

Sentencia C-030/21

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Presupuestos que la configuran

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-No configuración por contexto normativo distinto

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Consagración constitucional

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Objetivos

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Sujeción a ley orgánica

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Participación democrática en la fase de elaboración

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Trámite de elaboración y aprobación

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Conformación

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Parte general y plan de inversiones públicas

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Racionalización y tecnificación del proceso legislativo

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Control del respeto al principio de unidad de materia debe ser rígido a diferencia de lo que ocurre en el caso de las leyes ordinarias

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Conexidad directa e inmediata con el principio de unidad de materia

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

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Importancia del debate parlamentario en trámite legislativo

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY APROBATORIA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Alcance

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Contenido

(...) la Corte ha hecho claridad sobre la existencia de una prohibición constitucional, en virtud de la cual no pueden incluirse en el Plan Nacional de Desarrollo disposiciones de cualquier naturaleza; por el contrario, sólo pueden incorporarse aquellas disposiciones normativas que respondan al ejercicio de la función de planeación y tengan por objeto impulsar el cumplimiento del plan.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA Y JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD-Etapas

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Conexidad directa e inmediata entre normas instrumentales y parte general del plan

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Inexistencia de conexidad directa/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Desconocimiento

NORMA SANCIONATORIA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Competencia del legislador ordinario

(...) la disposición demandada es de naturaleza sancionatoria, con lo cual se hace patente que al ser incluida en la Ley 1955 de 2019 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”, se incurrió en un exceso en el ejercicio de la competencia atribuida al legislador en el artículo 150, numeral 3, de la Constitución Política de 1991, habida cuenta de que las disposiciones de carácter sancionatorio constituyen un ejercicio del ius puniendi que debe encontrarse sometido a un procedimiento de discusión y decisión legislativa dotado de las garantías que acompañan la labor del legislador ordinario, en aplicación de los principios democrático, participativo y pluralista que informan el texto superior.

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 19 de la Ley 1955 de 2019 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”

Demandante: Edgardo Ignacio Torres Sáenz

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, con fundamento en el artículo 241-4 de la Constitución y cumplidos los trámites¹ previstos en el Decreto 2067 de 19912, decide sobre la demanda presentada por el ciudadano Edgardo Ignacio Torres Sáenz, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 40-6 de la Constitución, contra el artículo 19 de la Ley 1955 de 20193, cuyo texto es del siguiente tenor:

I. TEXTO DE LA DISPOSICIÓN DEMANDADA

“LEY 1955 DE 2019

Diario Oficial No. 50.964 de 2019

(mayo 25)

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

“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

“(…)

“Artículo 19. Sanciones. Modifíquese el numeral 81.2 del artículo 81 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:

81.2 Multas desde 1 hasta 100.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la imposición de la sanción, a favor del Fondo Empresarial creado por la Ley 812 de 2003. El monto de la multa se graduará teniendo en cuenta: 1) el impacto de la infracción sobre la buena marcha del servicio público prestado, 2) el factor de reincidencia considerando el año inmediatamente anterior a la fecha de imposición de la sanción; y 3) La situación financiera de la empresa, para lo cual, se efectuará un análisis de los estados financieros del prestador

con corte al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a la fecha de imposición de la sanción. Si la infracción se cometió durante varios años, el monto máximo que arriba se indica se podrá multiplicar por dicho número de años. Si el infractor no proporciona la información necesaria que se le solicite, para determinar el monto de la multa a imponer, dentro de los treinta (30) días siguientes al requerimiento formulado, se le aplicarán las otras sanciones previstas en este artículo.

La multa a imponer a una persona natural que colabore, facilite, autorice, ejecute o tolere conductas violatorias del régimen de los servicios públicos domiciliarios será de 1 hasta 1.500 salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la imposición de la sanción. El monto de la multa se graduará teniendo en cuenta:

La facultad para imponer sanciones por la violación al régimen de los servicios públicos domiciliarios caducará a los cinco (5) años de producida la conducta, los cuales se contarán a partir del día siguiente de ocurrido el hecho generador de la sanción o de la última infracción, si la conducta se prolonga en el tiempo”.

(...)”

II. LA DEMANDA

1. Edgardo Ignacio Torres Sáenz demanda el artículo 19 de la Ley 1955 de 2019 “Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

2. Considera que la norma citada vulnera el artículo 158 de la Constitución, por no existir unidad de materia entre esta y los presupuestos generales del Plan Nacional de Desarrollo (en adelante PND). Con fundamento en los siguientes argumentos:

i. La disposición demandada comporta una modificación del artículo 81 de la Ley 142 de 1994.

i. No existe una relación directa, inmediata y no conjetural, entre lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 1955 de 2019 y los objetivos, programas, metas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.

i. El referido Plan Nacional de Desarrollo parte de varios objetivos de política pública, que se traducen en tres pactos estructurales: i) legalidad, ii) emprendimiento y iii) equidad.

i. El logro de tales objetivos estructurales requiere de algunas condiciones habilitantes que hagan posible el cambio social y que se ven reflejadas en varios pactos transversales, entre los que se encuentra el “Pacto por la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos”, con el que la norma demandada guarda una relación temática.

i. No obstante lo anterior, de la revisión del diagnóstico, los objetivos, metas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo relacionados con dicho pacto transversal, se concluye que hay una desarticulación del artículo 19 de la Ley 1955 de 2019 respecto de dichos componentes del Plan. Lo cual resulta evidente dado que:

a. En las bases del Plan Nacional de Desarrollo, adoptado en la Ley 1955 de 2019, se advierte que gran parte de la población que habita zonas rurales apartadas no cuenta con acceso a servicios públicos de calidad, por lo que uno de los ejes centrales del pacto en mención radica en corregir dicha situación. La medida contenida en la norma demandada, consistente en el incremento de las multas que puede imponer la Superintendencia de Servicios Públicos

Domiciliarios, no representa ningún aporte al logro de dicho fin.

a. Uno de los dos proyectos que integra el pacto transversal referido se denomina “Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo” y en él se incluye un objetivo tendiente al fortalecimiento de la mencionada Superintendencia, indicando que dicho organismo “deberá fortalecer su capacidad técnica, sancionatoria y de vigilancia del desempeño operativo y financiero de las empresas reguladas, y dar las señales para evitar el incumplimiento de la regulación, complementando estas acciones con el ajuste en el valor para las sanciones hoy previstas en el artículo 81 de la Ley 142 de 1994, cambiando su valor hasta 2.000 SMMLV aplicados de manera general a una sanción diferencial para personas naturales hasta 1.500 SMMLV y para las personas jurídicas hasta 100.000 SMMLV”. La inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo de un incremento tan considerable en las multas imponibles no puede justificarse bajo el argumento de la necesidad de “dar señales para evitar el incumplimiento de la regulación”.

a. La norma demandada no tiene relación con ninguna de las metas de extensión de cobertura que se encuentran contempladas en las Bases del Plan, respecto del pacto transversal referido.

a. El artículo 19 no se relaciona con ninguna de las estrategias formuladas para el desarrollo del pacto.

a. Por lo tanto, no existe una relación teleológica entre la disposición acusada, las bases y ejes centrales del Plan Nacional de Desarrollo y los motivos que justifiquen la medida.

a. En la Sentencia C-092 de 2018 se indicó que las normas de tipo sancionatorio requieren de un mayor grado de transparencia y deliberación democrática que la mera inclusión aislada y coyuntural en el Plan Nacional de Desarrollo.

a. Una medida de naturaleza permanente, como la contemplada en la norma en cuestión, no puede ser incluida en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, atendiendo a su naturaleza transitoria.

3. En consecuencia, solicita declarar la inconstitucionalidad de la disposición demandada.

III. INTERVENCIONES

4. De manera conjunta, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República⁴, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios⁵ y el Departamento Nacional de Planeación⁶, presentaron escrito de intervención en el cual solicitan a la Corte declarar la constitucionalidad de la disposición demandado.

5. Sostienen que el ajuste de las sanciones que puede imponer la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (en adelante SSPD) a quienes violen las normas a las que deben estar sujetos tiene como fin verificable cumplir los objetivos y metas generales del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Específicamente, la norma acusada persigue alcanzar los objetivos del “Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos”, establecidos en el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad” y su propósito de fortalecer la SSPD, concretamente “(...) su capacidad técnica, sancionatoria y de vigilancia del desempeño operativo y financiero de las empresas reguladas, y dar las señales para evitar el incumplimiento de la regulación”. Así mismo, la disposición demandada pretende “(...) extender el ámbito de aplicación de regulación, vigilancia y control a aquellos nuevos agentes que inciden en la prestación de los servicios”.

6. Aducen que el artículo 19 de la Ley 1955 de 2019 supera el juicio de conexidad dispuesto por la jurisprudencia constitucional para las normas que se incorporan a las leyes

aprobatorias del PND, así:

* Es un mecanismo de ejecución del PND, en tanto pretende precisar los montos y los criterios de graduación de las sanciones para garantizar el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia y control de la SSPD, para lograr que los prestadores de estos servicios cumplan con la regulación, se garantice su efectiva prestación y se alcancen los cometidos estatales y los objetivos trazados.

