Sentencia C-427/20

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA-Término de caducidad/CADUCIDAD DE LA ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA-Cómputo de plazo

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cumplimiento de requisitos argumentativos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargos deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Oportunidad procesal para definir la aptitud de la demanda

(…) el cumplimiento de estas exigencias de aptitud de los cargos se verifica inicialmente en el momento en que el Magistrado o Magistrada sustanciador(a) decide sobre la admisibilidad de la demanda. Empero, esto no impide que la Sala Plena, a la hora de resolver la cuestión y como resultado de sus deliberaciones, concluya que todos o alguno de los cargos adolecen de esa aptitud sustantiva requerida, evento en el cual se impone la adopción de un fallo inhibitorio. No se trata de obstaculizar el ejercicio de esta acción ciudadana, sino de propender por su uso racional y eficiente, ya que la presunción de constitucionalidad que se predica de las normas jurídicas exige que el control que le corresponde acometer a la Corte sólo se active cuando el/la accionante proponga cargos que generen al menos una mínima duda sobre la validez de la norma acusada, y que por tanto justifiquen la apertura del debate.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Principio de unidad de materia

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de claridad, certeza, especificidad y suficiencia

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Definición y fundamento

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido pacífica en señalar, que de conformidad con el artículo 243 de la Constitución Política, y en aplicación a los principios de buena fe y seguridad jurídica, las decisiones que adopta este tribunal en materia de control abstracto gozan del carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Esto quiere decir que, cuando la constitucionalidad de una norma ha sido objeto de estudio y decisión de fondo por parte de este tribunal, surge una prohibición para volver a conocer y decidir sobre lo ya resuelto. Dicha prohibición, establecida para la protección de la seguridad jurídica, es lo que se conoce como la institución jurídico procesal de la cosa juzgada constitucional.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Tipos

(…) la jurisprudencia constitucional ha clasificado la tipología de la cosa juzgada constitucional, dependiendo del objeto controlado y el alcance del pronunciamiento anterior, en formal o material, absoluta o relativa, y aparente. En este sentido, ha explicado que hay cosa juzgada formal cuando la nueva demanda recae sobre el mismo texto normativo, o uno formalmente igual; material cuando se demanda una disposición jurídica que, si bien es formalmente distinta,

presenta identidad en el contenido; absoluta cuando la primera decisión hubiere agotado cualquier debate constitucional sobre la norma demandada; relativa cuando fuere posible emprender un nuevo examen de constitucionalidad de la disposición juzgada, bajo la perspectiva de nuevas acusaciones; y aparente cuando, a pesar de haber adoptado una decisión de exequibilidad en la parte resolutiva de un pronunciamiento anterior, ésta no encuentra soporte en las consideraciones contenidas en la sentencia.

COSA JUZGADA FORMAL-Configuración

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Alcance

El artículo 157 de la Constitución dispone el proceso a surtirse para que un proyecto se convierta en ley: (i) publicación oficial del proyecto por el Congreso; (ii) aprobación en primer debate en la comisión correspondiente de cada cámara; (iii) aprobación en segundo debate por cada cámara; y (iv) sanción del Gobierno. Esta exigencia de que toda ley sea debatida y aprobada por las comisiones y plenarias de ambas cámaras del legislativo es una expresión del principio de consecutividad, en cuya virtud "tanto las comisiones como las plenarias de una y otra cámara están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración". Así, la manifestación de la voluntad democrática del Legislador sólo se entiende perfeccionada con la realización de los debates exigidos por la Carta o por las normas orgánicas que la desarrollan, y, por ende, sólo los textos normativos que los superan merecen ingresar al ordenamiento jurídico a título de leyes válidamente expedidas por el Congreso de la República.

PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE EN TRAMITE LEGISLATIVO-Introducción de modificaciones, adiciones y supresiones por Plenarias o Comisiones de las Cámaras Legislativas

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Principios de consecutividad e identidad flexible

Los principios de consecutividad e identidad flexible tienen un especial significado en el trámite de leyes aprobatorias del PND, ya que, en atención a su naturaleza y objeto, se restringe la potestad del Legislador para introducir modificaciones al texto del proyecto original presentado por el Gobierno nacional.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Definición

MODIFICACIONES AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Reglas

DEBATE LEGISLATIVO-Concepto según la Jurisprudencia Constitucional

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Jurisprudencia constitucional

Referencia: Expediente D-13440

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019, "por el cual [sic] se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad'"

Accionante: Gloria del Pilar Hernández Díaz

Magistrado ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D. C., treinta (30) de septiembre de dos mil veinte (2020)

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

SENTENCIA

ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241.4 de la Constitución Política (en adelante, CP), la ciudadana Gloria del Pilar Hernández Díaz presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019, "por el cual de expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad'" (en adelante "PND"). La demanda en referencia fue originalmente acumulada con la del expediente D-13433, presentada por el ciudadano Andrés Felipe Losada Borrero. Como esta última demanda fue inadmitida y luego rechazada ante la falta de corrección durante el término legal, el proceso de constitucionalidad continuó solo respecto del expediente D-13440.

Mediante auto del 2 de septiembre de 2019 , el Magistrado ponente admitió la demanda instaurada por la ciudadana Hernández Díaz, y ordenó (i) fijar en lista; (ii) correr traslado al Procurador General de la Nación; (iii) comunicar la iniciación del presente proceso al Presidente del Congreso de la República, así como al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, para que intervinieran en el proceso de considerarlo conveniente; e (iv) invitar a participar a varias instituciones de educación superior y centros de pensamiento. Adicionalmente, (v) como quiera que la accionante alegó la posible configuración de vicios de forma en la expedición de la norma demandada, se ordenó oficiar a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que certificaran el procedimiento que dio lugar a la expedición de la Ley 1955 de 2019, y allegaran las gacetas contentivas de los antecedentes del trámite legislativo correspondiente.

Debido a las medidas adoptadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para evitar la propagación de la pandemia COVID-19, los términos de la presente actuación estuvieron suspendidos entre el 16 de marzo y el 30 de julio de 2020[1].

Reanudada la actuación, y cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver la demanda de la referencia.

NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma demandada:

LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

Diario Oficial No. 50.964 del 25 de mayo de 2019

"por el cual [sic] se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad'"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(…)

Artículo 140. Prórroga Código General Disciplinario. Prorróguese hasta el 1° de julio de 2021 la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019.”

LA DEMANDA

La demandante estima que el artículo 140 de la Ley 1055 de 2019 viola los artículos 150, 157, 158 y 160 de la CP, porque desconoce los principios de unidad de materia y de consecutividad que rigen la expedición de leyes. A continuación se reseñan los argumentos que la llevan a solicitar la inexequibilidad de la norma en cuestión.

Cargo por violación del principio de unidad de materia. La actora sostiene que el artículo demandado no guarda relación con los objetivos y metas del PND. Aduce que en las Bases del PND (introducción, diagnósticos y los 25 pactos) no se hace referencia a la necesidad de prorrogar la entrada en vigencia del Código General Disciplinario (en adelante, CGD); por el contrario, dentro de las estrategias expresamente señaladas en la Ley del Plan, está la atinente a la correcta implementación de dicho estatuto. Para la demandante, no existe meta alguna ni indicadores para evaluar la procedencia del referido aplazamiento, “como sí las hay para medir la eficacia de las medidas contra la corrupción”.

Agrega que no se puede argüir que lo que se pretende con la norma demandada es realizar una adecuación institucional previa a la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019, “Por medio de la cual se expide el [CGD], se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”, pues ello implicaría el reconocimiento de la violación del principio de unidad de materia (art. 158 superior), por contrariar la finalidad de planeación de la Ley 1955 de ese mismo año. Señala que teniendo en cuenta que las entidades encargadas de implementar la Ley 1952 de 2019 fueron las que radicaron la iniciativa ante el Congreso, que el proceso de formación de la ley duró más de cuatro años y que “se previó una vigencia diferida”, “no se puede aducir que no se iniciaron los preparativos necesarios para su implementación sino hasta el año 2019, pues ello implicaría aceptar que se utilizó una norma para instrumentalizar un documento gubernamental de planeación como lo es el Plan Nacional de Desarrollo, para solventar, precisamente, una falta de planeación”.

Afirma que no hay una relación teleológica entre el artículo 140 impugnado, y las metas, objetivos y estrategias del PND, pues uno de los objetivos de este es “el pacto de cero tolerancia a la corrupción y a la falta de transparencia”, el cual se vería comprometido por la norma cuestionada, dado que uno de los fines del CGD es precisamente el de fortalecer la lucha contra dicho fenómeno.

Adicionalmente, sostiene que la vulneración del principio de unidad de materia también genera una violación del artículo 150 de la CP, ya que el legislador usó indebidamente la función aprobatoria de la Ley del Plan (art. 150.3 de la CP) para reformar un código (artículo 150.2 ibidem).

Cargo por violación del principio de consecutividad. Por otra parte, la demandante alega la transgresión de los artículos 157 y 160 de la CP porque la disposición acusada no fue incluida en

el texto originalmente radicado por el gobierno, así como tampoco en la ponencia para primer debate en comisiones conjuntas, sino que su inclusión se dio mediante una proposición en primer debate. Además, indica que en la ponencia para segundo debate en Cámara de Representantes, “no se menciona entre las proposiciones discutidas la inclusión del artículo demandado” , y critica que la plenaria del Senado de la República hubiera aprobado el mismo texto que fue aprobado en segundo debate en la Cámara de Representantes, “debido a la falta de tiempo para tramitar la conciliación de los articulados, si estos hubieran sido aprobados con diferencias”, pues ello implica que no hubo el debate de rigor. En suma, los cargos se pueden esquematizar de la siguiente manera:

Tabla 1<SEQ> – Cargos de inconstitucionalidad

Cargo	Argumento
Violación del principio de unidad de materia (arts. 150 y 158 CP)	rtículo no guarda conexidad directa e inmediata con los objetivos y metas del PND; por el contrario, los desconoce. La ley aprobatoria del PND no puede emplearse para reformar los códigos.
Violación del principio de consecutividad (arts. 157 y 160 CP)	royecto original radicado por el Gobierno no incluye este artículo; fue introducido durante el primer debate. La ponencia para para segundo debate ante la plenaria de la Cámara no hace mención de este artículo. La plenaria de la Cámara acogió y votó sin previo debate el texto aprobado por la plenaria del Senado.

