

Sentencia C-095/20

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cumple con los requisitos de aptitud sustantiva

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia

CONGRESO-Ciáusula general de competencia/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas

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

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

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Obligatoriedad

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Elaboración y trámite

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Control riguroso

Ahora bien, como se observará, las características generales de la unidad de materia para las leyes ordinarias se diferencian de las leyes de aprobación del PND, dado que estas revisten connotaciones particulares por su especialidad, heterogeneidad y la conjunción de la planeación y la ejecución, que hacen necesario un control más riguroso y, por tanto, estricto

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Alcance según la jurisprudencia de la Corte Constitucional

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad objetiva y razonable

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad causal, teleológica, temática o sistemática

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Conexidad directa e inmediata

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

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

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

NORMA ACUSADA-Contenido y alcance

NORMA LEGAL-Ubicación en un cuerpo normativo

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Instrumentos o estrategias necesarios para consecución de metas y objetivos

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

efectos de lograr la adecuada implementación de la Ley 1952 de 2019, además de preverse la capacitación de los funcionarios para el desarrollo del procedimiento oral previsto en dicha ley, precisando para el efecto que el Gobierno nacional a través de la Procuraduría General de la Nación revisará la entrada en vigencia de la ley disciplinaria

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

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

ORALIDAD EN LOS PROCESOS JUDICIALES-Desarrollo e implementación gradual

La Corte en su precedente constitucional ha reconocido que la implementación de la oralidad en los procesos judiciales puede conllevar traumatismos si no se tienen en cuenta las características del escenario donde esta se pretende aplicar.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Importancia en el marco de la función de planeación

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Expresión de la función de planeación

Conforme con ello, el mandato legal cuestionado se relaciona directa e inmediatamente con la función de planeación al tener como finalidad ordenar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público así lo fuera durante un cuatrienio. Se debe recordar que las estrategias para alcanzar las metas y prioridades de la acción del Estado definidas en la parte general del plan no son únicamente las de carácter especialmente presupuestal, sino también las generadas por normas jurídicas cuyo alcance regulador favorezca la consecución de los objetivos que se pretendan alcanzar

CODIGO GENERAL DISCIPLINARIO-Prorroga de entrada en vigencia

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

Referencia: expediente D-13281

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019, “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”

Accionante: Aníbal Carvajal Vásquez

Magistrado Ponente:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D.C., tres (3) de marzo de dos mil veinte (2020).

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

SENTENCIA

I. I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad el ciudadano Aníbal Carvajal Vásquez demandó el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019, “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”. A través de auto del 26 de junio de 2019, la demanda fue inadmitida debido a que incumplía los requisitos argumentativos predicables del cargo de inconstitucionalidad. Asimismo, en esta decisión se rechazó por improcedente la solicitud de suspensión provisional de la norma acusada que realizó el demandante.

El actor subsanó la demanda en debida forma de modo que fue admitida mediante auto del

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

. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la disposición acusada:

“Ley 1955 de 2019

(mayo 25)

por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

(...)

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

. LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD

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

Aduce que ello no se cumple tratándose de la norma acusada, ya que el título de la Ley 1955 no tiene ninguna relación con su artículo 140, en tanto este “(...) no tiene nada que ver con la prórroga de la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019”. También resalta que, en los

términos del artículo 339 de la Constitución, la ley del plan nacional de desarrollo (PND) está conformada por dos secciones: (i) la parte general, que señala los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno; y (ii) el plan de inversiones públicas, que contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución. Así enfatiza que tales contenidos no tienen vínculo alguno con una norma que, como sucede con el artículo demandado, prorroga la entrada en vigencia de una ley.

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

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

. INTERVENCIONES

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

En un mismo documento solicitan la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada. Las

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

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

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

Ahora bien, en cuanto al cargo planteado por la disconformidad entre el título de la ley y el contenido de la norma acusada, los intervinientes señalan que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, dicho título no tiene una condición de exhaustividad. Por ende, no se incurre en vicio cuando este no incorpora todas las materias analizadas, más aún si se

tiene en cuenta que está demostrada la estrecha conexidad entre la norma que prorroga la entrada en vigencia del código y el fortalecimiento y adecuación de las capacidades del Ministerio Público, necesaria para la implementación de dicha normativa.