Con el incremento de las sanciones se ejecuta y se consigue el mejoramiento y fortalecimiento institucional de la instancia de vigilancia y control en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, para cumplir con los objetivos y estrategias del “Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos”.

* Existe un vínculo entre los objetivos y metas contenidos en la parte general del Plan con los instrumentos creados por el legislador para alcanzarlos. En efecto, la disposición acusada se encuentra vinculada, desde la exposición de motivos y desde las bases del Plan, con el pacto mencionado, específicamente en lo relacionado con el mejoramiento y fortalecimiento institucional de la instancia de vigilancia y control.

* Existe una conexión teleológica estrecha entre los objetivos y la norma instrumental que se demanda. El mejoramiento y fortalecimiento institucional de la instancia de vigilancia y control en la prestación de los servicios públicos domiciliarios exige, como se indica en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, precisar o ajustar los elementos sancionatorios en caso de incumplimiento de las obligaciones formales y sustanciales relacionadas con la efectiva y eficiente prestación de estos servicios para fortalecer la capacidad del Estado de hacer cumplir la regulación y lograr el correcto ejercicio y desarrollo de los fundamentos del Estado Social de Derecho.

La cobertura de los servicios públicos se garantiza mediante el mejoramiento y

fortalecimiento institucional de las instancias encargadas de las funciones de regulación y vigilancia y control de la prestación de servicios públicos domiciliarios.

* Existe un vínculo directo e inmediato entre los objetivos del PND y la norma que se acusa de inconstitucional. La relación entre la disposición demandada y la parte general del plan resulta necesaria e inmediata, pues de no precisarse o ajustarse un régimen sancionatorio con medidas fortalecidas, no se podría alcanzar el mejoramiento y fortalecimiento institucional de la instancia de vigilancia y control en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, impidiendo la efectiva materialización de los objetivos diseñados en el PND.

La medida contenida en la norma impugnada es un mecanismo idóneo para dotar al Estado de los instrumentos necesarios para garantizar la prestación oportuna y eficaz de los servicios mencionados que tienen una connotación social, ya que pretenden el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

7. El Procurador General de la Nación (en adelante PGN) solicita estarse a lo resuelto en la Sentencia C-092 de 2018, que declaró inexecutable el artículo 208 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo ‘Todos por un nuevo país’” y, en consecuencia, pide que se declare la inexecutable del artículo 19 de la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 -Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad-”.

8. Sostiene que la Corte Constitucional ha considerado que, de conformidad con el artículo 243 de la Constitución, ninguna autoridad puede reproducir el contenido material de un acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan las disposiciones que originaron esta decisión.

9. Señala que, según la jurisprudencia constitucional⁷ este tipo de cosa juzgada material se estructura a partir de cuatro requisitos que encuentra acreditados en el caso concreto. Así:

i. Que un acto jurídico haya sido previamente declarado inexecutable. Se cumple, por cuanto el artículo 208 de la Ley 1753 de 2015 fue declarado inexecutable en su integridad en la Sentencia C-092 de 2018. En el ordinal segundo de la parte resolutive de esa decisión se consignó: “SEGUNDO. – Declarar INEXEQUIBLE el artículo 208 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan nacional de Desarrollo ‘Todos por un nuevo país’”.

i. Que la disposición demandada se refiera al mismo sentido normativo excluido del ordenamiento jurídico, esto es, que lo reproduzca (...). Dicha identidad se aprecia teniendo en cuenta tanto la redacción de los artículos como el contexto dentro del cual se ubica la disposición demandada, de tal forma que si la redacción es diversa pero el contenido normativo es el mismo a la luz del contexto, se entiende que ha habido una reproducción.

Para el PGN los artículos 19 de la Ley 1955 de 2019 (norma demandada) y 208 de la Ley 1753 de 2015 (norma declarada inexecutable en la Sentencia C-092 de 2018) tienen, en esencia, el mismo contenido normativo, pues establecen un régimen sancionatorio de carácter administrativo para personas que infrinjan las normas que regulan la prestación de los servicios públicos como fuente de financiamiento del Fondo empresarial creado por la Ley 812 de 2003; razón por la cual, regulan el mismo aspecto que fue declarado inconstitucional. Sin embargo, reconoce que existen diferencias en la configuración de ambas disposiciones, pues no tienen una redacción idéntica y algunos aspectos de la regulación son distintos.

DIFERENCIAS

Ley 1955 de 2019, artículo 19

Ley 1753 de 2015, artículo 208

Modificación general del artículo 81.2 de la Ley 142 de 1994, sin adicionar párrafos.

Modificación del artículo 81.2 de la Ley 142 de 1994 y adición de dos párrafos.

Regulación específica sobre la graduación de las sanciones contempladas.

No contenía ninguna graduación de las sanciones contempladas.

Monto de las multas: desde 1 hasta 100.000 SMMLV. Para personas naturales, entre 1 y 1.500 SMMLV.

Monto de las multas: hasta 2.000 SMMLV para personas naturales y hasta 100.000 SMMLV para personas jurídicas.

No menciona de forma expresa a las personas jurídicas como sujetos sancionables.

Menciona de forma expresa a las personas jurídicas como sujetos sancionables.

No hace referencia a la acción de repetición

Contenía una regla sobre la acción de repetición (que fue declarada inexecutable en la Sentencia C-957 de 2014).

Fuente: Elaboración propia a partir de lo expuesto por el PGN.

Ley 1955 de 2019, artículo 19

Ley 1753 de 2015, artículo 208

Modificación del ordinal 2º del artículo 81 de la Ley 142 de 1994.

Establecimiento de multas para personas naturales por conductas violatorias del régimen de servicios públicos domiciliarios.

Definición de los montos de las multas y su destinación en favor del Fondo Empresarial creado en la Ley 812 de 2003.

Se fijan reglas en relación con el infractor.

Se regula el término de caducidad para la imposición de las multas.

Fuente: Elaboración propia a partir de lo expuesto por el PGN.

i. Que el texto de referencia anteriormente juzgado con el cual se compara la “reproducción” haya sido declarado inconstitucional por “razones de fondo” (...). El artículo 208 fue declarado inexecutable en la Sentencia C-092 de 2018 por razones de fondo, esto es, por violación del principio de unidad de materia.

i. Que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento a las razones de fondo en el juicio previo de la Corte en el cual se declaró la inexecutableidad”.

Se cumple, dado que el parámetro de control con el que la Corte llevó a cabo el juicio a la norma previamente declarada inconstitucional y cuyo texto normativo se reproduce en la disposición que actualmente se analiza permanece vigente en la Constitución, por cuanto los artículos 158 y 339 superiores que establecen el principio de unidad de materia en relación con la ley del plan, no han sido objeto de reforma constitucional.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. La competencia

10. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

B. Cuestiones previas

11. Previo a resolver el asunto bajo examen, la Sala se pronunciará sobre (i) la ausencia de cosa juzgada; y (ii) el control de constitucionalidad de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, por violación del principio de unidad de materia.

i. Ausencia de cosa juzgada respecto de la disposición objeto de control

12. Dado que en la demanda se indica que la disposición acusada reproduce, aunque en

términos y en condiciones diferentes, pero con el mismo sentido, lo dispuesto en el artículo 208 de la Ley 1753 de 2015, norma que fue declarada inexecutable en la Sentencia C-092 de 2018 y que en concepto del Procurador General de la Nación ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Resulta pertinente traer a colación la Sentencia C-560 de 2019, en la que se señaló que para la configuración de la cosa juzgada material se requiere la conjunción de los siguientes cuatro presupuestos⁸:

“1. Que un acto jurídico haya sido previamente declarado inexecutable.

2. Que la disposición demandada se refiera al mismo sentido normativo excluido del ordenamiento jurídico, esto es, que lo reproduzca ya que el contenido material del texto demandado es igual a aquel que fue declarado inexecutable. Dicha identidad se aprecia teniendo en cuenta tanto la redacción de los artículos como el contexto dentro del cual se ubica la disposición demandada, de tal forma que si la redacción es diversa pero el contenido normativo es el mismo a la luz del contexto, se entiende que ha habido una reproducción.

3. Que el texto de referencia anteriormente juzgado con el cual se compara la “reproducción” haya sido declarado inconstitucional por “razones de fondo”, lo cual significa que la ratio decidendi de la inexecutableidad no debe haber reposado en un vicio de forma.

4. Que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento a las razones de fondo en el juicio previo de la Corte en el cual se declaró la inexecutableidad.

Cuando estos cuatro elementos se presentan, se está ante el fenómeno de la cosa juzgada constitucional material y, en consecuencia, la norma reproducida, también debe ser declarada inexecutable por la violación del mandato dispuesto en el artículo 243 de la Constitución Política, pues éste limita la competencia del legislador para expedir la norma ya declarada contraria a la Carta Fundamental.”

13. En relación con la efectiva configuración de los presupuestos citados, cabe indicar que: i) el artículo 208 de la Ley 1753 de 2015 fue, efectivamente, declarado inexecutable en la Sentencia C-092 de 2018.