PRUEBAS REMITIDAS A LA CORTE CONSTITUCIONAL

En cumplimiento de lo ordenado por el Magistrado Sustanciador en auto del 2 de septiembre de 2019, el 23 de octubre de 2019[2] la Secretaria General de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes remitió los antecedentes del proceso legislativo en primer debate del Proyecto de Ley 311 de 2019 Cámara – 227 de 2019 Senado, correspondiente a la Ley 1955 de 2019, a saber:

Tabla 2<SEQ> – Pruebas Cámara de Representantes

No.	Gaceta del Congreso	Contenido
1	33 del 07/02/2019	Proyecto de Ley 311/2019 Cámara – 227/2019 Senado
2	130 del 19/02/2019	Ponencia para Primer Debate (negativa)
3	133 del 19/03/2019	Ponencia para Primer Debate (negativa)
4	136 del 20/03/2019	Ponencia para Primer Debate (positiva)
5	211 del 09/04/2019	Texto aprobado en Primer Debate
6	246 del 24/04/2019	Ponencia para Segundo Debate (negativa)
7	273 del 26/04/2019	Ponencia para Segundo Debate (positiva)
8	296 del 03/05/2019	Ponencia para Segundo Debate (negativa)

Adicionalmente, dicha dependencia remitió certificación en la que dio fe de que el estudio, discusión y votación en Primer Debate del citado proyecto de ley, se evidencia en las siguientes actas de sesiones de las Comisiones 3ª y 4ª de la Cámara de Representantes y del Senado de la República:

Tabla <SEQ> – Actas Comisiones Económicas Conjuntas

No.	Acta	Contenido	Gaceta del Congreso
1	08 del 19/02/2019	Presentación por parte del Ministro de Hacienda y Crédito Público y la Directora del Departamento Nacional de Planeación	649 del 22/07/2019
2	09 del 20/02/2019	Continuación presentación y socialización	649 del 22/07/2019
3	10 del 27/02/2019	Continuación estudio y discusión	650 del 22/07/2019
4	11 del 19/03/2019	Anuncio	650 del 22/07/2019
5	12 del 20/03/2019	Estudio y votación de Ponencia Negativa y Ponencia de Archivo, y anuncio de Ponencia Mayoritaria	651 del 22/07/2019
6	13 del 21/03/2019	Estudio, discusión y anuncio Ponencia Mayoritaria en Primer Debate	652 del 22/07/2019
7	14 del 22/03/2019	Estudio, discusión y votación de Ponencia Mayoritaria y aprobación Primer Debate. Aprobación del Articulado	430 del 29/05/2019

INTERVENCIONES

Durante el trámite del presente asunto se recibieron varios escritos de intervención, por medio de los cuales se solicitó a la Corte que se pronuncie en distintos sentidos, a saber: (i) que declare la

exequibilidad del artículo acusado; y (ii) que declare su inexequibilidad.

Solicitud de exequibilidad. **El Ministerio de Hacienda y Crédito Público** y el **Departamento Nacional de Planeación** intervienen conjuntamente**[3]** para solicitar la declaratoria de exequibilidad del artículo 140 de la Ley 1955 de 2019. Aseveran que en aplicación de los criterios jurisprudenciales**[4]**, existe una conexidad directa, inmediata y teleológica entre esta norma y la parte general de la Ley del PND, y que el artículo impugnado es un mecanismo de ejecución de dicho plan. Lo anterior, por cuanto, en la exposición de motivos**[5]** se afirma que la legalidad es la ruta que traza el Plan y la que marca sus énfasis, y que para implementar el pacto estructural de la legalidad, y para que ésta se refleje en una mayor equidad de oportunidades, "se requieren condiciones habilitantes".

Asimismo, advierten que el referido pacto "le apuesta a poner la lucha contra la corrupción en el centro de la agenda de política pública"**[7]** y que la legalidad es la base sobre la cual se asienta y se hace posible el emprendimiento y la equidad"**[8]**. Aducen que el énfasis en la legalidad es coherente con lo plasmado en las Bases del PND, que incluye la línea "alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos", y que a su vez tiene como objetivo el "Pacto de cero tolerancia a la corrupción y a la falta de transparencia", cuyo alcance es el de "fortalecer las capacidades institucionales para combatir la corrupción, afianzar la legalidad y el relacionamiento colaborativo con el ciudadano".

Añaden que una de las estrategias para desarrollar el objetivo, señaladas en las referidas Bases, es la de "robustecer la prevención de la materialización de los riesgos de corrupción", y específicamente en materia de "gestión de control interno y disciplinario" se señala que los operadores disciplinarios deben iniciar un "proceso de adecuación técnica, procedimental, logística, conceptual y de infraestructura tecnológica y física" para una correcta implementación de la Ley 1952 de 2019, y que se deben hacer capacitaciones sobre el procedimiento oral instituido en el nuevo código, y se dispone que "[P]ara 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]". Por consiguiente, indican que prorrogar la entrada en vigor del nuevo estatuto disciplinario es una condición indispensable para poder preparar a las instituciones en el cabal cumplimiento del pacto por la legalidad.

En cuanto a la presunta violación del principio de consecutividad, señalan que, contrario a lo indicado por la actora, el texto demandado fue aprobado en primer debate en sesiones conjuntas de las Comisiones Terceras y Cuartas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, tal y como se consignó en el acta correspondiente publicada en las Gacetas del Congreso 272 y 273 del 26 de abril de 2019: "en la sesión del 3 de abril de 2019 se hizo un recuento del texto aprobado en primer debate, el cual incorporó las proposiciones avaladas por el Gobierno, entre las cuales están la de prorrogar hasta el 1 de julio de 2021 la entrada en vigencia la Ley 1952 de 2019 (toda vez que la implementación de la Ley del Código Disciplinario requiere recursos de más de 300 mil millones (…)". Agregan que en la misma publicación constan las modificaciones propuestas por los ponentes a la norma aprobada en primer debate, relativas solamente a la numeración y el título del respectivo artículo, y que el proyecto de ley fue aprobado por las dos cámaras en segundo debate, conforme lo exige el numeral 3° del artículo 157 Superior. Concluyen que el texto fue ampliamente discutido en todos los debates legislativos, y que en su trámite no existió ningún vicio de inconstitucionalidad.

Solicitudes de inexequibilidad. Dentro del término previsto para el efecto, la **Academia Colombiana de Jurisprudencia**, y los **ciudadanos Jorge Eliécer Gaitán Peña y Gerson**

Filippo Arcieri Caldas presentaron escritos de intervención, solicitando la declaratoria de inexequibilidad de la norma impugnada.**[9]** Sus planteamientos se reseñan de la siguiente manera:

La Academia Colombiana de Jurisprudencia**[10]** indica que en las Bases del Plan de Desarrollo "componente C Alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos, del Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad en democracia", se señaló que "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"**[11]**. Afirma que esta estrategia implica el reconocimiento de que, para la fecha de expedición de la Ley del Plan -25 de mayo de 2019-, los organismos que ejercen la función disciplinaria no contaban con el "alistamiento operativo" para una adecuada implementación del nuevo código disciplinario, cuya vigencia sustantiva habría de empezar tres días más tarde, y la procedimental a partir del 28 de julio de 2020. De lo anterior, deduce que existe una plena correspondencia entre las estrategias señaladas en las Bases del Plan de Desarrollo que se refieren a la requerida postergación de aplicación del nuevo estatuto disciplinario, y lo dispuesto en la norma impugnada.

En cuanto a la alegada violación del principio de consecutividad, la Academia indica que en el presente caso el artículo 140 fue introducido mediante la presentación de una proposición durante el primer debate que se desarrolló en comisiones conjuntas de asuntos económicos (art. 341 superior), lo cual corresponde a un mecanismo constitucionalmente válido, pues los congresistas tienen la posibilidad de modificar los textos sometidos a su consideración, dado que su labor -salvo algunas excepciones- no se limita simplemente a aprobarlos o negarlos. Señala que en relación con el segundo debate en las plenarias de Cámara y Senado tampoco se violó el artículo 175 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso)[12] porque no se hubiera hecho una mención específica a la respectiva proposición, dado que ello se exige solamente de las que no fueron acogidas; las que son aprobadas hacen parte del informe de la ponencia para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.

En cuanto a la aprobación de textos idénticos en segundo debate por ambas cámaras, esa institución estima que ello per se no es indicativo de una elusión del debate; lo reprochable, a su juicio, es "la renuncia a hacer el debate ante la ausencia de tiempo para tramitar la conciliación si se llegaba a aprobar un texto discrepante del primero, so pena del archivo del proyecto por no lograr su aprobación dentro de los plazos constitucionales, forzando así el acogimiento del texto proveniente de la otra cámara"**[13]**. Sobre este particular, considera evidente la decisión del Senado de acoger el mismo texto adoptado por el Cámara debido a la ausencia de tiempo, lo cual, sí implicaría una vulneración del principio de consecutividad, por lo que la norma demandada debería declararse inexequible. Con esto, añade, se generaría un importante precedente para futuros procesos legislativos, ya que es frecuente que una cámara renuncie al debate que le corresponde y en su lugar acoja el texto aprobado por la otra, ante la falta de tiempo para acudir al trámite de conciliación en caso de aprobarse textos discrepantes.

No obstante, en vista de los efectos negativos que generaría esta declaración, puesto que entraría

a regir un estatuto sin la necesaria preparación institucional, plantea la posibilidad de que este tribunal difiera los efectos de su decisión, "dando tiempo al Congreso para que tramite una ley ordinaria que modifique la norma de la entrada en vigencia del código disciplinario, o inclusive para que lo derogue ante la constatación de la imposibilidad fáctica de universalizar la aplicación de la oralidad como, al parecer ilusoriamente, lo pretendió la Ley 1952".

El ciudadano Jorge Eliécer Gaitán Peña señala que la norma impugnada desconoce el principio de unidad de materia que rige el proceso legislativo, que ha sido consagrado en pro de la seguridad jurídica y de la transparencia, y que constituye un límite a la potestad de configuración normativa del Congreso de la República. Arguye que la temática de la disposición demandada es ajena tanto al contenido como a los objetivos del PND, puesto que este "es una Ley programática por medio de la cual se trazan los objetivos y lineamientos estratégicos de las políticas que se fija el Gobierno", que "forma parte del Título XII que regula el Régimen Económico y de la Hacienda Pública"**[14]**. Relaciona tanto las bases fundamentales de dicho plan como sus metas, y de ello concluye que ninguno de sus fines estratégicos está dirigido a "regular la vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos y particulares que ejercen funciones públicas o administran recursos del Estado".

