismo, capacitarán a los funcionarios para proveerlos de las herramientas necesarias para el desarrollo del procedimiento oral previsto en la precitada norma en garantía de los derechos de los sujetos procesales. Para el efecto, el Gobierno Nacional a través de la Procuraduría General de la Nación, revisará la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2018(sic)”.

En conclusión, para la Corte dentro de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo se hace referencia específica a la temática de la disposición acusada. Ciertamente, uno de los componentes del Pacto por la legalidad está relacionado con la lucha contra la corrupción, por lo cual se plantea la necesidad de adoptar diversas medidas entre las que se destaca la adecuación técnica, procedimental, logística, conceptual y de infraestructura tecnológica y física a efectos de lograr la adecuada implementación de la Ley 1952 de 2019, además de preverse la

⁴⁸ Página 45.

⁴⁹ Página 101.

⁵⁰ Página 107.

⁵¹ Páginas 112 y 113.

capacitación de los funcionarios para el desarrollo del procedimiento oral previsto en dicha ley, precisando para el efecto que el Gobierno nacional a través de la Procuraduría General de la Nación revisará la entrada en vigencia de la ley disciplinaria.

Conexidad directa e inmediata entre la disposición demandada y la parte general del PND

10. Después de haberse efectuado el análisis de la ubicación y alcance del artículo 140 de la Ley 1955 de 2019 y de su relación con la parte general de la ley del PND, la Corte procede a efectuar el examen de conexidad directa e inmediata.

La disposición acusada prorroga la entrada en vigencia del Código General Disciplinario hasta el 1° de julio de 2021. Como se anticipó, esta norma tiene formalmente naturaleza instrumental al encontrarse contenida en el Capítulo II sobre “*Mecanismos de ejecución del plan*” del Título II. Así mismo, tiene estrecha conexión con uno de los componentes del Pacto por la legalidad relacionado con la lucha contra la corrupción, al plantearse la necesidad de adoptar diversas medidas de tipo técnico, procedimental, logístico, conceptual, de infraestructura técnica y física, y de capacitación de funcionarios para el desarrollo del procedimiento oral, para así lograr la adecuada implementación de la Ley 1952 de 2019, señalándose que el Gobierno nacional a través de la Procuraduría General de la Nación revisaría la entrada en vigencia del código.

Con base en lo anterior, la Sala Plena encuentra que existe una relación directa e inmediata entre la norma instrumental y los contenidos generales del PND 2018-2022, al efectuarse en las Bases del plan una mención expresa de la revisión de la entrada en vigencia del CGD por la necesidad de incorporar medidas técnicas, procedimentales, logísticas y de capacitación para la adecuada implementación del nuevo sistema disciplinario, cuya vigencia iniciaría tres días después a la aprobación de la ley del plan, salvo algunas normas procedimentales que entrarían a operar dieciocho meses después de la promulgación del código.

La misma Procuraduría General de la Nación reconoce que la implementación del Código General Disciplinario compromete recursos por cerca de \$129.000.000.000, con lo cual, en su criterio, se encuentra fundamentada la decisión del Congreso de la República a través del Gobierno nacional de prorrogar la entrada en vigencia de esa normativa a efectos de lograr su adecuada implementación. Por lo tanto la disposición acusada, como norma instrumental, guarda coherencia y una clara correspondencia lógica con la temática general de la ley, ya que una de las modificaciones más importantes del nuevo código está relacionada con la implementación de la oralidad en el curso del proceso disciplinario, por lo que dicho cambio involucraba medidas de orden técnico, procedimental, logístico y de capacitación -demanda grandes esfuerzos presupuestales-, con la finalidad de que la celeridad, eficacia e

igualdad⁵² pretendida con la expedición de la Ley 1952 de 2019 se cumpla material y efectivamente⁵³.