14. No obstante, ii) no se cumple el segundo de los requisitos, en la medida en que, aun cuando se advierte la existencia de múltiples aspectos comunes entre la disposición

declarada inexecutable en la Sentencia C-092 de 2018 y el artículo 19 de la Ley 1955 de 2019, entre ellos la materia regulada, el objetivo de ambas normas (incremento de multas por la infracción del régimen de prestación de los servicios públicos domiciliarios) y los sujetos destinatarios (personas naturales o jurídicas), la jurisprudencia constitucional ha señalado que no basta con la verificación de la coincidencia material de las dos disposiciones contrastadas, sino que, adicionalmente, debe valorarse el “contexto dentro del cual se ubican”, aspecto que cobra aún más relevancia en eventos en los que, como el presente, se solicita la declaratoria de inexecutable por la violación del principio de unidad de materia.

15. En efecto, en relación con el contexto en el cual se ubicó inicialmente el artículo 208 de la Ley 1753 de 2015, debe señalarse que dicha norma fue incluida como disposición instrumental en la mencionada ley “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’” y que, frente a la existencia de una relación de conexidad directa e inmediata con lo señalado en la parte general del Plan adoptado para ese periodo constitucional, la Corte se pronunció en el siguiente sentido:

En estas condiciones el artículo 208 no tiene relación de conexidad directa e inmediata con los objetivos, programas, metas y estrategias señalados en la Ley 1753 de 2015, porque ninguno de estos hace referencia a las relaciones entre los usuarios y las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, todo lo cual conduce a la vulneración del principio de unidad de materia”.

16. Es decir, que la disposición que fue declarada inexecutable en la Sentencia C-092 de 2018 vulneró el principio constitucional de unidad de materia en el contexto de la Ley 1753 de 2015, por no contar con una relación de conexidad directa e inmediata con lo señalado en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo adoptado mediante dicho instrumento legal.

17. Por lo tanto, resulta clara la inexistencia de una identidad entre el contexto normativo en el que se encontraba incluido el artículo 208 de la Ley 1753 de 2015 y el de la disposición acusada en el presente proceso, puesto que la relación de conexidad directa e inmediata que le resulta exigible a la norma demandada en aplicación del principio de unidad de materia ha de analizarse respecto del texto legal que integra.

18. Así las cosas, al no cumplirse el segundo de los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional, la Corte advierte que no se configura la cosa juzgada material, por lo que no

resulta necesario pronunciarse sobre los demás presupuestos establecidos para el efecto.

i. El control de constitucionalidad de ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo por violación al principio de unidad de materia

19. Desde sus inicios, esta materia ha sido objeto de múltiples pronunciamientos por parte de la Corte, siendo uno de los más recientes la Sentencia C-415 de 2020. En dicha providencia se expuso, entre otros asuntos, el estado actual de la jurisprudencia constitucional sobre los Planes Nacionales de Desarrollo como instrumentos de planeación y se hizo referencia a los orígenes de los Planes de Desarrollo en Colombia y su regulación constitucional antes de 1991⁹, a sus fundamentos constitucionales y orgánicos¹⁰, a su naturaleza y alcance¹¹ y al principio de unidad de materia¹², criterios de decisión a los que se acudirá en esta providencia.

20. La Sala hará algunas referencias previas en torno, primero, al Plan Nacional de Desarrollo en la Asamblea Nacional Constituyente; segundo, al Plan y su ley aprobatoria; y tercero, al principio de unidad de materia, como parámetro de constitucionalidad respecto de la ley aprobatoria del Plan, en particular, por constituirse en garantía del principio democrático y del adecuado ejercicio de las competencias ordinarias constitucionalmente asignadas al legislador.

a. Breve referencia a la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo en la Asamblea Nacional Constituyente

21. Sobre el particular, cabe indicar que, en el proyecto de articulado presentado por el Gobierno, se dijo:

“Se prevé un plan con dos partes: Una parte programática y otra compuesta por planes sectoriales de Inversión.

La primera no requiere aprobación del Parlamento porque ya lo apoyaron los electores en la campaña.

Una Ley orgánica de planeación permitirá tener los procedimientos para que dichos planes se

incorporen con flexibilidad en los presupuestos anuales de la Nación, igualmente. se crearán normas para la Planeación Departamental y Municipal”.

22. Por otra parte, en relación con la necesidad de dotar de fuerza vinculante a la ley aprobatoria del plan, en la Asamblea Nacional Constituyente se señaló¹³:

“El Plan aprobado debe otorgar al Gobierno los instrumentos necesarios para su ejecución, por eso, resulta fundamental que contenga no solamente las orientaciones generales de la política económica y social “artículo 2 literal a)” y las metas de cobertura y calidad de los servicios públicos “literal b)”, sino también las normas de carácter legal necesarias para su ejecución “literal e)”.

23. En relación con la incorporación de tal modificación respecto de la naturaleza y el contenido del Plan, se indicó que con ella se pretendía:

“(…) la máxima eficiencia legislativa, de tal manera que la discusión del Plan conduzca no solamente a la aprobación de unas orientaciones de tipo general, sino que, además, dote al Gobierno de todos los instrumentos legales necesarios para ponerlos en ejecución. Constituiría una enorme pérdida de tiempo y energías el que, después de varios meses de discusión, el Plan no tenga poder vinculante, ni tampoco otorgue instrumento legal alguno al gobierno para su ejecución y se deba recurrir a leyes separadas para este fin” (Negrilla propia).

24. Por otra parte, en el informe de ponencia de la Subcomisión 2ª de la Comisión V de la Asamblea Nacional Constituyente, se dijo sobre la concordancia entre el plan y el presupuesto, que:

“Debe observarse que en varios de los proyectos de la reforma constitucional se hace referencia a la concordancia que ha de existir entre los Planes y los Presupuestos de la nación, (...)

La clave jurídica para asegurar esta concordancia parece encontrarse en la fuerza de Ley que proponen numerosos proyectos de reforma para el Plan Nacional de Desarrollo. Para este fin se prevé, en muchos de ellos, que si el Congreso no llegare a dar aprobación para convertir en Ley a dicho Plan, éste podrá ser adoptado como Decreto-Ley por el Ejecutivo. Se añade en

los proyectos mencionados la advertencia de que la Ley del Plan tendrá supremacía sobre las demás con lo cual se quiere decir, según lo entiendo, que a ella deberán ajustarse las demás que se expidan para el desarrollo del Plan y en especial para formar el Presupuesto anual de la Nación, tanto para inversión como para funcionamiento”.

25. Estos argumentos se reflejaron luego en la redacción final de los artículos 341 y 342 de la Constitución, cuya parte pertinente se puede resumir así:

(i) Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el gobierno decida modificar la parte general del plan deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente.

(ii) El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley:

(a) Que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia;

(b) Sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan;

(c) Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

26. En el artículo 342 de la Constitución se incorporó un mandato al legislador para que en la ley orgánica del plan se dispusieran los mecanismos apropiados para la sujeción de los presupuestos oficiales a los planes de desarrollo.

27. Cabe recordar que en la Constitución anterior, el proceso de fijación del plan por parte del Congreso consistía en un conjunto de mecanismos y procedimientos complejos y dispendiosos que tenía lugar mediante un procedimiento legislativo de 3 debates consecutivos que debían adelantarse en un plazo de 11 meses (5 meses para el primer debate en la Comisión Especial, 3 meses para el segundo debate en la Cámara de Representantes y 3 meses para su aprobación en el Senado de la República), a cuyo

vencimiento, si no hubiere decisión, el gobierno podía poner en vigencia mediante decreto con fuerza de ley el proyecto presentado por el gobierno. Para efectos del primer debate la Constitución contemplaba una Comisión Especial Permanente integrada por senadores y representantes por departamento, elegidos por las cámaras en proporción a la representación de los partidos. Así mismo, se señalaba que correspondía al legislador, al adoptar la ley del plan, determinar “los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución” y “las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos”.

28. La nueva regulación constitucional, a partir de los debates citados, presenta las siguientes características:

- * La elaboración del plan se encuentra regulada en detalle como un procedimiento participativo que involucra autoridades nacionales y territoriales y, en particular, a los ciudadanos organizados bajo diversas formas de asociación. El proceso de elaboración tiene una duración de 6 meses, equivalente al doble de la prevista para su trámite y aprobación en el Congreso de la República que es de 3 meses.

- * La parte general fija los objetivos, metas, estrategias y orientaciones de la política que el gobierno ejecutará durante su período, lo cual explica que en su aprobación el Congreso carezca de competencia para modificarla y que las diferencias que el Congreso pueda tener con dicha parte no impidan que el Gobierno la ejecute en lo de su competencia. Su falta de aprobación por el Congreso no requiere su adopción mediante decreto con fuerza de ley.

- * El plan de inversiones se concibe como la concretización o materialización de la parte general, razón por la que se le confiere fuerza vinculante a sus mandatos. Dado que se trata de la determinación de los programas y proyectos que se ejecutarán dentro del período del gobierno, de la correspondiente asignación de recursos públicos, en su aprobación se garantiza la competencia del Congreso para introducirle modificaciones y de la adopción de las disposiciones normativas necesarias para impulsar la ejecución del Plan. Requiere su

aprobación mediante ley y, por lo mismo, si el Congreso no lo hace, el gobierno puede adoptar mediante decreto con fuerza de ley el proyecto de plan de inversiones presentado.