Universidad Externado de Colombia

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

Jorge Eliecer Gaitán Peña

Aboga por la inexequibilidad de la norma demandada. El interviniente parte de señalar que la discusión en este caso se restringe a verificar la conexidad entre la norma demandada y la ley del plan y no a determinar, que también halla discutible, si la prórroga de la entrada en vigencia del CGD es imprescindible para adelantar los ajustes institucionales respectivos. A partir de ello considera que ninguno de los objetivos estratégicos está vinculado con la vigilancia de la conducta de los servidores públicos. Si se revisan las políticas establecidas en la ley del plan ninguna de ellas está vinculada con las finalidades del código de establecer un instrumento para combatir y erradicar conductas reprochables, por lo que no guardan ninguna relación con la parte general ni con el plan de inversiones.

Agrega que esta falta de conexión se expone incluso respecto del Pacto por la Legalidad, puesto que basta mirar “las motivaciones que dieron lugar a la expedición del nuevo código disciplinario para observar que lo que persigue es dar mayores herramientas a los operadores disciplinarios en la lucha contra la corrupción, hacer más ágil y eficiente el proceso disciplinario y endurecer las sanciones (...) no se entiende cómo la medida adoptada en el PND puede hacer más eficiente, efectivo y eficaz el proceso disciplinario. Muy por el contrario, suspender la vigencia de este código implica dejar a los operadores disciplinarios

sin una herramienta adecuada y efectiva”. Adicionalmente, considera que la inclusión de la norma acusada desconoce los efectos de cosa juzgada dadas las sentencias C-284 de 2016 y C-704 de 2017, las cuales se pronunciaron sobre las objeciones gubernamentales formuladas contra algunas previsiones del entonces proyecto de ley sancionado como fue el CGD.

. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

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

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

Agrega que la implementación del CGD comprende la consecución de recursos presupuestales por una cifra cercana a los \$129 mil millones, lo que justifica que el legislador haya previsto una disposición en la ley del plan que, al prorrogar la entrada en vigencia del código, permitiera la preparación del proceso y su idónea implementación. En ese sentido, existe conexidad directa e inmediata entre la prórroga mencionada y la necesidad de lograr y

ejecutar tales recursos, en tanto su ausencia “supone un obstáculo para adelantar las investigaciones disciplinarias de conformidad con las reglas del nuevo Código”. Por esta razón afirma que está comprobada la “conexidad causal, temática, teleológica y sistemática entre el objetivo del Plan y los fines esperados de la prórroga de la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

Cuestión preliminar: la aptitud sustantiva de la demanda

2. La Universidad Externado de Colombia considera que la Corte se debe inhibir puesto que la demanda resulta insuficiente al no desarrollar el cargo de inconstitucionalidad. El artículo 40.6 de la Constitución establece como derecho de los ciudadanos el presentar acciones públicas en defensa de la Constitución, sin que esté exento de algunas exigencias puntuales, dado que en virtud del principio democrático se presume la constitucionalidad de las disposiciones del Congreso de la República. Así se halla reglado en el artículo 2º del Decreto ley 2067 de 1991 y explicado por la jurisprudencia constitucional.

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

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

Inexistencia de cosa juzgada constitucional

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

Problema jurídico y metodología de decisión

4. Como se ha mencionado el actor sostiene que la norma demandada, que establece la prórroga de la entrada en vigencia del CGD, viola el principio de unidad de materia debido a que no guarda relación de conexidad con el contenido de los pactos que describen tanto los propósitos y objetivos nacionales a largo plazo como las metas y prioridades regulados en el

PND. Para sustentar este aserto recuerda que la jurisprudencia constitucional prescribe que la satisfacción del principio de unidad de materia en el caso de la ley del plan, depende de la verificación de la conexidad directa e inmediata con los contenidos de la parte general, que supuestamente al no comprobarse la disposición acusada es inexecutable.

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

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

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

El plan nacional de desarrollo. Reiteración de jurisprudencia constitucional

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

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

Además de definir sus componentes, la Constitución también determina dos grupos de obligaciones específicas en la confección del PND. De un lado, el artículo 340 dispone que habrá un Consejo Nacional de Planeación, como instancia consultiva y foro para la discusión del plan, integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. De otro lado, el artículo 341 superior fija reglas relativas a que i) el Gobierno debe elaborar el PND con participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo de Gobierno Judicial (Consejo Superior de la Judicatura), sometiendo el proyecto al concepto del Consejo Nacional de Planeación; ii) luego debe presentar el proyecto de ley a consideración del Congreso dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del periodo presidencial; iii) con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria, y los desacuerdos con el contenido de la parte general no serán obstáculo para que el Gobierno ejecute las políticas

propuestas en lo que sea de su competencia, no obstante cuando decida modificar la parte general debe seguir el procedimiento que se establece; iv) el plan nacional de inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes, en consecuencia, sus mandatos constituyen mecanismos idóneos para su ejecución y suplen los existentes sin necesidad de expedición de leyes posteriores; v) el Gobierno puede poner en vigencia mediante decreto ley el plan nacional de inversiones públicas, en caso de que el Congreso no lo apruebe dentro de los tres meses siguientes a la presentación; y vi) el Congreso puede modificar el plan de inversiones públicas a condición de que mantenga el equilibrio financiero.