La Corte en su precedente constitucional ha reconocido que la implementación de la oralidad en los procesos judiciales puede conllevar traumatismos si no se tienen en cuenta las características del escenario donde esta se pretende aplicar. Así, por ejemplo, en la sentencia C-654 de 2015, en la que se examinó la constitucionalidad de la entrada en vigencia gradual de la oralidad en Código General del Proceso, se sostuvo que *“en caso que se hubiera preferido la vigencia inmediata y homogénea en todos los distritos judiciales, esta opción habría tenido como consecuencia una aplicación inadecuada del sistema de oralidad, pues no todos los distritos están en las mismas condiciones de adaptación. Esta circunstancia, sin duda, hubiera impactado desfavorablemente el acceso a la administración de justicia y, con ello, afectado los derechos fundamentales de los ciudadanos”*. Ante la pronta entrada en vigencia del código y la no implementación efectiva del nuevo sistema disciplinario, la prórroga se encuentra justificada por las limitaciones de orden presupuestal que hacían imperioso acompañar las diferentes actividades con la disponibilidad de los recursos necesarios para financiarlas.

De esta manera, también está presente el concepto de planeación. Atendiendo su especial fuerza jurídica, el PND es desde la perspectiva del artículo 334 superior una de las mayores expresiones de la dirección de la economía por parte del Estado, es decir, como lo acopió la Corte⁵⁴ una *“expresión suprema de la función de planeación”*⁵⁵, que se erige en el *“esfuerzo del Estado por estructurar una política económica razonada y armónica durante un cierto período”*⁵⁶ y así constituirse en *“un presupuesto indispensable para el logro de los objetivos básicos del sistema constitucional”*⁵⁷, al tratarse de *“un mecanismo ordenador y aglutinador de la política estatal”*⁵⁸. Conforme con ello, el mandato legal cuestionado se relaciona directa e inmediatamente con la función de planeación al tener como finalidad ordenar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público así lo fuera durante un cuatrienio. Se debe recordar que las estrategias para alcanzar las metas y prioridades de la acción del Estado definidas en la parte general del plan no son únicamente las de carácter especialmente presupuestal, sino también las generadas por normas jurídicas cuyo alcance regulador favorezca la consecución de los objetivos que se pretendan alcanzar⁵⁹.

Halla esta Corporación que existe una conexidad teleológica directa entre el precepto instrumental y los objetivos, metas y estrategias general del PND, al verificarse la relación entre los medios y los fines. De la misma manera, no son

⁵² Principios de la función administrativa (art. 209 superior).

⁵³ Artículo 2º de la Constitución. Además recuérdese que los diferentes órganos del Estado (Procuraduría – Gobierno nacional) si bien tienen funciones separadas, colaboran armónicamente para la realización de los fines del Estado (art. 113 superior).

⁵⁴ Sentencia C-016 de 2016.

⁵⁵ Sentencia C-478 de 1992.

⁵⁶ Sentencia C-015 de 1996.

⁵⁷ Sentencia C-015 de 1996.

⁵⁸ Sentencia C-1065 de 2001.

⁵⁹ Sentencias C-377 de 2008 y C-305 de 2004.

necesarias mayores lucubraciones para verificar la conexión predicable de la generalidad de las leyes, esto es, temática⁶⁰, causal⁶¹, metodológica⁶² y sistemática⁶³ entre los objetivos del plan y los fines esperados con el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019.

Menos estima la Corte que podría señalarse que se está ante una disposición de carácter estructural y permanente en el ordenamiento jurídico; en efecto, la regla de la temporalidad propia de la ley del plan en voces de esta Corporación es ciertamente un elemento adicional para reforzar o desvirtuar la conexidad de una norma demandada con la ley que la contiene, de suerte que sería posible advertir como posiblemente inconstitucional una disposición inserta en la ley del plan, cuya misión es resolver por ejemplo un vacío normativo, obviándose el trámite de una ley ordinaria.