A su vez, anota que el Código General Disciplinario se ocupa de la investigación y sanción de las conductas que afectan la buena marcha de la administración pública y de los actos de corrupción, asuntos que no guardan ninguna conexidad -temática, causal, teleológica o sistemática- con la Ley del Plan"**[16]**. Plantea que prorrogar la vigencia del referido código implica no dotar de herramientas adecuadas a los operadores disciplinarios en su lucha contra la corrupción, que es precisamente uno de los propósitos del PND. Por otra parte, el ciudadano asevera que en sentencia C-704 de 2017, ya la Corte Constitucional se había pronunciado sobre la regla de vigencia del Código General Disciplinario, de manera que sobre ello ha operado la cosa juzgada constitucional, y ninguna autoridad puede desconocerla. Por último, señala que el artículo demandado "echa al traste" los esfuerzos de capacitación de muchas instituciones públicas y privadas, para efectos de asumir la entrada en vigencia de la nueva normativa disciplinaria.

El ciudadano Gerson Filippo Arcieri Caldas señala que la jurisprudencia constitucional**[17]** ha dicho que el principio de unidad de materia debe aplicarse con un mayor rigor en cuanto atañe al PND, pues se parte que debe existir entre sus fines y objetivos, y los instrumentos de concreción, un vínculo directo, teleológico e inmediato. Considera que en el caso del artículo 140 impugnado, existe apenas una conexidad mediata y eventual, y que a través de aquel se intentó subsanar un yerro del legislador, que este ha debido corregir en la misma Ley 1952 de 2019 o en otra ley que se expidiera para ese propósito, y no en el Plan de Desarrollo que tiene un trámite más expedito.

CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN[18]

El jefe del Ministerio Público solicitó a la Corte declarar exequible el artículo demandado, "en los mismos términos que en el proceso D-13281", y que, de igual manera, lo declare ajustado a la Constitución por el cargo de violación del principio de consecutividad.

Anota que se tramita en esta corporación el expediente D-13281, correspondiente a una acción de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 140 de la Ley del PND, por la alegada infracción al principio de unidad de materia. La Procuraduría reitera lo conceptuado en ese proceso, en el sentido de sostener que la norma impugnada sí guarda relación con propósito del desarrollo y cumplimiento de la referida ley, y que el cargo parte de una limitada interpretación

de las estrategias de dicho Plan, “pues en las bases del mismo se consignó expresamente el asunto de la vigencia del Código”, y que en su implementación, “el Gobierno a través de la Procuraduría General de la Nación, revisará la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2018 (sic)”. Arguye que existe una conexidad directa e inmediata con los propósitos del Plan, pues la prórroga de entrada en vigencia del Código General Disciplinario ejecuta uno de los ejes de aquel, como lo es “el pacto por la legalidad”, el cual tiene como fin el de fortalecer la capacidad institucional para la lucha contra la corrupción. Así, el Plan establece instrumentos para asegurar el correcto desarrollo de la función disciplinaria y dispone la evaluación de la entrada en vigencia del Código, en tanto este prevé la oralidad y deben hacerse para al efecto adecuaciones físicas y estructurales de la Procuraduría, las personerías y las oficinas de control interno de las entidades públicas, cuyo costo asciende a una suma de $128.753 millones de pesos.

Al respecto, concluye que el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019 tiene una relación directa e inmediata con el pacto por la legalidad, “que es estructural del Plan, pero además se remite al momento a partir del cual el Código General Disciplinario empieza a surtir efectos, sin discutir su juridicidad. En otros términos, la previsión no cuestiona la obligatoria implementación de la normatividad, sino que, por el contrario, en armonía con la naturaleza jurídica de las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo, contempla las acciones necesarias para su adecuada consecución, entre otras la prórroga de su entrada en vigencia para efectos de lograr su adecuada implementación, como lo dice expresamente la estrategia”.

En cuanto al cargo por violación del principio de consecutividad, advierte en primer lugar que la demanda fue interpuesta de manera oportuna, esto es, dentro del año siguiente a su publicación, como lo exige el numeral 3° del artículo 242 de la Carta, por tratarse de un vicio de forma. Luego, basado en pronunciamientos de esta Corporación, destaca que este precepto debe interpretarse armónicamente con el principio de identidad relativa previsto en el artículo 160 Superior, de donde surge la posibilidad de adicionar nuevas disposiciones al proyecto de ley aprobatorio del PND durante su segundo debate ante las plenarias de cada Cámara, siempre y cuando aquéllas se refieran a aspectos discutidos en primer debate, y guarden relación con el contenido temático del PND.

Afirma que el documento contentivo de las bases del PND 2018-2022, al referirse al eje estructural “Legalidad”, hace expresa mención a la necesidad de fortalecer la capacidad las autoridades a cargo del control disciplinario como estrategia encaminada a robustecer la prevención de la materialización de riesgos de corrupción, y al inicio de la adecuación institucional de la Procuraduría General de la Nación hacia la correcta implementación de la Ley 1952 de 2019, para lo cual se revisará su entrada en vigencia. Añade que este documento fue uno de los insumos para el primer debate adelantado por las comisiones conjuntas económicas, durante el cual se introdujeron y aprobaron algunas proposiciones avaladas por el Gobierno, dentro de las cuales se encontraba la de prorrogar hasta el 1° de julio de 2021 la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019, “toda vez que la implementación de la Ley del Código Disciplinario requiere recursos de más de 300 mil millones”. Así fue reportado en los Informes de ponencia para Segundo Debate ante las plenarias, en cuyo acápite de modificaciones se incluyó el texto propuesto para segundo debate, referente a la prórroga de la entrada en vigor del Código General Disciplinario.

De cara a lo anterior, resalta que la norma demandada (i) desarrolla una temática contenida en las Bases del PND que acompañaron el proyecto presentado por el Gobierno Nacional; (ii) se introdujo y aprobó durante el primer debate ante las comisiones económicas conjuntas y (iii) se

puso a consideración de las plenarias para el segundo debate, en donde “existió la oportunidad (siempre potestativa) para que los congresistas intervinieran”. Por consiguiente, concluye que el proyecto de ley “cumplió con los debates de rigor y, “en cuanto a la relación conexa con el principio de identidad flexible, la disposición acusada no desconoció el principio de consecutividad; por demás, desarrolla aspectos de un tema central debatido y se relaciona con el contenido general del Plan Nacional de Desarrollo”.

Con base en lo expuesto, a continuación se resumen las intervenciones y solicitudes formuladas en relación con la demanda en referencia:

Tabla 4<SEQ> – Resumen Intervenciones

Interviniente	Fundamento de la intervención	Solicitud
Procurador General de la Nación	La norma impugnada guarda una conexión directa con el propósito y cumplimiento del PND, pues en las estrategias de este se previó la revisión de la entrada en vigencia del nuevo estatuto disciplinario, lo cual se dirige a hacer efectivo el pacto por la legalidad, para el fortalecimiento institucional de lucha contra la corrupción. El artículo en cuestión surtió todos los debates de rigor y desarrolla aspectos de un tema central debatido.	Exequible
Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Existe una conexidad directa, inmediata y teleológica entre el artículo demandado y la parte general de la Ley del PND, y que aquel contiene una medida de ejecución de dicho plan. Lo anterior con base en lo señalado en la exposición de motivos y las líneas, objetivos y estrategias previstas en las Bases del PND. El texto impugnado fue aprobado en primer debate en sesiones conjuntas, y correspondió a una proposición avalada por el Gobierno Nacional, y fue ampliamente discutido en todos los debates legislativos.	Exequible
Academia Colombiana de Jurisprudencia	Una de las estrategias previstas en las Bases del PND implica el reconocimiento de que para la fecha de expedición de la Ley del Plan, los organismos que ejercen la función disciplinaria no contaban con los instrumentos para una adecuada implementación del nuevo código disciplinario. Haber introducido el texto demandado mediante la presentación de una proposición durante el primer debate en comisiones conjuntas, es un mecanismo constitucionalmente válido, pues los congresistas tienen la posibilidad de modificar	Inexequible (con diferimiento de sus efectos)

	los textos sometidos a su consideración. En el segundo debate en las plenarias de cada una de las cámaras no hubo irregularidad porque no se hubiera hecho una mención específica a la respectiva proposición, porque ello solo se exige frente a las que no fueron acogidas; las que fueron aprobadas, hacen parte del informe de la ponencia para segundo debate. Con la aprobación de textos idénticos se viola el principio de consecutividad porque una de las plenarias renunció a hacer el debate, "ante la ausencia de tiempo para tramitar la conciliación si se llegaba a aprobar un texto discrepante del primero, so pena del archivo del proyecto por no lograr su aprobación dentro de los plazos constitucionales, forzando así el acogimiento del texto proveniente de la otra cámara"**[19]**. No obstante, en vista de que entraría a regir un estatuto sin la necesaria preparación institucional, se plantea la posibilidad de que la Corte difiera los efectos de la decisión, "dando tiempo al Congreso para que tramite una ley ordinaria que modifique la norma de la entrada en vigencia del código disciplinario, o inclusive para que lo derogue ante la constatación de la imposibilidad fáctica de universalizar la aplicación de la oralidad como, al parecer ilusoriamente, lo pretendió la Ley 1952".	
Jorge Eliécer Gaitán Peña	Se desconoce la unidad de materia, pues la temática de la disposición demandada es ajena tanto al contenido como a los objetivos del PND.	Inexequible
Gerson Filipo Arcieri Caldas	El principio de unidad de materia debe aplicarse con un mayor rigor en tratándose del PND. El artículo 140 impugnado no tiene una conexidad directa e inmediata con dicho plan. Esa norma intentó indebidamente subsanar un yerro a través de un trámite legislativo especial, que no está destinado a dicho fin.	Inexequible

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

☐

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, dado que se trata de una norma contenida en una ley de la República.

CUESTIONES PRELIMINARES

La adecuada delimitación del problema jurídico a resolverse por la Corporación exige dilucidar previamente cuáles de los cargos propuestos en la demanda (ver supra, numeral 6 a) ameritan un pronunciamiento de fondo. Con tal objeto, a continuación se procederá a (i) constatar la satisfacción del requisito de oportunidad de presentación de la acción de inconstitucionalidad respecto del vicio de forma; (ii) referir la ineptitud del cargo por violación al artículo 150 Superior; y (iii) determinar la posible existencia de cosa juzgada constitucional frente a uno de los cargos por violación del principio de unidad de materia. Habiéndose dilucidado lo anterior, se procederá (iv) al examen de fondo de los cargos que así lo demandan.

VERIFICACIÓN DEL REQUISITO OPORTUNIDAD DEL CARGO POR EL VICIO DE PROCEDIMIENTO DE FORMA

El numeral 3 del artículo 242 de la Carta señala el término de caducidad de un año para ejercer la acción pública de inconstitucionalidad por vicios de forma, el cual se cuenta partir de la publicación de la ley en el Diario Oficial. En el presente caso, la disposición legal impugnada por vicios de forma (por una posible violación del principio de consecutividad en el trámite legislativo) fue publicada en el Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo de 2019, y la demanda, según sello de presentación ante la Secretaría General de la Corporación, fue radicada el 6 de agosto de 2019, por lo que se concluye que aquella se presentó dentro del término de caducidad previsto en el citado numeral del artículo 242 de la CP.

INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA POR EL CARGO DE USO INDEBIDO DE FACULTADES DEL LEGISLADOR PREVISTAS EN EL ART. 150 CP

Los artículos 40.6 y 241.4 de la Carta Política legitiman a todo ciudadano(a) colombiano(a) para demandar la exequibilidad de las leyes a través de la acción pública de inconstitucionalidad. Se trata de un mecanismo regido por el principio pro actione, lo que implica “que propende por un acceso abierto a los instrumentos del control constitucional, teniendo en cuenta, primero, que según la propia Carta Política, estas acciones pueden ser propuestas por cualquier ciudadano, y segundo, que las mismas apuntan a garantizar un asunto de primer orden como es la supremacía e integridad de la Carta Política dentro del ordenamiento jurídico.”

El citado principio ciertamente libera el ejercicio de esta acción de formalismos y exigencias técnicas, pero no releva al (la) demandante de cumplir con una mínima carga argumentativa dirigida a justificar las razones por las cuales la normas impugnada se considera contraria a la Carta (artículo 3 del Decreto 2067 de 1991) [21]. En cuanto al contenido de este deber de persuasión, esta Corporación en reiterada jurisprudencia ha indicado que “las razones de inconstitucionalidad deben ser '(i) **claras**, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) **ciertas**, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) **específicas**, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) **pertinentes**, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) **suficientes**, esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada' (C-1052 de 2001. MP. Manuel José Cepeda Espinosa)”.

Ahora bien, el cumplimiento de estas exigencias de aptitud de los cargos se verifica inicialmente en el momento en que el Magistrado o Magistrada sustanciador(a) decide sobre la admisibilidad de la demanda. Empero, esto no impide que la Sala Plena, a la hora de resolver la cuestión y como resultado de sus deliberaciones, concluya que todos o alguno de los cargos adolecen de esa aptitud sustantiva requerida, evento en el cual se impone la adopción de un fallo inhibitorio[23]. No se trata de obstaculizar el ejercicio de esta acción ciudadana, sino de propender por su uso racional y eficiente, ya que la presunción de constitucionalidad que se predica de las normas jurídicas exige que el control que le corresponde acometer a la Corte sólo se active cuando el/la accionante proponga cargos que generen al menos una mínima duda sobre la validez de la norma acusada, y que por tanto justifiquen la apertura del debate.

Con base en lo anterior, la Sala Plena constata que el cargo por violación del principio de unidad de materia referido a la supuesta trasgresión del artículo 150 Superior incumple los requisitos de certeza y suficiencia. A continuación se precisan las razones que llevan a la Corte a tal conclusión.

A juicio de la actora, el principio de unidad de materia impide que la ley aprobatoria del PND incorpore modificaciones a códigos, “pues ello se desprende de las diferencias entre las facultades contenidas en el artículo 150 de la Constitución Política”. Si bien la reiterada jurisprudencia constitucional ha reconocido que en la ley del PND no es dado incluir cualquier tema o norma, con especial referencia a las normas de prórroga y derogación, en las que debe existir una carga de argumentación suficiente que permita identificar el por qué es necesaria e imprescindible su modificación de cara al PND y sus bases[24], en el presente caso, este argumento carece de certeza, porque de esta norma Superior, que consagra y enumera las competencias del Congreso de la República, no se deriva la regla prohibitiva que la accionante invoca. El hecho de que las funciones de expedir códigos y aprobar el PND se encuentren previstas en numerales distintos de dicho artículo, no lleva a concluir que al Legislador le esté vedado referirse a materias propias de los códigos en la ley aprobatoria del PND.

Igualmente, la accionante no expone en su escrito argumentos específicos y pertinentes que permitan evidenciar una extralimitación de las facultades conferidas al Legislador, sino que lo enuncia como argumento adicional y complementario a sus señalamientos sobre la falta de conexidad de la disposición demandada con las bases del PND. Se trata, por tanto, de un cargo que se basa en una interpretación que no se presenta suficiente o que ponga en duda la constitucionalidad de la norma demandada, respecto del contenido y alcance del artículo 150 de la Constitución. Por consiguiente, la Sala se inhibe de emitir pronunciamiento respecto de este cargo en particular, y prosigue con el análisis de los restantes.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL RESPECTO DEL CARGO POR VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA POR FALTA DE CONEXIDAD (ART. 158 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA)

Esta Corte ya se ha pronunciado sobre la constitucionalidad del artículo 140 de la Ley 1955 de 2019. En consecuencia, antes de entrar a emitir un pronunciamiento de fondo sobre los cargos de inconstitucionalidad planteados en el presente caso, la Sala Plena abordará el estudio del fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional. Posteriormente revisará si se configura o no respecto de la norma demandada en esta ocasión.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido pacífica en señalar, que de conformidad con el artículo 243 de la Constitución Política**[25]**, y en aplicación a los principios de buena fe y

seguridad jurídica**[26]**, las decisiones que adopta este tribunal en materia de control abstracto gozan del carácter de inmutables, vinculantes y definitivas**[27]**. Esto quiere decir que, cuando la constitucionalidad de una norma ha sido objeto de estudio y decisión de fondo por parte de este tribunal, surge una prohibición para volver a conocer y decidir sobre lo ya resuelto. Dicha prohibición, establecida para la protección de la seguridad jurídica, es lo que se conoce como la institución jurídico procesal de la cosa juzgada constitucional.

Además, la jurisprudencia constitucional ha clasificado la tipología de la cosa juzgada constitucional, dependiendo del objeto controlado y el alcance del pronunciamiento anterior, en formal o material, absoluta o relativa, y aparente. En este sentido, ha explicado que hay cosa juzgada formal cuando la nueva demanda recae sobre el mismo texto normativo, o uno formalmente igual; material cuando se demanda una disposición jurídica que, si bien es formalmente distinta, presenta identidad en el contenido; absoluta cuando la primera decisión hubiere agotado cualquier debate constitucional sobre la norma demandada; relativa cuando fuere posible emprender un nuevo examen de constitucionalidad de la disposición juzgada, bajo la perspectiva de nuevas acusaciones; y aparente cuando, a pesar de haber adoptado una decisión de exequibilidad en la parte resolutiva de un pronunciamiento anterior, ésta no encuentra soporte en las consideraciones contenidas en la sentencia**[28]**.

En el presente asunto, la Sala Plena encuentra acreditada la configuración de la cosa juzgada formal respecto del cargo por violación al principio de unidad de materia (art. 158 CP), por cuanto: (i) mediante sentencia C-095 de 2020, este tribunal se pronunció respecto una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 140 de la Ley 1955 de 2019, por violación del principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 Superior; (ii) en esa ocasión, el problema jurídico que abordó la Corte fue el siguiente: "¿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?" (negrillas fuera de texto original). Y tras llevar a cabo el correspondiente análisis, (iii) la Corte encontró que la norma acusada efectivamente tenía una naturaleza instrumental y relación de conexidad directa e inmediata con algunos objetivos de la parte general de la Ley del Plan, razón por la cual declaró su exequibilidad.

Como quiera que en dicha oportunidad esta Corporación examinó la constitucionalidad de la misma norma que aquí se impugna, y abordó y dilucidó un problema jurídico idéntico al que ahora habría de resolverse en lo que concierne al cargo por violación de unidad de materia (art. 158 de la Carta), se impone estarse a lo resuelto en la citada providencia por tratarse de cosa juzgada constitucional, en los términos del artículo 243 de la Constitución, y así procederá a declararlo.

Hasta este punto, la Sala Plena ha constatado que el cargo por violación del artículo 150 Superior es inepto, mientras que el de vulneración del artículo 158 ibidem ya fue resuelto por esta Corporación en decisión anterior, y a ella habrá que estarse. Dicho esto, a continuación se procede con la resolución de fondo del cargo por violación del principio de consecutividad.

ANÁLISIS DE FONDO RESPECTO DEL CARGO POR VIOLACION DEL PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD

Planteamiento del problema jurídico a resolver. Según la demandante, el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019 viola el principio de consecutividad porque (i) esta norma no se encontraba en el

proyecto original radicado por el Gobierno, sino que fue incluida en el texto aprobado en primer debate por la Comisiones Terceras y Cuartas Conjuntas de Senado y Cámara de Representantes; (ii) no fue mencionada en la ponencia para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, lo que "quiere decir que no existió un debate ni discusión al respecto"; y (iii) la plenaria del Senado aprobó el mismo texto adoptado en segundo debate en la Cámara de Representantes, lo cual, a su juicio, "indica, sin lugar a dudas, que no existió ninguna discusión en segundo debate en la plenaria del Senado de la República frente al artículo 140….ahora demandado".

El Procurador General de la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación defienden la exequibilidad de la norma, porque consideran que, durante el trámite legislativo de la norma en discusión, se respetó a cabalidad el principio de consecutividad que la demandante señala de haber sido conculcado. Por su parte, la Academia Colombiana de Jurisprudencia acompaña el planteamiento de la actora, pero únicamente en lo que concierne a su tercer argumento, esto es, que la plenaria del Senado pretermitió el debate de la norma, al haber acogido el texto adoptado por la Cámara de Representantes momentos antes.

De cara a lo anterior, le corresponde a la Sala Plena establecer si durante el desarrollo de las distintas etapas del proceso legislativo que dio lugar a la expedición del artículo 140 de la Ley 1955 de 2019 se infringió el principio de consecutividad. Con este objeto, a continuación (i) se reiterarán los parámetros jurisprudenciales acerca del contenido y alcance del referido precepto en materia de leyes aprobatorias de planes de desarrollo; (ii) se precisará el contenido y alcance del concepto de debate parlamentario; y (iii) se analizarán, uno a uno, los argumentos de la demandante referidos al supuesto quebrantamiento de dicho principio.

Principio de consecutividad en el trámite de leyes aprobatorias de planes de desarrollo. El artículo 157 de la Constitución dispone el proceso a surtirse para que un proyecto se convierta en ley: (i) publicación oficial del proyecto por el Congreso; (ii) aprobación en primer debate en la comisión correspondiente de cada cámara; (iii) aprobación en segundo debate por cada cámara; y (iv) sanción del Gobierno. Esta exigencia de que toda ley sea debatida y aprobada por las comisiones y plenarias de ambas cámaras del legislativo es una expresión del principio de consecutividad, en cuya virtud "tanto las comisiones como las plenarias de una y otra cámara están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración"[29]. Así, la manifestación de la voluntad democrática del Legislador sólo se entiende perfeccionada con la realización de los debates exigidos por la Carta o por las normas orgánicas que la desarrollan[30], y, por ende, sólo los textos normativos que los superan merecen ingresar al ordenamiento jurídico a título de leyes válidamente expedidas por el Congreso de la República.