Conforme con el artículo 342 de la Constitución, los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo están sometidos a regulación orgánica, disponiendo los mecanismos apropiados para su armonización y la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Esta normativa prevista en la Ley 152 de 1994 establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados en el artículo 342 superior, entre otros. De dicha preceptiva orgánica deben destacarse el artículo 3º que determina los principios generales que rigen las actuaciones nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación; los artículos 5º y 6 concernientes a los contenidos de la parte general del plan y de inversiones; los artículos 7º y ss. que determinan las autoridades e instancias nacionales de planeación; los artículos 13 y ss. que aluden al procedimiento para la elaboración del PND; los artículos 20 y ss. que hablan sobre la aprobación del plan; los artículos 26 y ss. que refieren a la ejecución del plan; los artículos 29 y ss. alusivos a la evaluación del plan; entre otros.

A partir de estas consideraciones la Corte ha resaltado el carácter reglado de la ley del PND y su naturaleza especial en el ordenamiento jurídico. Sobre el primer aspecto desde su jurisprudencia más temprana la Corte destacó la importancia que la Constitución y la legislación orgánica confieren a la ley del PND para lo cual se fijan un grupo de requisitos especiales que se han enunciado y que trascienden al procedimiento legislativo, al abarcar el proceso de preparación, las instancias de participación, el trámite de aprobación y las previsiones sobre la ejecución. En cuanto a la naturaleza especial de la ley del plan se ha resaltado la especial posición en el sistema de fuentes y una particular fuerza normativa. Este Tribunal ha señalado que “una norma que desarrolle materias contenidas en la ley del

Plan Nacional de Desarrollo, no podrá contener disposiciones contrarias a la misma, aunque se trate de disposiciones legales equivalentes, pues de manera expresa la Constitución le ha otorgado prevalencia (...)”.

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

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

6. El artículo 158 de la Constitución dispone que todo proyecto de ley debe referirse a la misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El principio de unidad de materia refiere a un asunto sustantivo propio de la racionalidad en el trámite legislativo y vinculado a la competencia del Congreso. No se trata de una regla particularmente inflexible, pues significaría una afectación desproporcionada del principio democrático, representado en el ejercicio del amplio margen de configuración legislativa. Así, la aplicación de este principio “no puede ser extrema, por cuanto ello permitiría limitar ilegítimamente la competencia legislativa del Congreso de la República. Su objetivo no es obstaculizar, dificultar o entorpecer la labor legislativa. El principio democrático demanda deferencia de parte del juez constitucional con el diseño y organización que se haya elegido mediante el proceso político legislativo”.

La Corte ha señalado que el principio de unidad de materia se satisface cuando las disposiciones o modificaciones incorporadas a un proyecto de ley guardan una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante del mismo. Estos diversos tipos de conexidad evidencian, a su turno, que la infracción de tal principio se origina cuando la disposición correspondiente no guarda ninguna relación con la materia

dominante de la iniciativa correspondiente, además de confirmar el carácter flexible de la interpretación del mismo. Al respecto, la Corte ha señalado que “la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, si es posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada es, por ese concepto, exequible”.

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha determinado que el estándar antes propuesto no es aplicable tratándose de la ley del PND, en la cual el grado de eficacia del principio de unidad de materia responde a un estándar más exigente, derivado de la precisa regulación constitucional y orgánica descrita. El precedente constitucional sobre la materia es amplio por lo que en este apartado se hará una breve recapitulación de las reglas jurisprudenciales que se derivan de dicho principio. Como se ha señalado, la parte general del PND contiene los propósitos y objetivos generales de largo plazo, así como las metas y prioridades de la acción estatal a largo plazo. Estos asuntos, como es apenas natural, cubren las más variadas materias, razón por la cual dicha parte general es necesariamente multitemática y no puede estar gobernada por una relación de conexidad con una materia predominante. Así, se considera que “no es posible, en estricto sentido, identificar una materia o tema dominante de la ley –más allá del tema genérico de la planeación- dado que se ocupa de regular muy variadas áreas y sectores de la vida estatal y comunitaria”.

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

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

de soporte constitucional.