29. Lo señalado también es producto del mayor énfasis brindado en la Asamblea Constituyente a la discusión sobre el alcance de la competencia del Congreso para aprobar los planes de desarrollo, sobre lo cual se dijo en la Asamblea (ver transcripción sesión junio 11 de 1991), y luego en la Comisión codificadora (junio 14 de 1991), lo siguiente:

“(…) la intención, al menos en las discusiones en la comisión, era la de circunscribir la función del Congreso, la función legislativa, a la aprobación, por considerar que el verbo fijar tenía una connotación más amplia, ese fue un criterio que se tuvo en cuenta en las discusiones en la Comisión”.

30. En la misma sesión de la comisión codificadora, se hizo alusión a la redacción del numeral 4 del artículo 76 de la Constitución anterior, para explicar los motivos que impulsaron el cambio de la palabra “fijar” por la expresión “aprobar”:

“(…) está más preciso el numeral cuarto actual del artículo 76 que este proyecto que se hizo, que es un recorte del actual numeral 4, que no es especialmente afortunado, salvo en cuanto a lo que la Comisión Quinta en lugar de dejar la expresión fijar los planes que tiene el artículo actual, puso aprobar, para disminuir un poco esa facultad del Congreso” (Subrayados y resaltado fuera de texto).

b. El Plan Nacional de Desarrollo y su aprobación mediante ley

32. En relación con el Plan Nacional de Desarrollo, cabe señalar que la jurisprudencia constitucional ha establecido que “sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el presidente de la República, por medio de su equipo de gobierno (...)14”. A su vez, en relación con su naturaleza, se ha advertido que se trata de “un instrumento (...) a través del cual se trazan los objetivos del Gobierno, permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión. Se trata del principal instrumento de planeación en Colombia y esto se debe a que (...) define y prioriza la dirección, los objetivos y las principales políticas (...)15” económicas, sociales y ambientales, que desarrollará el gobierno durante el periodo de su mandato. Constituye igualmente una de las herramientas con que

cuenta el Estado para el ejercicio de la función de dirección general de la economía, en los términos del artículo 334 superior, conforme al modelo de Estado Social de Derecho diseñado por el Constituyente¹⁶.

33. En la Constitución se establece directamente la conformación del plan (artículo 339), se dispone la creación e integración del Consejo Nacional de Planeación como foro para su discusión (artículo 340), y se señalan los aspectos básicos de su elaboración y aprobación (artículo 341).

34. La regulación de lo no previsto en la Constitución en cuanto a su elaboración, aprobación, ejecución y evaluación, fue reservada al legislador orgánico, al cual corresponde disponer, así mismo, los mecanismos apropiados para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales (artículos 342, 343 y 344 de la Constitución).

35. El proceso de elaboración de los planes de desarrollo, por mandato constitucional, es de carácter participativo, conforme a las siguientes disposiciones:

* El artículo 340¹⁷ establece que habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, el cual tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

* El artículo 341¹⁸ dispone que el gobierno (i) elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura; (ii) someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; y (iii) efectuará las enmiendas que considere pertinentes luego de oída la opinión del Consejo Nacional de Planeación.

* El artículo 342¹⁹ señala que la ley orgánica de planeación determinará los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los

planes de desarrollo y en las modificaciones correspondientes.

36. El Plan de Desarrollo, en cuanto principal instrumento de política “gubernamental”²⁰, es elaborado por el gobierno durante los seis meses siguientes a la iniciación del respectivo período presidencial, en cuatro fases, a saber:

- * Formulación inicial. Se adelanta bajo la coordinación del director del Departamento Nacional de Planeación, a partir de la elección del presidente de la República.

- * Presentación al CONPES. Una vez formulada la propuesta inicial del Plan, el director del Departamento Nacional de Planeación lo presenta a consideración del CONPES ampliado, previo concepto del CONFIS²¹ sobre las implicaciones fiscales del componente correspondiente al plan de inversiones.

Para efectos de la aprobación del Plan, el CONPES se amplía con el CONPES SOCIAL y con la representación de cinco (5) gobernadores y de cinco (5) alcaldes, en correspondencia con la jurisdicción territorial de cada uno de los cinco Corpes entonces existentes, y el presidente del Consejo Superior de la Judicatura²².

- * Concepto del Consejo Nacional de Planeación²³. El proyecto del Plan, como documento consolidado en sus diferentes componentes, será sometido por el presidente de la República al concepto del CNP.

- * Proyecto definitivo²⁴. Oída la opinión del CNP, el CONPES efectuará las enmiendas que considere pertinentes, luego de lo cual el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará el proyecto a consideración del Congreso antes del 7 de febrero, para lo cual lo convocará a sesiones extraordinarias.

37. El Plan Nacional de Desarrollo tiene, por otra parte, un contenido determinado por el

artículo 339 superior, en el que se dispone que se encuentra formado por dos partes²⁵:

* Una parte general, en la que deberán contemplarse “i) los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, ii) las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y iii) las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno” y

* Un plan de inversiones públicas que deberá contener “i) los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y ii) la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal”.

38. En concordancia con dicha disposición, en el artículo 3º, apartado n), de la Ley 152 de 1994²⁶, se consagra, como uno de los principios que rigen las actuaciones de las autoridades en materia de planeación, el de la conformación, y señala que los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial estarán conformados por (i) una parte general de carácter estratégico y (ii) por un plan de inversiones de carácter operativo. De otro lado, el artículo 4º reitera que “De conformidad con lo dispuesto por el artículo 339 de la Constitución Política, el Plan Nacional de Desarrollo estará conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional”.

39. Por su parte, el artículo 5 señala que la parte general del PND estará compuesta por:

a) Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales;

b) Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos;

c) Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido;

d) El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes”.

40. Y respecto del plan de inversiones, el artículo 6º dispone que contendrá:

a) La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público;

c) Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general;

d) La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución. (...)”

41. En cuanto a su aprobación, el artículo 150.3 de la Constitución establece que corresponde al Congreso “Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos”.

42. Los Artículos 341 de la Constitución y 20 a 25 de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, regulan, por su parte, el procedimiento legislativo especial²⁷ que ha de seguirse para la expedición de la ley aprobatoria del plan, el cual consta de las siguientes etapas:

* Presentación. El Gobierno a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará el proyecto a consideración del Congreso antes del 7 de febrero, para lo cual lo convocará a sesiones extraordinarias.

* Primer debate. Se le dará primer debate en las comisiones de asuntos económicos de ambas Cámaras en sesión conjunta, en un término improrrogable de cuarenta y cinco días.

* Segundo debate. Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada una de las Cámaras en sesión plenaria discutirá y decidirá sobre el proyecto presentado en un término improrrogable de cuarenta y cinco días.

* Modificaciones por parte del Congreso. Previa aprobación por escrito del Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Congreso podrá introducir modificaciones al Plan de Inversiones Públicas, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero.

* Modificaciones por parte del gobierno nacional. El Gobierno podrá introducir modificaciones a cualquiera de las partes del Plan Nacional de Desarrollo.

* Aprobación del plan por decreto. Si el Congreso no aprueba el Plan de Inversiones Públicas en el término de tres meses, el Gobierno podrá poner en vigencia, mediante decreto con fuerza de Ley, el proyecto presentado por éste.

* Desacuerdos con el contenido de la parte general. no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia.

43. El constituyente estableció un plazo de 6 meses para la elaboración del plan por parte del gobierno y uno de 3 meses para su aprobación por parte del Congreso.

44. Ahora bien, el proceso de aprobación de la parte general del plan se regula por reglas diferentes de las aplicables a la aprobación del plan de inversiones. Ello se explica porque la parte general del plan contiene las políticas que el gobierno ejecutará durante su cuatrienio, las cuales, por regla general, no requieren aprobación del Congreso.

45. En efecto, (i) mientras el gobierno puede introducir modificaciones a cualquiera de las partes del plan, el Congreso sólo puede introducirlas respecto del plan de inversiones siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero, y requerirá previa aprobación del

gobierno cuando se incrementen las autorizaciones de endeudamiento o se incluyan nuevos proyectos de inversión; (ii) los desacuerdos del Congreso con la parte general, si los hubiere, no constituyen un obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia; y (iii) la falta de aprobación de la parte general, no requiere su adopción mediante decreto con fuerza de ley, mientras que el Plan Nacional de Inversiones siempre deberá ser aprobado mediante ley o decreto con fuerza de ley.

46. La necesidad de dotar de fuerza vinculante al instrumento legal mediante el cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo y más específicamente el plan de inversiones, condujo a la adopción de la regulación contenida en el inciso tercero del artículo 341 de la Constitución en el sentido de que la ley que apruebe el plan de inversiones (i) tendrá prelación sobre las demás leyes; (ii) sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución, y (iii) suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores.

47. Cabe concluir, conforme a lo hasta aquí expuesto, que el Plan Nacional de Desarrollo (i) establece, en la parte general, los objetivos y metas estatales, nacionales y sectoriales, de mediano y largo plazo; establece las estrategias y orientaciones de las políticas que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas así definidos, y (ii) determina, en el Plan de Inversiones, los principales programas y proyectos de inversión necesarios para su materialización.