Ahora bien, en atención a la problemática planteada por la demandante, cabe preguntarse si la Constitución permite que durante el trámite legislativo se introduzcan modificaciones a los proyectos de ley radicados ante las distintas comisiones del Congreso, y en qué condiciones. Al respecto, el artículo 160 Superior reconoce esta posibilidad al autorizar a las plenarias para reformar los textos aprobados por las comisiones en primer debate, mientras que la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso) admite la presentación, debate y votación de proposiciones sustitutivas y modificativas a los proyectos tanto en primer como segundo debate, siempre que guarden relación con la materia que estos tratan (artículos 112 a 115, 148, 158, 160, 162 177 y 178 ibidem). De ahí que esta Corporación haya entendido que el principio de consecutividad se

debe acompasar con el de identidad flexible, el cual “supone que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo durante los cuatro debates parlamentarios, bajo el entendido que las comisiones y las plenarias de las cámaras pueden introducir modificaciones al proyecto, y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara se puede superar mediante el trámite de conciliación por Comisiones de Mediación, que no implica repetir todo el trámite.”[31]

Los principios de consecutividad e identidad flexible tienen un especial significado en el trámite de leyes aprobatorias del PND, ya que, en atención a su naturaleza y objeto, se restringe la potestad del Legislador para introducir modificaciones al texto del proyecto original presentado por el Gobierno nacional. En múltiples pronunciamientos esta Corporación ha definido el PND como (i) una “expresión suprema de la función de planeación”[32] o una “manifestación de la dirección de la economía por parte del Estado”[33]; que (ii) opera como “mecanismo ordenador y aglutinador de la política estatal”[34]; (iii) constituye “presupuesto indispensable para el logro de los objetivos básicos del sistema constitucional”[35], y (iv) cuyo propósito es “planificar y priorizar las acciones del Estado y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrenio”[36]. Así, tratándose de una iniciativa que radica exclusivamente en cabeza del Gobierno nacional (CP, art. 341; Ley 5 de 1992, art. 142.1), ya que “[e]n buena medida constituye la concreción legislativa del programa de gobierno propuesto por el primer mandatario”[37], la Constitución Política y la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo establecen las siguientes reglas para la introducción de modificaciones al proyecto de ley de aprobación del PND:

En cualquier momento, el Congreso puede introducir modificaciones al Plan de Inversiones Públicas, siempre que éstas no quebranten el equilibrio financiero (CP, art. 341; Ley 152 de 1994, art. 22).

Las modificaciones o la inclusión de nuevos programas o proyectos de inversión requieren la aprobación escrita del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Ley 152 de 1994, art. 22).

Las modificaciones introducidas por la plenaria de una Cámara no requieren la devolución del proyecto a las comisiones, pero sí la aprobación de la plenaria de la otra Cámara (Ley 152 de 1994, art. 22).

En cualquier momento, el Gobierno Nacional puede introducir modificaciones a cualquiera de las partes del PND. Si se trata de modificaciones al Plan de Inversiones Públicas, se aplican, en lo pertinente, las mismas reglas previstas para las modificaciones introducidas por el Congreso (Ley 152 de 1994, art. 23).

Por su parte, la Corte Constitucional ha sentado las siguientes reglas, al interpretar las normas constitucionales y orgánicas que regulan el trámite de los proyectos de leyes aprobatorias del PND, a la luz de los principios de consecutividad e identidad flexible:

Le está vedado al Congreso modificar la Parte General del PND.

El aval gubernamental de las modificaciones introducidas por el Congreso al Plan de Inversiones del PND, sólo se requiere para las materias expresamente señaladas en el artículo 341 Superior: (i) el incremento de las autorizaciones de endeudamiento y (ii) los nuevos proyectos de inversión. Las demás modificaciones -al Plan de Inversiones- no requieren este requisito[39].

“[E]l Congreso puede introducir modificaciones a este tipo de proyectos siempre que se trate de adiciones, supresiones o modificaciones que no alteren sustancialmente el sentido de la iniciativa

gubernamental. Si las modificaciones propuestas tienen el alcance de alterar sustancialmente la iniciativa gubernamental, en ese evento se requiere el aval del gobierno”**[40]**.

Es posible “introducir disposiciones nuevas en el segundo debate, si se cumplen dos condiciones, a saber: i) que los temas incluidos en los artículos nuevos hayan sido objeto de discusión en cada uno de los debates, y ii) que dichos temas se encuentren relacionados con el tema general del Plan Nacional de Desarrollo”**[41]**.

☐ Noción y alcance del debate dentro del trámite legislativo. alcance del debate dentro del trámite legislativo. El artículo 94 de la Ley 5 de 1992 define el debate como: “[e]l sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva corporación, es lo que constituye el debate.” Con base en este significado, la Corte ha señalado que “por 'debate' debe entenderse la oportunidad que tienen los congresistas de realizar la discusión sin que se deba medir de alguna forma la calidad, la intensidad, la profundidad y la suficiencia del debate o la deliberación, ya que una exigencia de deliberación más que una garantía sería una imposición que limitaría sin justificación los derechos políticos de los miembros del Congreso. La intensidad del debate o deliberación dependerá entonces del grado de consenso o de rechazo de la propuesta, que en todo caso no debe constreñir los derechos políticos de las minorías o de la oposición. Por esta razón cuando se habla de falta de deliberación o de debate a lo que se está haciendo referencia es a la omisión de la oportunidad de participación que tienen los congresistas u otros intervinientes en el proceso de formación de la ley. Es decir, que se iría en contra del artículo 157 de la C.P. si se elude o se prescinde del cumplimiento de alguno de los requisitos constitucionales y legales para que los representantes e intervinientes en el proceso de elaboración de ley emitan sus opiniones o diserten sobre la conveniencia o inconveniencia de las propuestas legislativas”[42].

Ahora bien, lo que sí ha exigido esta Corporación como presupuesto indispensable para entender cumplido el debate, es la satisfacción del principio de publicidad, el cual exige que los parlamentarios conozcan o hayan tenido la oportunidad de conocer el contenido del proyecto o la proposición, previo a su deliberación.[43] “Nótese que el ordenamiento superior y la jurisprudencia constitucional sobre la materia han consagrado e insistido en que la publicidad debe traducirse en un conocimiento real por parte de los congresistas que participan en el debate parlamentario. Tal conocimiento se presume cuando se utilizan los medios previstos en el Reglamento del Congreso para difundir una determinada información en el curso del trámite legislativo. No ocurre lo mismo, empero, cuando la información se encuentra disponible para que los congresistas la consulten, si los medios en los que se deposita no han sido previamente distribuidos, anunciados o referenciados. **Si bien se acepta que existan medios sucedáneos de publicidad en el trámite de las leyes, tal posibilidad únicamente satisface el principio de publicidad si se demuestra que los destinatarios de la información han sido previamente advertidos o enterados de que no se acude al medio ordinario de publicidad, sino que, se recurre a otro mecanismo y se indica claramente dónde y en qué condiciones se puede acceder a la información**.”[44] (resaltado ajeno al texto)

En suma, el principio de consecutividad del proceso legislativo exige que un proyecto de ley sea aprobado en el número de debates exigidos por la regulación según su naturaleza y/u objeto, para cuya validez debe acreditarse que los miembros de la comisión o de la cámara respectiva, tuvieron a su alcance la posibilidad de informarse sobre el contenido del texto normativo objeto de discusión.

Con fundamento en lo anterior, a continuación se verificará si dentro del trámite de expedición del artículo 140 de la Ley 1955 de 2019 se quebrantó el principio de consecutividad, de cara a los argumentos que en este sentido aduce la demandante.

Inclusión del artículo demandado en el texto aprobado en primer debate. La accionante censura que la norma acusada no se encontraba en el proyecto original presentado por el Gobierno nacional ante el Congreso, ni en el texto propuesto para primer debate ante las Comisiones conjuntas para asuntos económicos, sino que solo vino a ser incorporado en el texto aprobado por estas últimas, que serviría de sustento para el segundo debate en plenaria de la Cámara.

Para la Sala Plena es claro que este hecho no configura por sí mismo una irregularidad procedimental, toda vez que los principios de consecutividad e identidad flexible que rigen el trámite legislativo permiten la introducción de modificaciones al proyecto de ley aprobatoria del PND, siempre que se cumplan las condiciones señaladas por la normatividad y la jurisprudencia (supra numerales 52 a 55). Al respecto, la Corporación constata lo siguiente:

i. La medida de prorrogar la entrada en vigencia del CGD hasta el 1° de julio de 2021 fue introducida dentro del capítulo de mecanismos de ejecución del PND, específicamente en el artículo 298 del articulado. Es decir, no alteró las Bases del Plan, la Parte General ni el Plan de Inversiones.[45]
ii. La modificación no implicó incremento de autorizaciones de endeudamiento ni nuevos proyectos de inversión, por lo que no requería el aval por escrito del Gobierno nacional.
iii. La modificación no afectó sustancialmente el sentido de la iniciativa gubernamental, a tal punto que el Gobierno nacional se mostró de acuerdo con su incorporación al proyecto.[46]
iv. Tal y como lo refiere el Ministerio Público, según lo indicado en los informes para segundo debate, para introducir la proposición de prorrogar hasta el 1° de julio de 2021 la entrada en vigor del CGD, las Comisiones Económicas Conjuntas tuvieron en cuenta que "la implementación de la Ley del Código Disciplinario requiere recursos de más de 300 mil millones"**[47]**. Esto permite concluir que la norma guarda relación con la temática del PND 2018 - 2022, toda vez que atiende a la necesidad de planificar en el tiempo la puesta en marcha de la nueva normatividad disciplinaria, habida cuenta de la financiación que se requiere para tal efecto.
v. La medida se introdujo desde el primer debate, lo que permite afirmar que fue sometida a consideración tanto de las comisiones como de las plenarias de cada una de las Cámaras legislativas.

Omisión de la ponencia para segundo debate ante plenaria de la Cámara de Representantes de incluir la norma acusada. En segundo término, la actora asevera que "la Ponencia para Segundo Debate en la Cámara de Representantes, no menciona entre las proposiciones discutidas la inclusión del artículo demandado", lo cual la lleva a sostener que "(…) no existió un debate ni discusión al respecto, pues ni siquiera fue presentado en la Ponencia".