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

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

Para esta Corporación una conexidad eventual se verifica cuando el cumplimiento del objetivo previsto en la parte general del PND no puede obtenerse inequívocamente de la medida legislativa acusada, sino solo de forma hipotética. A su turno, la afectación de la unidad de materia derivado de la conexidad mediata se origina cuando el logro del objetivo mencionado no se deriva de la ejecución de la norma presupuestal, sino que además requiere del cumplimiento o presencia de otra condición o circunstancia. En tanto no es

posible hacer un inventario taxativo de las medidas instrumentales del plan que vulneran el principio de unidad de materia, la Corte ha identificado algunos casos paradigmáticos. Uno de ellos está referido a aquellas normas que, por su naturaleza son completamente ajenas a la normativa de planeación, porque regulan asuntos no contenidos en la parte general del PND, lo cual implica que exceden la regulación propia del cuatrienio. De ahí que para este Tribunal se desconoce el mencionado principio por “aquellas normas que no tengan como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio, de manera tal que la ley del plan no puede ser empleada para ‘llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores’ (...) o para ‘ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, sin ninguna relación con los objetivos y metas de la función de planificación’”.

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

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

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

Ubicación y alcance de la disposición demandada

8. El artículo 140 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”, está contenido en la Subsección 6 de la Sección I denominada “Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia”,

acápites que a su vez hacen parte del Capítulo II sobre “mecanismos de ejecución del plan” del Título II. En tal sentido, la disposición demandada es instrumental, pues no establece ningún objetivo general o meta, sino que constituye una medida encaminada a prorrogar la entrada en vigencia del Código General Disciplinario hasta el 1 de julio de 2021.

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

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

9. A través de la Ley 1955 de 2019, se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. El Título I “parte general” comprende al artículo 1° que establece como objetivo “sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030”. Seguidamente, el artículo 2° estipula que hace parte integral del PND y es anexo de dicha normativa, el documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, elaborado por el Gobierno nacional “con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, y construido desde los territorios, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo”.

El artículo 3°, por su parte, se refiere a los pactos del PND. Empieza señalando que el plan está compuesto por objetivos de política pública denominados pactos, que refleja la importancia del aporte de todas las facetas de la sociedad en la construcción de una Colombia equitativa. Menciona que el plan se basa en tres aspectos estructurales: 1. La legalidad, 2. El emprendimiento y 3. La equidad. En relación con la legalidad se señala que el

PND “establece las bases para la protección de las libertades individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la ley y la garantía de los derechos humanos, para una lucha certera contra la corrupción y para el fortalecimiento de la Rama Judicial”. Sobre el sustento de la legalidad define el pacto por el emprendimiento y el resultado final del pacto por la equidad. Además, se expresa que el logro de estos objetivos requiere de “algunas condiciones habilitantes que permitan acelerar el cambio social”, por lo que el plan contempla una lista de pactos que “contienen estrategias transversales” e integra “una visión territorial basada en la importancia de conectar territorios, gobiernos y poblaciones”.

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

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

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

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

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

En conclusión, para la Corte dentro de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo se hace referencia específica a la temática de la disposición acusada. Ciertamente, uno de los componentes del Pacto por la legalidad está relacionado con la lucha contra la corrupción,

por lo cual se plantea la necesidad de adoptar diversas medidas entre las que se destaca la adecuación técnica, procedimental, logística, conceptual y de infraestructura tecnológica y física a efectos de lograr la adecuada implementación de la Ley 1952 de 2019, además de preverse la capacitación de los funcionarios para el desarrollo del procedimiento oral previsto en dicha ley, precisando para el efecto que el Gobierno nacional a través de la Procuraduría General de la Nación revisará la entrada en vigencia de la ley disciplinaria.

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

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

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

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

La misma Procuraduría General de la Nación reconoce que la implementación del Código General Disciplinario compromete recursos por cerca de \$129.000.000.000, con lo cual, en su criterio, se encuentra fundamentada la decisión del Congreso de la República a través del

Gobierno nacional de prorrogar la entrada en vigencia de esa normativa a efectos de lograr su adecuada implementación. Por lo tanto la disposición acusada, como norma instrumental, guarda coherencia y una clara correspondencia lógica con la temática general de la ley, ya que una de las modificaciones más importantes del nuevo código está relacionada con la implementación de la oralidad en el curso del proceso disciplinario, por lo que dicho cambio involucraba medidas de orden técnico, procedimental, logístico y de capacitación -demanda grandes esfuerzos presupuestales-, con la finalidad de que la celeridad, eficacia e igualdad pretendida con la expedición de la Ley 1952 de 2019 se cumpla material y efectivamente.