48. La ley aprobatoria, por su parte, en los términos del artículo 150-3 de la Constitución, además de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas, determina los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de estos.

49. En relación con las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento del Plan, es preciso tener en cuenta que, de conformidad con los artículos 5 y 6 de la Ley 152 de 1994, en la parte general del Plan se señalarán los procedimientos y mecanismos generales para lograr los objetivos y metas de la acción estatal (artículo 5-b), y en el Plan de Inversiones se especificarán los mecanismos idóneos para la ejecución de los principales programas y proyectos de inversión (artículo 6-d).

c. El principio de unidad de materia, como parámetro de constitucionalidad de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo

50. El principio de unidad de materia encuentra fundamento en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política²⁸ y tiene por objeto racionalizar y tecnificar el ejercicio de la función legislativa por parte del Congreso de la República, para garantizar la expedición de textos normativos dotados de coherencia interna y claridad²⁹ e impedir la aparición subrepticia de normas inconexas con la materia principal de cada ley, que pretendan escapar al riguroso proceso de construcción legislativa que se debe surtir en el seno del Congreso³⁰. Por tanto, el principio de unidad de materia guarda relación con el principio democrático, al propender por la defensa del debate parlamentario³¹.

51. Por otra parte, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, tratándose del principio de unidad de materia, el control de constitucionalidad de las leyes en general, y salvo algunas excepciones, como se verá, no debe aplicarse con una rigurosidad excesiva³² con el fin de que no se desconozca, en primer lugar, el carácter amplio con el que se ha entendido la noción de materia, en la cual pueden incluirse diferentes temas que guarden relación con la materia objeto de regulación³³, y en segundo término, la prevalencia del principio democrático, en virtud del cual debe tenderse hacia la conservación de la labor legislativa desarrollada por el Congreso de la República³⁴.

52. Así, en la mayoría de los casos bastará con establecer la existencia de una conexidad temática, causal, teleológica, metodológica o sistemática³⁵ entre la disposición legal objeto de control y el núcleo temático del cuerpo normativo al que pertenece³⁶, para considerar que no se ha transgredido el principio de unidad de materia, transgresión que, de haberse configurado, constituye un vicio de carácter sustancial, puesto que, si bien se trata de una irregularidad surgida en el marco del trámite legislativo y que se configura como consecuencia de un exceso en el ejercicio de la competencia del legislador³⁷, atañe directamente al contenido de la norma acusada³⁸. Por tanto, la violación del principio de unidad de materia no es subsanable, en los términos del artículo 242 (numeral 3), del texto constitucional.

54. Por tal motivo, el principio de unidad de materia que se predica de las leyes en general y que respecto de la mayoría de estas su aplicación privilegia el principio democrático, no resulta aplicable en los mismos términos al tratarse de las leyes aprobatorias del PND, puesto que ello derivaría en su desnaturalización, al permitirse la inclusión de casi cualquier contenido normativo, en atención a las características señaladas.

55. Es decir, dada la específica regulación constitucional y orgánica que existe sobre la ley del Plan, el juez constitucional debe aplicar un estándar más exigente en relación con la posible vulneración del principio de unidad de materia para este tipo de leyes⁴⁰.

56. Por tales razones, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado una serie de reglas sobre el control riguroso y estricto en relación del principio de unidad de materia respecto de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, cuyo objetivo central corresponde a la determinación de la existencia de una conexidad directa e inmediata entre la disposición objeto de control y los contenidos constitucionalmente asignados a dichas leyes.

57. En la Sentencia C-415 de 2020, la Corte recogió y sistematizó su jurisprudencia en relación con esta materia, a partir de cuatro reglas generales, así:

i. El control de constitucionalidad con fundamento en el principio de unidad de materia, no puede realizarse respecto de los contenidos integrantes de la parte general del Plan, sino exclusivamente sobre “los programas, proyectos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución y de las medidas que se adopten para impulsar su cumplimiento”, que forman parte del Plan de Inversiones y que deben encontrar un referente en los objetivos, metas, estrategias y orientaciones previstas en la parte general de dicho instrumento.

i. En el desarrollo de dicho control, debe establecerse la existencia de una “conexión directa e inmediata (estrecha y verificable)” entre la parte general del Plan y las disposiciones destinadas a su implementación; por tanto, las normas instrumentales objeto de análisis deberán llevar inequívocamente al logro de lo planteado en los componentes de la parte general. Sobre el particular, la Corte formuló las siguientes subreglas:

* No resulta suficiente el establecimiento de una conexión eventual o mediata entre la norma objeto de control y los contenidos de la parte general del Plan. Por lo tanto, sólo existirá una verdadera conexidad directa e inmediata cuando de la implementación de la disposición instrumental revisada se desprenda de manera inequívoca la efectividad de lo contemplado en la parte general, sin que medien otras condiciones o circunstancias ajenas al contenido

del Plan, como presupuesto para ello.

* Las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo no pueden ser utilizadas para llenar vacíos o inconsistencias contenidas en leyes precedentes.

* Tampoco puede utilizarse dicho instrumento para invadir y suplantar la competencia legislativa ordinaria encomendada al Congreso de la República, para cuyo ejercicio se disponen unas condiciones y procedimientos que garantizan en mayor medida el principio democrático y la participación de las diversas fuerzas políticas representadas en el legislativo.

* Las disposiciones incorporadas en las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo deben perseguir, en todo caso, el logro de los objetivos y metas relacionados con la función de planeación.

* La ley aprobatoria del Plan no debe contener, en principio, normas de carácter sancionatorio, que deroguen o modifiquen normas sustantivas u orgánicas, o que cuenten con una vocación de permanencia superior a la vigencia de dicho Plan.

i. Las disposiciones instrumentales deben guardar igualmente una relación teleológica estrecha con los contenidos de la parte general del Plan, es decir, que “la realización de los planes generales (tenga) relación directa e inmediata con los contenidos de las normas instrumentales que se consagran”.

i. En atención al carácter heterogéneo y multitemático de la ley aprobatoria del Plan Nacional

de Desarrollo, el examen sobre el debido acatamiento del principio de unidad de materia debe ser más estricto que el que se realiza respecto de otros tipos de leyes. Pues de otro modo, se permitiría la inclusión de normas que no guarden un vínculo estrecho, directo e inmediato con los contenidos de la parte general del Plan.

Permitir otra interpretación del contenido de las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo, daría lugar a un desconocimiento de las garantías derivadas del principio democrático para el ejercicio de la función legislativa, en atención a las particularidades con que cuenta el procedimiento establecido para la presentación, discusión y aprobación de este tipo de leyes.

c.1. El principio democrático en el marco del proceso de elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo

58. En relación con el principio democrático en el marco del trámite de las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo, la Corte ha puesto de presente que el ejercicio de la función de planeación no es un escenario aislado a la aplicación de dicho principio; por el contrario, la normatividad constitucional y orgánica que establece el proceso de elaboración del Plan prevé múltiples escenarios en los que se advierte su materialización:

“La Carta Política reconoce el carácter democrático y participativo del proceso de planeación. No solo el proyecto de ley del plan será elaborado con la participación de las entidades territoriales y habrá de consultarse al Consejo Nacional de Planeación (etapa prelegislativa), sino que también será sometido a aprobación del Congreso de la República, como instancia de planeación (arts. 341 y 150.3 C. Pol.), al constituir el órgano de discusión democrática, participativa y pluralista por excelencia”⁴¹.

59. Así las cosas, se ha reconocido la existencia de una concurrencia entre el ejercicio de la función de planeación por parte del Gobierno Nacional, manifestada en la formulación de metas y proyectos tendientes a desarrollar la propuesta política elegida por los votantes, y las competencias del Congreso de la República, consistentes en la deliberación e intervención en la configuración definitiva del Plan, dando lugar a espacios de concertación con todas las fuerzas políticas presentes en el Congreso.

c.2. El respeto por el ejercicio ordinario de competencias legislativas por parte del Congreso

de la República

60. Igualmente, en la Sentencia C-415 de 2020, la corporación puso de presente que el rigor en la aplicación del principio de unidad de materia respecto de las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo, corresponde a su naturaleza diferenciada, por cuanto “está orientada a cumplir los objetivos que el Gobierno en funciones quiere promover, por lo que su vigencia es temporal e igualmente su trámite es más breve, y está sujeto a condiciones constitucionales especiales en las que el Gobierno tiene mayor injerencia en la decisión del legislativo, en los términos regulados por el artículo 341 de la Constitución”. Por ello, aun cuando se trata de una ley de carácter ordinario (no estatutaria ni orgánica), no es posible utilizarla para incorporar o modificar normas cuya expedición se encuentra sujeta al ejercicio de otras competencias contempladas en el artículo 150 superior, diferentes a la señalada en el numeral 3º.

61. Así mismo, se advierte que la inclusión de disposiciones tendientes a corregir inconsistencias contenidas en textos legales de carácter permanente desconoce la naturaleza primordialmente temporal de las leyes aprobatorias del plan. De tal modo, que, sólo será posible la modificación de normas como las señaladas cuando dicha “modificación tenga un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal”.