No obstante, a partir de la información y documentación remitida por la Secretaria General de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y tal como lo advirtieron el Procurador General de la Nación, el apoderado del Departamento Nacional de Planeación y el delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se puede constatar que, contrario a lo alegado por la accionante, el artículo acusado sí se incluyó en el informe de ponencia para segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes. Así consta textualmente en la Gaceta del Congreso No. 273 del 26 de abril de 2019, de cuyo tenor literal se

extraen los siguientes apartes relevantes:

Tabla 5<SEQ> – Informe de Ponencia Para Segundo Debate

Gaceta del Congreso No. 273 del 26 de abril de 2019
“INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 311 DE 2019 CÁMARA, 227 DE 2019 SENADO por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad' "Doctores **ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA** Presidente Comisión Tercera Cámara de Representante **EDGAR ALFONSO GÓMEZ ROMÁN** Presidente Comisión Cuarta Cámara de Representantes "Honorables Presidentes: "Atendiendo la honrosa designación que se nos ha hecho, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5 de 1992, "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes", nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate en la plenaria de la Honorable Cámara de Representantes al Proyecto de Ley No. 311/2019 (Cámara) y 227/2019 (Senado) "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 <<Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad>>", de origen gubernamental. **(...)** **"Capítulo II: Primer Debate, Proposiciones y Reuniones** **(...)** "En la Sesión del 3 de abril de 2019 se hizo un recuento del texto aprobado en primer debate, el cual incorporó las proposiciones avaladas por el Gobierno, entre las cuales están la de prorrogar hasta el 1 de julio de 2021 la entrada en vigencia la Ley 1952 de 2019 (toda vez que la implementación de la Ley del Código Disciplinario requiere recursos de más de 300 mil millones), Créditos de tesorería en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las operaciones de venta interna de productos agropecuarios y pesqueros, vivienda rural efectiva, saneamiento fiscal de las ESE, traslado de régimen pensional, historia clínica electrónica única, arancel de laudos arbitrales de contenido económico, Subsidio para distritos de riego, exoneración de aportes, Plan decenal del Ministerio Público y Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz[48] (énfasis fuera del texto original) **(...)**

"V. PROPOSICIÓN

"Por lo anteriormente expuesto, y por cumplir el Proyecto de Ley con los requisitos constitucionales, los ponentes nos permitimos proponer: Dese segundo debate al Proyecto de Ley No. 311/2019 (Cámara) Y 227/2019 (Senado) "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-20122 <<Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad>>", incluyendo las modificaciones propuestas en esta ponencia. De los Honorables Congresistas,[49]

(...)

"TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE ANTE LA PLENARIA **DEL HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES**

(...)

"ARTÍCULO 298°. Prorróguese hasta el 1 de julio de 2021 la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019."**[50]**

Nota: subrayado ajeno al texto

Así las cosas, resulta evidente que no se desconoció el principio de consecutividad por este cargo, puesto que el informe de ponencia para segundo debate efectivamente hizo mención expresa a la proposición que a la postre quedó recogida en el artículo cuya constitucionalidad ahora cuestiona.

Aprobación del texto en la plenaria del Senado sin haberse sometido al debate previo. Como último cargo, la demandante cuestiona que la plenaria del del Senado haya acogido en su integridad el texto aprobado en la misma fecha por la plenaria de la Cámara de Representantes, lo cual, a juicio de la actora y de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, implica que el Senado eludió el segundo debate de la norma en discusión, y, por tanto, desconoció del principio de consecutividad.

Con el fin de dilucidar lo acontecido durante la sesión plenaria del Senado llevada a cabo el 2 de mayo de 2019, fecha en la que tuvo lugar la aprobación del artículo demandado, es necesario remitirse al acta de la sesión respectiva, publicada en la Gaceta del Congreso No. 824 del 9 de septiembre de 2019[51], cuyos apartes relevantes se reseñan a continuación:

Tabla 6<SEQ> – Acta Sesión Plenaria del Senado del 2 de mayo de 2019

Gaceta del Congreso No. 824 del 9 de septiembre de 2019
"SENADO DE LA REPÚBLICA **ACTAS DE PLENARIA** **Acta número 52 de la sesión ordinaria del día jueves 2 de mayo de 2019** "La Presidencia de los honorables Senadores: Ernesto Macías Tovar, Eduardo Enrique Pulgar Daza y Angélica Lisbeth Lozano Correa. "En Bogotá D. C., a los dos (2) días del mes de mayo de dos mil diecinueve (2019) previa citación, se reunieron en el recinto del honorable Senado de la

República los miembros del mismo, con el fin de sesionar en pleno.

(...)

"IV
"Lectura de ponencias y consideración de proyectos en segundo debate
"Proyecto de ley número 227 de 2019 Senado, 311 de 2019 Cámara, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad'[52]

(...)

"La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura a los impedimentos.

(...)

"Correcto, ya hemos, evacuado 59 impedimentos, se leyeron dos constancias, vamos a proceder de la siguiente manera hay 3 ponencias radicadas, 2 ponencias que proponen un archivo y una mayoritaria que propone aprobar el proyecto. Nos corresponde primero la intervención y evacuar las 2 ponencias de archivo.

[Intervenciones de los Senadores Luis Iván Marulanda Gómez, Juan Luis Castro Córdoba, Aída Yolanda Avella Esquivel, Gustavo Bolívar Moreno, Wilson Arias Mora, Álvaro Uribe Vélez]

(...)

"El Presidente de la Corporación honorable Senador Ernesto Macías Tovar, manifiesta lo siguiente:

"Una información para la plenaria. La Cámara de Representantes ya aprobó el Plan de Desarrollo y su Presidente convocó para el próximo miércoles la plenaria, para que vayamos pensando, es decir, el plazo para aprobar el Plan d Desarrollo vence el lunes, pero él convocó, ya levantó y convocó para el próximo miércoles, de manera que quería dar esa información.**[53]**

(...)

[Intervención del Senador Alexánder López Maya]

"Recobra el uso de la palabra el señor Presidente de la Corporación, doctor Ernesto Macías Tovar:

"Lo siguiente Senador, infortunadamente el plazo legal para que el Plan Desarrollo [sic] está [sic] aprobado es el lunes, con esto que hace la convocatoria de Cámara para el miércoles nos deja en la siguiente situación: que no se podría modificar absolutamente nada, de lo contrario se hundiría el Plan de Desarrollo, es una circunstancia incómoda para el Senado, porque tendría que, en el mejor

de los casos, acoger el texto que aprobó la Cámara de Representantes, que en este momento lo están publicando, y es una circunstancia bien difícil, incómoda para el Senado, de manera que esa es la situación real.**[54]**

(...)

[Intervenciones de los Senadores Armando Alberto Benedetti Villaneda, Carlos Abraham Jiménez López, Antonio Eresmid Sanguino Páez, María del Rosario Guerra de la Espriella, Wilson Néber Arias Castillo, Alexánder López Maya, Juan Felipe Lemos Uribe, Julián Gallo Cubillos, Ríchard Alfonso Aguilar Villa, Bérner León Zambrano Eraso, Juan Luis Castro Córdoba, Mario Alberto Castaño Pérez, Mauricio Gómez Amín, Aída Yolanda Avella Esquivel]

"Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra la honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella:**[55]**

"Por supuesto que no es agradable después de esto, los que vamos a defender la ponencia mayoritaria de aprobar el Plan, intervenir, pero perdóneme, esto ha sido un trabajo serio desde el 7 de febrero, de 60 ponentes, de todos los partidos y movimientos políticos. Entonces yo sí les pido a aquéllos que no tuvieron la posibilidad de hacer parte de este proceso que escuchen cómo fue, qué se aprobó y qué salió de Cámara, porque es muy importante. Ya sea que se apruebe como viene de Cámara o que aquí se decida otro tema. Entonces yo sí los invito a que tengan un poco de paciencia y que nos escuchen porque este trabajo no fue un trabajo improvisado. [explicación sobre los propósitos del PND 2018-2022] (...) Pero el Plan Nacional de Desarrollo que tenemos hoy aquí, -que efectivamente fue aprobado en Cámara y que tenemos aquí que tomar una decisión-, tiene unas metas fundamentales. [explicación sobre las metas y la financiación del PND 2018-2022, así como de algunos artículos específicos proyecto: 188, 195, 191, 342, 219, 223, 216, 168, 85, 184, 154, 177, 185, 178, 294, 181, 231, 10, 197, 241]

Qué artículos se eliminaron de la ponencia inicial y de la Cámara. Les voy leer [sic] los artículos que quedan eliminados en Cámara, por favor, para que de una vez lo sepan.

Para primer debate se eliminó el artículo de la unificación del Presupuesto que era el 35, lo de los licores eso quedó eliminado. Qué se eliminó en Cámara hoy, se eliminó el artículo 7°, que es el artículo del régimen de adjudicación de áreas de reserva forestal; el artículo 54, que es el de proyecto de gasto público territorial; se eliminó el artículo 81, que es el de instrumentos de la intervención en el tema de fondos de pensiones; el artículo 82, que es el artículo que caracteriza el sistema de pensiones, que era lo que aquí estábamos diciendo que, no se debía tener dos pensiones de invalidez y la ordinaria, resulta que ese artículo lo eliminaron, o sea, que hoy se pueden mantener dos pensiones. Se eliminó el artículo 83, de actuaciones frente al reconocimiento irregular de pensiones.

Se eliminó el artículo 89, de la parafiscalidad para el catastro. El 182, de los fondos de estabilización de precios agropecuarios. El artículo 203 de incapacidad (sin sonido).

Se eliminó en Cámara el artículo 247 de devolución de aportes al Sistema General de Seguridad Social. Se eliminó en Cámara el artículo 330 de facultades para ser vigilancia al Sistema General de Participaciones. Se eliminó Cámara el artículo 334, que daba facultades para transformar, eliminar o fusionar comités y juntas. Y se eliminó en Cámara el artículo 346, que es el reajuste de pensiones.

En total, señor Presidente, no se aprobó en Cámara artículo nuevo a excepción de un artículo para ratificar el compromiso con la Minga y del resto no se aprobaron en Cámara artículos nuevos.

[Intervenciones de los Senadores Armando Alberto Benedetti Villaneda, Efraín José Cepeda Sarabia]

"Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Juan Felipe Lemos Uribe:**[56]**

"Presidente muchas gracias. Yo voy a procurar demorar menos, menos de una hora, apreciados compañeros. Voy a presentarles, para que me pongan un poco de atención, cuáles fueron los artículos que en el texto aprobado por la Cámara de Representantes fueron excluidos

(...)

"Del texto que allí fue aprobado fueron excluidos los siguientes artículos. Muchos de esos están pidiendo que se eliminaran, apreciados compañeros Senadores y Senadoras del sector alternativo y de oposición. [explicación sobre exclusión de los artículos 7, 54, 81, 82, 83, 89, 104, 182, 203, 247, 330, 334, 346]

"Esos fueron apreciados Senadoras y Senadores los trece artículos que se excluyeron del texto aprobado por la Cámara de Representantes.