Este Tribunal ha sentado que normas de tipo sancionatorio (sentencias C-016 de 2016, C-008 de 2018 y C-092 de 2018) no pueden contenerse en la ley del PND, dado que por la naturaleza son completamente ajenas a la planificación económica, además que por su carácter permanente en principio no deberían ser incluidas en una ley con vocación transitoria. De igual modo, tratándose de normas sobre el IBC⁶⁴ de los independientes sostuvo en la sentencia C-219 de 2019⁶⁵ que disposiciones de seguridad social de índole transversal y de carácter permanente en el orden jurídico deben incluirse en una ley ordinaria. Por último, en la sentencia C-068 de 2020⁶⁶ en alusión específica al precedente constitucional (C-219 de 2019) manifestó que *“recuérdese que esta regla de temporalidad no es un criterio para determinar la unidad de materia, pero es un elemento adicional que refuerza o desvirtúa la eventual conexidad de una norma demandada con la ley que la contiene”*.

Por tal razón, en las reglas que sujetan el principio de unidad de materia tratándose de la ley del PND, deben cumplir unos derroteros más estrictos, que según se expuso están dados principalmente (i) por la conexión estrecha entre la norma acusada y los objetivos generales de la ley del plan, (ii) la conexidad directa e inmediata, (iii) el tener un claro fin planificador, y (iv) la conexión teleológica; todo lo cual como se pudo verificar en esta oportunidad, se cumple integralmente.

Adicionalmente, se trata de una disposición legal que en conjunción con los objetivos generales de la ley del PND se limita a prorrogar la vigencia del Código General Disciplinario por un tiempo determinado (1º de julio de 2021), toda vez que *ad portas* de su entrada en funcionamiento⁶⁷ no se contaba con la adecuada implementación, por lo que hacía necesaria su inserción dentro de la

⁶⁰ Área de la realidad social que se ocupa de disciplinar la ley. Cfr. sentencia C-896 de 2012.

⁶¹ Las causas que motivan su expedición. Cfr. Sentencia C-896 de 2012.

⁶² Las necesidades de técnica legislativa que justifiquen la incorporación de una determinada disposición. Cfr. Sentencia C-896 de 2012.

⁶³ Los contenidos de todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hacen que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna. Cfr. sentencia C-896 de 2012.

⁶⁴ Ingreso base de cotización.

⁶⁵ Artículo 155 de la Ley 1753 de 2015.

⁶⁶ Artículo 244 de la Ley 1955 de 2019. IBC de los independientes.

⁶⁷ Bajo algunas salvedades que establece la propia Ley 1952 de 2019 (art. 265).

ley del plan bajo la disponibilidad de recursos para financiarla. En esa medida, advierte este Tribunal que no se está ante una disposición de carácter sustancial, estructural o permanente, sino ante un contenido normativo temporal -al prorrogar la vigencia del CGD por un plazo determinado-, prevista en una ley del PND cuya vocación es transitoria.

En conclusión, esta Corporación encuentra que existe una relación causal inequívoca entre, de una parte, los objetivos generales y estrategias del plan y, de otra, la prórroga del Código General Disciplinario prevista en la norma acusada. Adicionalmente, esta Corporación destaca que la prórroga se dio por un tiempo determinado, esto es, hasta el 1º de julio de 2021.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo examinado, el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.



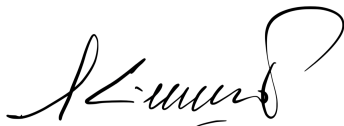
ALBERTO ROJAS RÍOS
Presidente

Firmado
digitalmente por

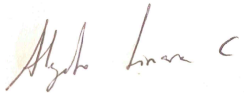
CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado



DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada



LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado



Firmado digitalmente
por Alejandro Linares
Cantillo
Versión de Adobe
Acrobat: 2020.006.20042

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado



Firmado digitalmente
por Antonio José
Lizarazo Ocampo

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Aclaración de voto



Firmado
digitalmente por
Gloria Stella Ortiz
Delgado

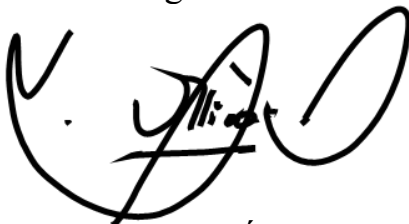
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Salvamento de voto



CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Salvamento de voto



JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado



MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General