62. Por otra parte, se recuerda que el gobierno cuenta con instrumentos de gobernanza adicionales al Plan Nacional de Desarrollo, como la iniciativa legislativa, las facultades extraordinarias y el ejercicio de la potestad reglamentaria, por lo que no debe acudir indefectiblemente a la ley aprobatoria del Plan como único instrumento para la regulación normativa de la economía.

A modo de conclusión la Corte indicó que:

“... el control de constitucionalidad debe cuidar que la expedición de la ley del plan no se constituya en un vaciamiento de las competencias ordinarias del legislador, convirtiéndola en una herramienta para la solución de todas las urgencias legales que precise el Gobierno de turno; (...)

De esta manera, la Corte va perfilando su jurisprudencia constitucional en el sentido de que en la ley del plan no se puede contener cualquier tipología de normatividad legal, (...) pues,

de no hacerse esta distinción cualquier medida de política principalmente económica tendría siempre conexión -así fuera remota - con el Plan Nacional de Desarrollo. La pretensión de instaurar políticas de largo aliento (ordinarias) exige acudir a la agenda legislativa del Gobierno y su consiguiente propuesta e impulso ante el Congreso de la República, en garantía del principio democrático⁴²".

63. Finalmente, la Corte ha hecho claridad sobre la existencia de una prohibición constitucional, en virtud de la cual no pueden incluirse en el Plan Nacional de Desarrollo disposiciones de cualquier naturaleza; por el contrario, sólo pueden incorporarse aquellas disposiciones normativas que respondan al ejercicio de la función de planeación y tengan por objeto impulsar el cumplimiento del plan.

C. Problema jurídico y metodología de la decisión

64. La Corte deberá resolver la posible inconstitucionalidad del artículo 19 de la Ley 1955 de 2019 "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad'", por el cargo de violación al principio unidad de materia. Para lo cual, con base en la metodología desarrollada en la Sentencia C-415 de 2020⁴³, responderá los siguientes interrogantes:

a. ¿El artículo 19 de la Ley 1955 de 2019 es una norma instrumental?

a. ¿Existen metas, planes, programas o estrategias incorporados en la parte general del PND que puedan tener relación con la norma acusada?

a. ¿Existe una relación de conexidad directa e inmediata entre el artículo 19 de la Ley 1955 de 2019 y las metas, planes, programas o estrategias incorporados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo?

D. El asunto bajo examen: La inconstitucionalidad de la disposición demandada por violación del principio de unidad de materia

65. El demandante considera que la inclusión de la norma acusada en la Ley 1955 de 2019, constituye una transgresión del principio constitucional de unidad de materia, por cuanto: i) modifica una disposición contenida en un texto legal precedente (artículo 81 de la Ley 142 de 1994); ii) no existe relación directa e inmediata entre la norma acusada y los objetivos, programas, metas y estrategias contemplados en la Ley 1955 de 2019, más concretamente respecto del “Pacto por la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos”; iii) no constituye una medida necesaria para impulsar el cumplimiento de dicho pacto; iv) no responde a ninguna de las estrategias previstas en el Plan para la implementación del referido pacto; v), su naturaleza sancionatoria exige un trámite dotado de mayor transparencia y deliberación democrática, que aquel que surten las leyes aprobatorias del PND; y vi) por último, su vocación de permanencia, riñe con el carácter transitorio de dicho instrumento de planeación.

66. Así las cosas, con el fin de dar respuesta al problema jurídico planteado, el juicio de constitucionalidad de la disposición objeto de control se desarrollará en tres pasos⁴⁴.

(i) ¿El artículo 19 de la Ley 1955 de 2019 es una norma instrumental?

67. Corresponde al juez constitucional determinar el carácter instrumental de la norma acusada, dado que, de no tratarse de una disposición instrumental incorporada a la ley aprobatoria del Plan, no superaría el control constitucional en relación con el principio de unidad de materia.

68. La disposición acusada se encuentra ubicada en el Título II de la Ley 1955 de 2019, el cual, aun cuando no tiene un título específico, contiene las disposiciones relacionadas con el plan de inversiones; Capítulo II “Mecanismos de ejecución del Plan”; Sección I “Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia”; Subsección 1 “Legalidad para el sector ambiental y minero energético”.

69. Por otra parte, la disposición demandada se limita a modificar el artículo 81.2 de la Ley 142 de 1994, mediante el establecimiento de los siguientes parámetros para la imposición de multas por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios:

* Pueden imponerse multas por montos entre 1 y 100.000 SMLM vigentes en favor del Fondo Empresarial, cuando el infractor sancionado sea una persona jurídica.

* Las multas imponibles a las personas naturales que colaboren, faciliten, autoricen, ejecuten o toleren conductas violatorias del régimen de los servicios públicos domiciliarios, deben oscilar entre 1 y 1.500 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

* La graduación de tales multas se realizará tomando en consideración: a) el impacto de la conducta sobre la buena marcha del servicio público o respecto del oportuno y efectivo ejercicio de las competencias de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en materia de inspección, vigilancia y control; b) la persistencia en la conducta; c) la reincidencia en dicho comportamiento dentro del año anterior a la imposición de la sanción; d) la colaboración del sancionado respecto del ejercicio de las funciones de supervisión, vigilancia y control de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y e) el grado de participación de la persona sancionada en la conducta infractora.

* La facultad para imponer sanciones derivadas de la infracción al régimen de prestación de los servicios públicos domiciliarios caduca en un término de 5 años contado a partir de la ocurrencia de la conducta infractora o del último acto, en el evento de tratarse de una infracción continuada.

70. De acuerdo con lo anterior, para la Sala se trata de una norma de carácter instrumental, habida cuenta de que, en primer lugar, se encuentra formalmente ubicada en el capítulo en el que se ubican los mecanismos de ejecución del Plan (Capítulo III); y, en segundo término, por su contenido material, la norma acusada pretende dotar a una entidad estatal de una potestad sancionatoria que se considera, según la misma ley, útil para combatir las infracciones al régimen de prestación de los servicios públicos domiciliarios.

(ii) ¿Existen metas, planes, programas o estrategias incorporados en la parte general del PND que puedan tener relación con la norma acusada?

71. Debe establecerse si existen metas, planes, programas estrategias u orientaciones de política económica, social o ambiental, o programas o proyectos de inversión, incorporados en el Plan, que puedan relacionarse con la disposición instrumental objeto de control.

72. De la revisión de la parte general contenida en el Título I de la Ley 1955 de 2019, se encuentra que sólo está integrada por tres artículos. De estos, cabe destacar lo señalado en el artículo 3º, el cual transcribe a continuación:

“ARTÍCULO 3º. PACTOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. El Plan Nacional de Desarrollo está compuesto por objetivos de política pública denominados pactos, concepto que refleja la importancia del aporte de todas las facetas de la sociedad en la construcción de una Colombia equitativa.

El Plan se basa en los siguientes tres pactos estructurales:

1. Legalidad. El Plan establece las bases para la protección de las libertades individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la Ley y la garantía de los derechos humanos, para una lucha certera contra la corrupción y para el fortalecimiento de la Rama Judicial.

2. Emprendimiento. Sobre el sustento de la legalidad, el Plan plantea expandir las oportunidades de los colombianos a través del estímulo al emprendimiento, la formalización del trabajo y las actividades económicas, y el fortalecimiento del tejido empresarial en las ciudades y en el campo.

3. Equidad. Como resultado final, el Plan busca la igualdad de oportunidades para todos, por medio de una política social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y que se centra en las familias como los principales vehículos para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social.

El logro de estos objetivos requiere de algunas condiciones habilitantes que permitan acelerar el cambio social. Por lo tanto, el Plan contempla los siguientes pactos que contienen estrategias transversales:

4. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo.
6. Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional.
7. Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento.
8. Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos. (negrilla fuera de texto)
9. Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.
10. Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja.
11. Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas.
12. Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y rom.
13. Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad.
14. Pacto por la equidad de las mujeres.
15. Pacto por una gestión pública efectiva.

Así mismo, el Plan integra una visión territorial basada en la importancia de conectar territorios, gobiernos y poblaciones. Esto se ve reflejado en los siguientes pactos:

16. Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones.
- 17 – 25. Pacto por la productividad y la equidad en las regiones:
 - Región Pacífico: Diversidad para la equidad, la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible.

- Región Caribe: Una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad.
- Seaflower Región: Por una región próspera, segura y sostenible.
- Región Central: Centro de innovación y nodo logístico de integración productiva nacional e internacional.
- Región Santanderes: Eje logístico, competitivo y sostenible de Colombia.
- Región Amazonia: Desarrollo sostenible por una Amazonia viva.
- Eje Cafetero y Antioquia: Conectar para la competitividad y el desarrollo logístico sostenible.
- Región Llanos - Orinoquía: Conectar y potenciar la despensa sostenible de la región con el país y el mundo.
- Región Océanos: Colombia, potencia bioceánica”.

73. Para la Sala, aun cuando la terminología utilizada no se corresponde con la prevista en la normatividad constitucional ni orgánica, que define los componentes y contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, es claro que los denominados “pactos que contienen estrategias transversales” se traducen en las “estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno” a las que se refiere el artículo 5, apartado c) de la Ley 152 de 1994.