(...)

[Intervenciones de los Senadores Luis Fernando Velasco Chaves, Gustavo Francisco Petro Urrego, Jhon Milton Rodríguez González, Álvaro Uribe Vélez, Jorge Enrique Robledo Castillo, Juan Luis Castro Córdoba]

[Votación nominal a la proposición de archivo al Proyecto de ley número 227 de 2019 Senado, 311 de 2019 Cámara]

[Intervención del Senador Wilson Néber Arias Castillo]

(...)

"Con la venia de la Presidencia y el orador, interpela la honorable Senadora Aída Yolanda Avella Esquivel**[57]**:

"Muchas gracias Presidente, yo quisiera dejar la constancia de que el Senado de la República está votando un texto que no conocemos, y eso es supremamente delicado, muchas gracias Presidente.

[Intervención del Senador Carlos Eduardo Guevara Villabón]

"Con la venia de la Presidencia, hace uso de la palabra el honorable Senador José Aulo Polo Narváez**[58]**, quien da lectura a la siguiente constancia: (...) En la sesión plenaria dispuesta para dar segundo debate al proyecto, el presidente del Senado anuncia que a esta Corporación no le queda más alternativa que la de aprobar el texto del Plan de Desarrollo aprobado en esta misma noche, poco [sic] minutos atrás, por la Cámara de Representantes, sin posibilidad de que la Plenaria del Senado lo conozca ni de introducirle modificación alguna (...) Por lo anterior la bancada de senadores del Partido Alianza Verde se retira de esta sesión para salvar su responsabilidad ante el país y su integridad de senadores de la República."

"El Presidente de la corporación honorable Senador Ernesto Macías Tovar, interviene.

"A usted señor Senador, para información de los de la Plenaria, el texto aprobado en la Cámara está publicado en la Gaceta del Congreso 293, también está publicado en la página en las páginas del Senado y de la Cámara de Representantes"[59].

[Intervenciones de los senadores Wilson Néber Arias Castillo, David Alejandro Barguil Assís, Miguel Ángel Barreto Castillo, Temístocles Ortega Narváez]

[Votación nominal a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 227 de 2019 Senado, 311 de 2019 Cámara]

"En consecuencia, ha sido aprobada la proposición positiva con que termina el informe de ponencia al Proyecto de ley número 227 de 2019 Senado, 311 de 2019 Cámara.

Se abre segundo debate[60]

[Constancia sobre Senadores que se declararon impedidos]

(...)

"Por Secretaría se da lectura a la proposición radicada al Proyecto de ley número 227 de 2019 Senado, 311 de 2019 Cámara, presentado [sic] por carios

honorables Senadores.

"Proposición: 'Le solicitamos respetuosamente a la Honorable Plenaria del Senado de la República acoger el texto aprobado en la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes del Proyecto de ley número 277 2019 Senado, 311 2019 Cámara, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad'.

"Está firmada por la Senadora María del Rosario Guerra, el Senador Julián Bedoya, Efraín Cepeda, Juan Felipe Lemos y, hay más de 40 firmas señor Presidente.

"La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición presentada por varios honorables Senadores acogiendo el texto del articulado aprobado por la Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 277 2019 Senado, 311 2019 Cámara y, cerrada su discusión, abre la votación e indica a la Decretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

"La Presidencia cierra la votación e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.
"Por Secretaría se informa el siguiente resultado:
"Por el SÍ: 58
"Por el NO: 05
"Total: 62 votos."

Nota: subrayado ajeno al texto

Como se puede apreciar, es cierto, conforme lo advierte la accionante, que la plenaria del Senado acogió el texto que en la misma fecha había sido aprobado por la plenaria de la Cámara. No obstante, ello no comporta irregularidad alguna; por el contrario, se trata de un escenario posible en la medida en que el artículo 183 de la Ley 5 de 1992 permite la simultaneidad del segundo debate de los proyectos debatidos en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales, como en efecto ocurre con la ley aprobatoria del PND, ya que así lo establece el artículo 20 de la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo).

De otra parte, el hecho de que la plenaria del Senado haya resuelto aprobar en su integridad el articulado recién adoptado por la plenaria de la Cámara, no lleva ineludiblemente a concluir que se omitió el debate correspondiente. A diferencia de lo señalado por la actora, la Sala Plena observa que el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019 sí fue sometido a segundo debate ante la plenaria del Senado en los términos del artículo 94 de la Ley 5 de 1992 y de la jurisprudencia constitucional ya especificados (ver supra, numerales 56 a), toda vez que fue la proposición fue puesta en consideración de los parlamentarios previo a su votación, sin que le corresponda a esta Corporación juzgar el nivel de calidad o intensidad de la deliberación.

Ahora bien, no desconoce la Sala que en desarrollo de la sesión, la senadora Aída Yolanda Avella Esquivel y los senadores de la bancada del Partido Alianza Verde dejaron constancias en cuanto a que no conocieron del texto aprobado por la Cámara de Representantes. Sin embargo, del contenido del acta de la sesión del 2 de mayo de 2019 queda claro que la plenaria sí tuvo la oportunidad de conocer dicho articulado, teniendo en cuenta que antes de la iniciación del

segundo debate, (i) los senadores María del Rosario Guerra de la Espriella y Juan Felipe Lemos Uribe en uso de la palabra explicaron a los asistentes a la sesión el contenido del texto aprobado por la Cámara; y (ii) el presidente del Senado anunció a la plenaria que dicho articulado estaba publicado en las páginas web de la Cámara y del Senado.

En estas circunstancias, encuentra la Sala que los senadores sí contaron con la posibilidad de conocer el texto adoptado por la Cámara antes de someterse a consideración la proposición de acogerlo en su integridad, por lo que no es dable afirmar que se haya incurrido en elusión del debate, ni en violación del principio de consecutividad. Así las cosas, el último cargo propuesto por la demandante tampoco está llamado a prosperar, y en consecuencia la Corte procederá a declarar la exequibilidad de la norma demandada por el mencionado cargo.

SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

Correspondió a la Corte pronunciarse respecto de la demanda de inconstitucionalidad presentada por la ciudadana Gloria del Pilar Hernández Díaz contra el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019, ley aprobatoria del PND, la cual dispuso prorrogar la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019 "Código General Disciplinario". Para fundamentar su pretensión de inexequibilidad, la accionante alegó (i) vicio de procedimiento por desconocimiento del principio de consecutividad (artículos 157 y 160 de la Carta Política); y (ii) vicio material por violación del principio de unidad de materia (artículo 158 Superior), porque (a) la ley aprobatoria del PND no puede modificar códigos, derivando en una extralimitación de las competencias del Congreso de la República y en un quebrantamiento del artículo 150 constitucional, y (b) no hay conexidad entre la norma demandada y las bases del PND.

En relación con la acusación por violación del principio de unidad de materia, la Sala Plena concluyó que (i) el cargo por vulneración del artículo 150 de la Carta carecía de la certeza y suficiencia necesarias para emitir un pronunciamiento de fondo, mientras que (ii) respecto del cargo por la falta de conexidad entre el artículo impugnado y las bases del PND operó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional por lo resuelto en la sentencia C-095 de 2020. En efecto, encontró que en esa ocasión la Sala Plena se pronunció respecto de la misma disposición legal, por las mismas razones expuestas en la presente demanda. Por lo cual, existe cosa juzgada constitucional, y en consecuencia, se estará a lo resuelto en dicha sentencia.

Finalmente, la Sala Plena procedió al estudio de fondo de los cargos por violación del principio de consecutividad, y concluyó que durante el trámite de expedición del artículo demandado no se quebrantó dicho precepto, porque (i) el proceso legislativo permite la introducción de modificaciones al texto original durante el primer debate siempre que éstas guarden relación con la temática del proyecto; (ii) la proposición de prorrogar la entrada en vigencia del CGP aprobada en primer debate sí se incorporó al informe de ponencia para segundo debate; y (iii) la plenaria del Senado contó con la posibilidad de conocer el texto del articulado adoptado por la plenaria de la Cámara de Representantes antes de votar la proposición de acogerlo en su integridad, razón por la cual se declarará la exequibilidad de la norma demandada, en lo que a este cargo respecta.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo de violación al principio de consecutividad, el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019 "por el cual [sic] se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad'".

Segundo. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-095 de 2020, mediante la cual se decidió "Declarar EXEQUIBLE, por el cargo examinado, el arti?culo 140 de la Ley 1955 de 2019", respecto del cargo por violación del principio de unidad de materia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS JAVIER MORENO ORTIZ

Magistrado (e)

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con aclaración de voto

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES

Magistrado (e)

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA C-427/20

Ref.: Demanda de inconstitucionalidad en contra el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019 "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022".

Magistrado Ponente

Alejandro Linares Cantillo

Con el respeto acostumbrado a las sentencias adoptadas por la Corte, aclaro el voto respecto de lo decidido por la Sala Plena en la sentencia C-427 de 2020 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), la cual (i) declaró exequible el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019 y respecto del cargo propuesto por la presunta infracción del principio de consecutividad en el trámite legislativo; y (ii) se estuvo a lo resuelto en la sentencia C-095 de 2020[61]. Esto respecto de la censura por vulneración del principio de unidad de materia.

A partir del obligatorio cumplimiento de la cosa juzgada constitucional acompañé la decisión de estarse a lo resuelto en la decisión mencionada. Sin embargo, respecto de ese fallo formulé en su oportunidad y junto con la magistrada Cristina Pardo Schlesinger, salvamento de voto al considerar que, contrario a lo expresado por la mayoría, el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019 vulneraba el principio de unidad de materia en el trámite legislativo.

Las razones de nuestro disenso están contenidas en el texto del salvamento de voto al cual me remito. En síntesis, argumentamos en su momento que la norma no tenía un propósito instrumental respecto de los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo. Esta norma, en sentido contrario, no hacía parte de la planeación gubernamental, sino que tenía como único objeto llenar inconsistencias y vacíos de normas anteriores, lo cual ha sido identificado por la jurisprudencia constitucional como uno de los motivos de vulneración del principio de unidad de materia para el caso particular de las leyes de planes de desarrollo.

Expreso en los anteriores términos las razones que motivan mi aclaración de voto a la sentencia de la referencia.

Fecha ut supra,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

[1] Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa. Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528, PCSJA20-11529, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549, PCSJA20-11556, PCSJA20-11567, PCSJA11581 y PCSJA20-11597 de 2020.