74. Así las cosas, se advierte que por la naturaleza de la medida y el sector económico al cual se dirige, la norma acusada contiene una medida instrumental relacionada con la estrategia contemplada en el numeral 8 de la disposición citada, es decir el “Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos”.

75. En este orden de ideas, la Sala encuentra que existen estrategias incorporadas en la parte general del Plan que se relacionan prima facie con la disposición instrumental objeto de control.

(iii) ¿Existe una relación de conexidad directa e inmediata entre el artículo 19 de la Ley 1955

de 2019 y las metas, planes, programas o estrategias incorporados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo?

76. Establecida la existencia de estrategias o políticas (pactos, en la terminología utilizada en la Ley 1955) formuladas en la parte general del referido Plan que tienen relación con la disposición objeto de control, corresponde en este punto determinar la efectiva existencia de un vínculo de conexidad directa e inmediata entre el artículo 19 de la Ley 1955 de 2019 y tales disposiciones de la parte general del Plan, aspecto que será analizado a partir de cuatro criterios que deben encontrarse cabalmente acreditados, en su totalidad, para tener por existente la relación de conexidad en los términos exigidos por la jurisprudencia constitucional.

77. Para la Sala, prima facie, la norma en cuestión guarda relación o conexidad con la estrategia contemplada en el numeral 8 del artículo 3 de la Ley 1955 de 2019, denominada “Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos”.

78. De tal suerte que corresponde en este punto examinar de manera más detallada el contenido del pacto mencionado, con el fin de advertir si, más allá de la existencia aparente de una relación entre este y la norma instrumental objeto de control, existe una verdadera conexidad temática.

79. Al respecto, aun cuando la parte general del Plan no detalla de ninguna manera el contenido de la estrategia mencionada, el artículo 2 de la Ley 1955 de 2019 dispone que el documento contentivo de las Bases del Plan forma parte integral de ella, documento en el cual sí se encuentra mencionado el contenido de la disposición demandada.

80. En efecto, de la lectura del anexo en mención, se advierte que el pacto referido se encuentra dividido en dos acápite: i) “Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo”; y ii) “Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa”.

81. En relación con el primero, se incluyen igualmente una serie de “Objetivos y Estrategias”, entre ellos, la “[m]ejora de la regulación y vigilancia en los mercados energéticos”.

82. A su vez, de dicho objetivo se desprenden varias estrategias, entre las que se encuentra una relacionada con la “modernización institucional”. Así:

“[L]a SSPD deberá fortalecer su capacidad técnica, sancionatoria y de vigilancia del desempeño operativo y financiero de las empresas reguladas, y dar las señales para evitar el incumplimiento de la regulación, complementando estas acciones con el ajuste en el valor para las sanciones hoy previstas en el artículo 81 de la Ley 142 de 1994, cambiando su valor de hasta 2.000 SMMLV aplicados de manera general a una sanción diferencial para personas naturales hasta 1.500 SMMLV y para personas jurídicas hasta 100.000 SMMLV. Frente a los cambios en las actividades y roles de agentes en las cadenas de prestación, es preciso extender el ámbito de aplicación de regulación, vigilancia y control a aquellos nuevos agentes que inciden en la prestación de los servicios”⁴⁵.

84. No obstante, tal y como se pone de presente en esta providencia, la existencia de una coincidencia temática entre la disposición instrumental objeto de control y los contenidos de la parte general del Plan al cual fue incorporada, no resulta suficiente para dar soporte constitucional a su inclusión en la correspondiente ley aprobatoria, puesto que, a diferencia de lo ocurrido con otras tipologías legislativas, el control de constitucionalidad respecto del principio de unidad de materia en casos como el presente ha de examinar la existencia de un vínculo de conexidad directo e inmediato.

85. Cabe entonces volver sobre las consideraciones de la Sentencia C-415 de 2020, en la que se indicó que, mediante el examen de exequibilidad a la luz del principio de unidad de materia, “[s]e busca proscribir que la conexidad sea eventual o mediata. En la sentencia C-305 de 2004 se explicó que ‘la conexidad de una norma instrumental particular con las generales que señalan objetivos, determina los principales programas o proyectos de inversión o especifican el monto de los recursos para su ejecución es eventual si del cumplimiento de aquella no puede obtenerse inequívocamente la efectividad de estas últimas, o si esta efectividad es sólo conjetural o hipotética. Ahora bien, la conexidad es mediata cuando la efectivización de la norma general programática o financiera no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental particular, sino que adicionalmente requiere del cumplimiento o la presencia de otra condición o circunstancia”

86. En el asunto bajo examen, la disposición demandada presenta una conexión mediata

respecto del logro de las estrategias contempladas en el documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo para el cumplimiento del “Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos”, más concretamente aquella relacionada con la modernización y fortalecimiento institucional de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, toda vez que para esta Sala la disposición instrumental objeto de control contiene una medida que no resulta suficiente para hacer efectivo el cumplimiento de la estrategia referida.

87. Sobre dicho aspecto, es pertinente recordar que la disposición acusada prevé el aumento de los montos aplicables por concepto de multas, respecto de las conductas irregulares cometidas por personas naturales o jurídicas en el marco de la prestación de servicios públicos domiciliarios, cuyo recaudo será transferido en favor del Fondo Empresarial creado en el artículo 132 de la Ley 812 de 2003.

88. En dicha disposición se indica que el mencionado “fondo podrá apoyar, de conformidad con sus disponibilidades, a las empresas que contribuyen al Fondo, en los procesos de liquidación ordenados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, mediante la financiación de los pagos para la satisfacción de los derechos de los trabajadores que se acojan a los planes de retiro voluntario y, en general, de aquellos a los cuales se les terminen los contratos de trabajo. El fondo también podrá financiar las actividades profesionales requeridas para prestar apoyo económico, técnico y logístico a la Superintendencia para analizar y desarrollar los procesos de toma de posesión con fines de liquidación”.

89. De la lectura de la disposición citada, se advierte que los recursos con que cuenta el Fondo Empresarial tienen por objeto financiar a las empresas aportantes al Fondo que se vean sometidas a procesos de liquidación, así como sufragar el pago actividades de apoyo requeridas para realizar tales procesos. Por lo tanto, esos recursos no ingresarán al presupuesto de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ni podrán servir como fuente para financiar ninguno de los rubros de funcionamiento o inversión que podrían financiar su modernización y fortalecimiento.

90. En efecto, la transferencia de los recursos recaudados por concepto de multas aplicadas con los nuevos montos incorporados en el artículo 19 de la Ley 1955 de 2019 hacia un fondo, administrado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, pero destinado a

sufragar conceptos que no guardan relación con el logro de la estrategia de modernización y fortalecimiento de dicha entidad, de ninguna manera puede considerarse una disposición dotada de conexidad directa e inmediata con la efectiva materialización de la estrategia contemplada en la parte general del Plan en tal sentido.

91. Así las cosas, lo señalado hasta este punto basta para advertir que la disposición acusada no cuenta con conexidad directa e inmediata respecto de las disposiciones de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’, por lo que la Sala declarará su inexecuibilidad a la luz de los mandatos del principio de unidad de materia.

92. Por otra parte, la disposición demandada es de naturaleza sancionatoria, con lo cual se hace patente que al ser incluida en la Ley 1955 de 2019 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”, se incurrió en un exceso en el ejercicio de la competencia atribuida al legislador en el artículo 150, numeral 3, de la Constitución Política de 1991, habida cuenta de que las disposiciones de carácter sancionatorio constituyen un ejercicio del ius puniendi que debe encontrarse sometido a un procedimiento de discusión y decisión legislativa dotado de las garantías que acompañan la labor del legislador ordinario, en aplicación de los principios democrático, participativo y pluralista que informan el texto superior.

93. Así, la incorporación del artículo demandado al conjunto normativo bajo estudio resulta en un vaciamiento de la competencia del legislador ordinario, lesivo del principio de unidad de materia.

94. Además, la disposición acusada no responde a un ejercicio de la función de planeación, no tiene la finalidad de impulsar la ejecución de los contenidos de la parte general del Plan, ni apropia o autoriza recursos para garantizar su cumplimiento.

95. Por tanto, la Corte declarará la inexecuibilidad del artículo 19 de la Ley 1955 de 2019 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”, por violación del principio de unidad de materia.

E. Síntesis de la decisión

96. La Corte resolvió el problema jurídico consistente en determinar si el artículo 19 de la Ley 1955 de 2019 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, vulneró el principio de unidad de materia, contenido en el artículo 158 de la Constitución Política.

97. Examinó, en primer lugar, el planteamiento del señor Procurador en el sentido de estarse a lo resuelto en la Sentencia C-092 de 2018, y concluyó que no se configura la cosa juzgada de la disposición objeto de control.

98. En cuanto al desconocimiento del principio de unidad de materia encontró que la disposición demandada (i) no tiene conexidad directa e inmediata con las estrategias y orientaciones de la política pública del gobierno (contenida en la parte general), ni con los programas y proyectos del plan de inversiones. La Corte reiteró sobre el particular que la conexidad eventual o mediata no cumple los requisitos de la unidad de materia. Encontró igualmente que la disposición (ii) no corresponde a la función de planificación, (iii) no tiene por finalidad impulsar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, ni (iv) constituye una autorización de recursos o apropiaciones para la ejecución de este. Se trata, por el contrario, de una disposición de contenido sancionatorio, cuya inclusión en la ley aprobatoria del Plan desborda las competencias del legislador previstas en el artículo 150.3 de la Constitución.