[2] Oficio CTCP-3.3-334-C19 del 23 de octubre de 2019 suscrito por Elizabeth Martínez Barrera

[3] El documento fue suscrito por Luis Carlos Vergel Hernández, como apoderado del Departamento Nacional de Planeación; y Esteban Jordán Sorzano, en su calidad de delegado del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

[4] Al respecto citan las sentencias C-376 de 2008, C-539 de 2008 y C-092 de 2018.

[5] Gaceta del Congreso No. 33 del 7 de febrero de 2019, página 60.

[6] Ibidem, p 61.

[7] Ibid.

[8] Ibid.

[9] Además de aquéllas reseñadas en este acápite, la ciudadana Rosa Elena Suárez Díaz, presentó una intervención el 16 de diciembre de 2019, esto es, en forma extemporánea, ya que, según el registro de anotaciones de la Secretaría General de la Corte, el término de fijación en lista para intervenciones ciudadanas corrió entre el 31 de octubre y el 15 de noviembre de 2019.

[10] Suscribió el concepto el Miembro Correspondiente Manuel Alberto Restrepo Medina.

[11] Folio 80 del expediente.

[12] "ARTÍCULO 175. CONTENIDO DE LA PONENCIA. En el informe a la Cámara Plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo. La omisión de este requisito imposibilitará a la Cámara respectiva la consideración del proyecto hasta cuando sea llenada la omisión".

[13] Ibidem, folio 86.

[14] Ibidem, folio 34.

[15] Ibidem, folio 35.

[16] Ibidem, Folio 36.

[17] Cita las sentencias C-188 de 2006, C-394 de 2012 y C-016 de 2016.

[18] Concepto allegado el 13 de diciembre de 2019. Ver cuaderno principal, folios 85 a 87.

[19]

Ibidem, folio 86.

[20] Corte Constitucional, sentencia C-264/2019.

[21] Al respecto, en sentencia C-1115 de 2004, esta Corporación indicó que "[s]i bien la naturaleza pública, participativa e informal del precitado derecho excluye la posibilidad de fijarle condiciones especiales para su ejercicio -a la manera de una técnica jurídica como la prevista para las acciones ordinarias-, ésta no proscribe la imposición de una cargas mínimas, cuyo propósito específico se concentra, por una parte, en racionalizar el uso del derecho, impidiendo que la presunción de constitucionalidad que ampara el ordenamiento sea cuestionada sin fundamento válido y real, y por la otra, en delimitar el ámbito de competencia del juez constitucional, quien dentro del sistema previsto por la actual Carta Política, no tiene asignada la función de adelantar un control oficioso de constitucionalidad sobre la actividad legislativa." La

Corte ha reiterado este a postura en múltiples pronunciamientos: C-1300 de 2005, C-074 de 2006, C-929 de 2007, C-623 de 2008, C-894 de 2009, C-281 de 2013, C-165 de 2019, entre otras.

[22] Corte Constitucional, sentencia C-330 de 2016. En idéntico sentido, sentencias C-189 de 2017, C-044 de 2017, entre otras.

[23] La Corte ha precisado que el análisis de aptitud de la demanda es pertinente también al momento de resolver el fondo de la cuestión, **"...a pesar de que la acción de inconstitucionalidad hubiera sido admitida, toda vez que dicha providencia constituye apenas el estudio inicial de la argumentación expuesta en la demanda, la cual una vez ha cumplido las diferentes etapas procesales como la de intervención ciudadana y emitido el concepto del Procurador General de la Nación, permite a la Corte disponer de mayores elementos de juicio, que una vez valorados integralmente podrían llevar a una decisión inhibitoria por ineptitud sustancial de la demanda, la cual no hace tránsito a cosa juzgada constitucional". Sentencia C-542 de 2017. En este mismo sentido, sentencias C-1300 de 2005, C-1128 de 2008, C-456 de 2012**, C-104 de 2016, C-220 de 2019, C-035 de 2020, entre otras.

[24] Corte Constitucional, sentencia C-415 de 2020.

[25] Constitución Política de Colombia, artículo 243: "Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución."

[26] Corte Constitucional, sentencia C-007 de 2016.

[27] Corte Constitucional, entre otras, sentencias C-774 de 2001, C-468 de 2011 y C-007 de 2016.

[28] Corte Constitucional, sentencias C-744 de 2015, C-007 de 2016 y C-540 de 2019.

[29] Corte Constitucional, sentencia C-801 de 2003. En similar sentido, sentencias C-839 de 2003, C-940 de 2003, C-208 de 2005, C-519 de 2016,

[30] Del artículo 157 Superior se deduce que, en principio, el trámite legislativo se surte en 4 debates, teniendo en cuenta que el Congreso se compone de 2 cámaras, y que en cada cámara se deben surtir 2 debates: el primero ante la comisión correspondiente, y el segundo ante la plenaria. Sin embargo, esta "regla de los 4 debates" admite ciertas excepciones por disposición expresa de la Constitución y/o de normas orgánicas que regulan de manera especial el trámite de determinadas leyes. Así, por ejemplo, los actos legislativos se desarrollan en 8 debates (CP, art. 376), mientras que otras leyes surten en 3, ya que el primer debate se adelanta conjuntamente ante las Comisiones Económicas de Cámara y Senado. Así ocurre con las leyes aprobatorias del Presupuesto General de la Nación (CP, art. 346.3; Decreto 111 de 1996, arts. 57 – 58), Presupuesto bienal del Regalías (Ley 1530 de 2012, arts. 85 – 86) y del PND (Ley 159 de 1994, arts. 20 – 21). Así, en sentencia C-1143 de

[31] Corte Constitucional, sentencia C-273 de 2011, reiterada en sentencia C-112 de 2019.

[32] Corte Constitucional, sentencia C-478 de 1992, reiterada en sentencia C-008 de 2018.

[33] Corte Constitucional, sentencia C-016 de 2016. En igual sentido, sentencias C-557 de 2000, C-008 de 2018, C-026 de 2020, entre otras.

[34] Corte Constitucional, sentencia C-015 de 1996, reiterada en sentencia C-008 de 2018.

[35] Ibidem.

[36] Corte Constitucional, sentencia C-229 de 2019.

[37] Corte Constitucional, sentencia C-539 de 2008. En similar sentido, la sentencia C-305 de 2004 establece que "**es más amplia la facultad de introducir modificaciones que se le reconoce al Gobierno que al Congreso, pues este último sólo puede hacerlo en materia de 'Plan de Inversiones', distinción que resulta del hecho de que el Ejecutivo de turno ha sido elegido con fundamento en un programa de gobierno concreto propuesto a los electores, por lo cual la posibilidad de llevarlo a ejecución debe serle respetada.**"

[38] Corte Constitucional, sentencias C-376 de 2008 y C-539 de 2008.

[39] Corte Constitucional, sentencia C-539 de 2008.

[40] Corte Constitucional, sentencia C-473 de 2004, reiterada en sentencias C-535 de 2008 y C-105 de 2016.

[41] Corte Constitucional, sentencia C-105 de 2016. En igual sentido, sentencia C-376 de 2008.

[42] Corte Constitucional, sentencia C-252 de 2012. De manera similar, sentencias C-473 de 2004, C-1041 de 2005, C-168 de 2012, C-112 de 2019, entre otras.

[43] Al respecto, sentencias C-760 de 2001, C-751 de 2013, C-084 de 2018, C-481 de 2019, entre otras.

[44] Corte Constitucional, sentencia C-481 de 2019.

[45] Así se observa en el texto aprobado por las Comisiones Económicas Conjuntas, publicado en la Gaceta del Congreso 211 del 9 de abril de 201, remitida por la Secretaria General de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

[46] El Informe de Ponencia para Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes al proyecto de Ley 311 de 2019 Cámara , 227 de 2019 Senado, indica que "[e]n la Sesión del 3 de abril de 2019 se hizo un recuento del texto aprobado en primer debate, el cual incorporó las proposiciones avaladas por el Gobierno, entre las cuales están la de prorrogar hasta el 1 de julio de 2021 la entrada en vigencia la Ley 1952 de 2019 (toda vez que la implementación de la Ley del Código Disciplinario requiere recursos de más de 300 mil millones)". Publicado en la Gaceta del Congreso No. 273 del 26 de abril de 2019, página 3, remitida por la Secretaria General de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. Idéntica información aparece consignada en el Informe de Ponencia para Segundo Debate en la Plenaria del Senado de la República al proyecto de Ley 311 de 2019 Cámara, 227 de 2019 Senado, publicado en la Gaceta del Congreso No. 272 del 26 de abril de 2019, página 3, remitida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación como anexo de su intervención.

[47] Ibidem.

[48]

Gaceta del Congreso No. 273 de 2019 del 26 de abril de 2019, página 3.

[49]

Informe suscrito por los siguientes representantes a la Cámara: Coordinadores Comisión III: Christian Munir Garcés Aljure, Erasmo Elías Zuleta Bechara, Armando Antonio Zabaraín D' Arce; Ponentes Comisión III: Juan Pablo Celis Vergel, Jhon Jairo Roldán Avendaño, Christian José Moreno Villamizar, José Gabriel Amar Sepúlveda, Jhon Jairo Berrío López, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Wadith Alberto Manzur Imbett, Nubia López Morales, Víctor Manuel Ortiz Joya, Edwin Alberto Valdés Rodríguez, Néstor Leonardo Rico Rico, Enrique Cabrales Baquero; Coordinadores Comisión IV: Alexánder Harley Bermúdez Lasso, Diego Javier Osorio Jiménez, José Elver Hernández Casas, Irma luz Herrera Rodríguez; Ponentes Comisión IV: José Eliécer Salazar López, Eloy Chichi Quintero Romero, Modesto Enrique Aguilera Vides, Elizabeth Jay Pang Díaz, Álvaro Henry Monedero Rivera, Yenica Sugeín Acosa Infante, John Jairo Bermúdez Garcés, Felipe Andrés Muñoz Delgado, Hernán Banguero Andrade, José Gustavo Padilla Orozco

[50]

Gaceta del Congreso No. 273 de 2019, página 209

[51] Gaceta disponible en: http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=9-9-2019&num=824&consec=56951.

[52]

Gaceta del Congreso No. 824 del 9 de septiembre de 2019, pág. 75.

[53]

Gaceta del Congreso 824 del 9 de septiembre de 2019, pág. 174.

[54]

Ibidem.

[55]

Ibidem, págs. 181 - 184

[56]

Ibidem, págs. 187 – 189.

[57]

Ibidem, pág. 196.

[58]

Ibidem, pág. 197.

[59]

Ibidem, pág. 198.

[60]

Ibidem, pág. 200.

[61] M.P. José Fernando Reyes Cuartas

2

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Compilación Juridica MINTIC
n.d.
Última actualización: 31 de mayo de 2024 - (Diario Oficial No. 52.755 - 13 de mayo de 2024)