99. Concluyó que, por tales razones, la norma demandada no cumple con los requisitos establecidos en la Constitución ni en la Ley Orgánica del Plan, respecto de las normas que se pueden incorporar a la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 19 de la Ley 1955 de 2019 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Según consta en el expediente, el 3 de marzo de 2020 el magistrado sustanciador, en virtud de lo establecido en los artículos 6 y 7 del Decreto 2067 de 1991, decidió mediante auto: i) admitir la demanda; ii) dar traslado del asunto al Procurador General de la Nación

para que, dentro de un término de 30 días rindiera concepto; iii) fijar en lista la norma acusada por el término de 10 días, para que los ciudadanos interesados presentaran sus intervenciones, de impugnación o defensa de la disposición objeto de control; iv) comunicar del inicio del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República, en los términos del artículo 244 Superior, así como a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y al Departamento Nacional de Planeación, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, para que, de estimarlo oportuno, presentaran por escrito, dentro de los 10 días siguientes, las razones que justificaban la constitucionalidad de las normas sometidas a control; v) invitar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI y a la Confederación Colombiana de Consumidores para que, de estimarlo conveniente, intervinieran dentro del proceso.

El 16 de marzo de 2020 se suspendieron los términos del proceso, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo No. PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura. El 31 de julio de 2020 se levantó la suspensión de términos del proceso, según lo dispuesto en el PCSJA20-11581 del 27 de junio de 2020.

El 13 de agosto de 2020, se recibió escrito conjunto de intervención presentado por la Presidencia de la República, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y el Departamento Nacional de Planeación. El Procurador General de la Nación, rindió concepto mediante escrito presentado el 10 de septiembre de 2020. Desfijado en lista el proceso, no se presentaron intervenciones ciudadanas.

2 Mediante el cual se regula el “régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”, conforme a las disposiciones señaladas en el artículo 242 de la Constitución.

3 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’.

4 A través de su secretaria jurídica, Clara María González Zabala.

5 Por medio de su representante legal, la Superintendente Natasha Avendaño García.

6 Representado por la jefe de la Oficina Asesora Jurídica, Marcela Gómez Martínez.

7 Cita la Sentencia C-560 de 2019.

8 Sentencia en la que se reiteran los criterios de decisión de la Sentencia C-228 de 2008.

9 Párrafos 30-37.

10 Párrafos 42-46.

11 Párrafos 47-56.

12 Párrafos 88-110.

13 Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política No. 60. Gaceta Constitucional del 18 de marzo de 1991. Título: planeación económica y social y presupuesto. Autores: Horacio Serpa, Guillermo Perry Y Eduardo Verano.

14 Sentencia C-415 de 2020 (párrafo 50).

15 Ibid, párrafo 30.

16 Sentencias C-557 de 2000 (f.j. 2), C-016 de 2016 (f.j. 3.1.1.) y C-415 de 2020 (párrafo 47).

17 “Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley.

En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la

ley.

El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación”.

18 “El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo”.

19 “La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales.

Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución”.

21 Ibíd, artículo 17.

22 Ibídem.

23 Constitución Política, artículo 340. “Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley.

En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley.

El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación”.

24 Ley 152 de 1994, artículo 19

25 Corte Constitucional. Sentencia C-068 de 2020 (párrafo 111).

26 Expedida en desarrollo del artículo 342 de la Constitución.

27 Según lo previsto en la Constitución (artículos 150.3, 189 y 341, inciso 2º), la Ley 5º de 1992 (artículo 142) y la Ley 152 de 1994 (artículos 20-25). La jurisprudencia constitucional ha señalado que se trata de: i) un proyecto de ley de exclusiva iniciativa gubernamental; ii) que debe aprobarse en tres debates que se surten en un plazo determinado; iii) el Congreso sólo podrá realizar modificaciones respecto del plan de inversiones públicas –a condición de mantener el equilibrio financiero de la iniciativa legislativa-; a lo cual es preciso añadir que cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno nacional; iv) en caso de que el Congreso no apruebe en el término de tres meses el plan de inversiones públicas, el Gobierno cuenta con la facultad de poner en vigencia el proyecto que haya sometido a escrutinio del Congreso mediante decreto con fuerza de ley. En este sentido véanse, entre otras, las Sentencia C-394 de 2012 (f.j. 3, parte final)

28 Corte Constitucional, Sentencias C-886 de 2002 (f.j. 3.3.1), C-152 de 2003, C-821 de 2006 (párr. 5), C-133 de 2012 (párrafos 3.2 y 3.3.), C-261 de 2015 (párrafos 5.2.1.1 y 5.2.1.2), C-721 de 2015 (párrafos 3.4.1 y 3.5.1), C-518 de 2016 (párrafos 3.1 y 3.3), C-438 de 2019 (acápito 4), C-415 de 2020 (párrafos 83).

29 Sobre el particular, véanse las sentencias C- 025 de 1993 (párrafos 41 y ss.), C-531 de 1995 (f.j. 5), C-501 de 2001(f.j. D.), C-570 de 2003 (f.j. 6), C-188 de 2006 (f.j. 4), C-214 de 2007 (f.j. 4), C-400 de 2010 (f.j. 5.4.1.), C-102 de 2011(f.j. 4), C-133 de 2012 (f.j. 3.1 y 3.4.), C-518 de 2016 (f.j. 3.2), C-016 de 2016 (f.j. 3.2.2 y 3.2.3), C-438 de 2019 (f.j. 4) y C-453 de

2020 (párrafo 84).

30 Sentencia C-657 de 2000 (f.j. 3).

31 Al respecto, véanse las Sentencias C-473 de 2004 (párrafos 3.1 y siguientes), y C-415 de 2020 (párrafo 90)

32 Sobre el particular, véanse las Sentencias C-567 de 2000, C-501 de 2001, C-277 de 2011, C-896 de 2012 y C-147 de 2015

33 Sentencia C-025 de 1993 (párrafo 43):“el término ‘materia’, para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente”. En el mismo sentido, véanse, entre otras, las Sentencias C-992 de 2001 (f.j. 2.4.2), C-211 de 2007 (f.j. 3.3.5.3.3), C-077 de 2012 (f.j. 4.1.5), C-204 de 2016 (párrafo 15), C-044 de 2017 (párrafo 63) y C-121 de 2020 (f.j. 7).

34 Corte Constitucional, Sentencias C-025 de 1993 y C-896 de 2012

35 Tales criterios de conexidad fueron desarrollados en la Sentencia Sentencia C-896 de 2012 (f.j. 4.2.3.4).

36 En relación con la determinación del núcleo temático, ver Corte Constitucional, Sentencia C-501 de 2001, C-309 de 2002, C-133 de 2012, C-830 de 2013 y C-263 de 2016, entre otras.

37 Al respecto, véanse las Sentencias C-501 de 2001 (f.j. D.), C-120 de 2006 (f.j. 1.1.) y C-214 de 2007 (f.j. 3.3.) C-812 de 2009 (f.j. 2), C-896 de 2012 (f.j. 4.2.3.3) y C-493 de 2020 (párrafo 109).

38 En relación con el carácter sustantivo del vicio en mención, ver las Sentencias C-025 de 1993, C-170 de 1994, C-531 de 1995 (f.j. 3), C-501 de 2001 (f.j. 11), C-570 de 2003 (f.j. 6), C-460 de 2004 (f.j. 5), C-133 de 2012 (f.j. 3.14), C-721 de 2015 (f.j. 3.5.2), C-518 de 2016 (f.j.1.2.) y C-068 de 2020, entre otras.

39 Al respecto, véanse, entre otras, las sentencias C-305 de 2004 (f.j. 14), C-795 de 2004 (f.j. 5.), C-377 de 2008 (f.j. 3.2), C-714 de 2008 (f.j. 9.1), C-1062 de 2008 (párrafo 26), C-747 de 2012 (f.j. 5.2.2 y 5.2.3), C-016 de 2016 (f.j. 3.1.2 y 3.2.4), C-453 de 2016 (f.j. 6.1), C-008 de

2018 (párrafo 46), C-068 de 2020 (párrafo 112) y C-415 de 2020 (párrafo 55).

40 Sentencia C-415 de 2020 (párrafo 87).

41 Ibídem.

42 Cfr. Sentencia C-415 de 2020 (f.j. 105 y 106).

43 “En lo que respecta al juicio que debe llevar a cabo la Corte se ha determinado que consta de tres etapas. En la primera, se debe determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas, con la finalidad de establecer si es una disposición instrumental. En la segunda, se debe definir si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan relacionarse con las disposiciones acusadas. En la tercera, se ha de constatar que exista conexidad estrecha directa e inmediata entre las normas cuestionadas y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan” (f.j. 88). Consideraciones reiteradas en las Sentencias C-440 y C-464, ambas de 2020.

44 Metodología elaborada tomando como punto de partida las Sentencias C-126 de 2020 (f.j. 4.6) y C-415 de 2020 (párrafo 88).

45 Departamento Nacional de Planeación. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 – “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Pág. 672.