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

De esta manera, también está presente el concepto de planeación. Atendiendo su especial fuerza jurídica, el PND es desde la perspectiva del artículo 334 superior una de las mayores expresiones de la dirección de la economía por parte del Estado, es decir, como lo acopió la Corte una “expresión suprema de la función de planeación”, que se erige en el “esfuerzo del Estado por estructurar una política económica razonada y armónica durante un cierto período” y así constituirse en “un presupuesto indispensable para el logro de los objetivos básicos del sistema constitucional”, al tratarse de “un mecanismo ordenador y aglutinador de la política estatal”. Conforme con ello, el mandato legal cuestionado se relaciona directa e inmediatamente con la función de planeación al tener como finalidad ordenar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público así lo fuera durante un cuatrienio.

Se debe recordar que las estrategias para alcanzar las metas y prioridades de la acción del Estado definidas en la parte general del plan no son únicamente las de carácter especialmente presupuestal, sino también las generadas por normas jurídicas cuyo alcance regulador favorezca la consecución de los objetivos que se pretendan alcanzar.

Halla esta Corporación que existe una conexidad teleológica directa entre el precepto instrumental y los objetivos, metas y estrategias general del PND, al verificarse la relación entre los medios y los fines. De la misma manera, no son necesarias mayores lucubraciones para verificar la conexión predicable de la generalidad de las leyes, esto es, temática, causal, metodológica y sistemática entre los objetivos del plan y los fines esperados con el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019.

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

Este Tribunal ha sentado que normas de tipo sancionatorio (sentencias C-016 de 2016, C-008 de 2018 y C-092 de 2018) no pueden contenerse en la ley del PND, dado que por la naturaleza son completamente ajenas a la planificación económica, además que por su carácter permanente en principio no deberían ser incluidas en una ley con vocación transitoria. De igual modo, tratándose de normas sobre el IBC de los independientes sostuvo en la sentencia C-219 de 2019 que disposiciones de seguridad social de índole transversal y de carácter permanente en el orden jurídico deben incluirse en una ley ordinaria. Por último, en la sentencia C-068 de 2020 en alusión específica al precedente constitucional anterior (C-219 de 2019) manifestó que “recuérdese que esta regla de temporalidad no es un criterio para determinar la unidad de materia, pero es un elemento adicional que refuerza o desvirtúa la eventual conexidad de una norma demandada con la ley que la contiene”.

Por tal razón, las reglas que sujetan el principio de unidad de materia tratándose de la ley del PND deben cumplir unos derroteros más estrictos, que según se expuso están dados

principalmente (i) por la conexión estrecha entre la norma acusada y los objetivos generales de la ley del plan, (ii) la conexidad directa e inmediata, (iii) tener un claro fin planificador, y (iv) la conexión teleológica; todo lo cual como se pudo verificar en esta oportunidad, se cumple integralmente.

Adicionalmente, se trata de una disposición legal que en conjunción con los objetivos generales de la ley del PND se limita a prorrogar la vigencia del Código General Disciplinario por un tiempo determinado (1º de julio de 2021), toda vez que ad portas de su entrada en funcionamiento no se contaba con la adecuada implementación, por lo que hacía necesaria su inserción dentro de la ley del plan bajo la disponibilidad de recursos para financiarla. En esa medida, advierte este Tribunal que no se está ante una disposición de carácter sustancial, estructural o permanente, sino ante una norma de contenido normativo temporal -al prorrogar la vigencia del CGD por un plazo determinado-, prevista en una ley del PND cuya vocación es transitoria.

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

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

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

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Salvamento de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Salvamento de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DE LAS MAGISTRADAS

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO Y

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

A LA SENTENCIA C-095/20

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Norma acusada no guarda conexidad directa e inmediata con las metas y objetivos del PND, lo cual desconoce el principio de unidad de materia y genera la inconstitucionalidad de la disposición (Salvamento de voto)

CODIGO GENERAL DISCIPLINARIO-Prórroga de entrada en vigencia, no guarda conexidad directa e inmediata con el PND (Salvamento de voto)

A partir de estas premisas, se encuentra que la medida contenida en la norma acusada, esto es, la prórroga en la entrada en vigencia del CGD no guarda conexidad directa e inmediata con el objetivo general del PND, consistente en fortalecer la lucha contra la corrupción.

Referencia.: Expediente D-13281

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019, “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”

Accionante: Aníbal Carvajal Vásquez

Magistrado Ponente

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Con el respeto acostumbrado a las decisiones de la Corte Constitucional, manifestamos que salvamos nuestro voto respecto de lo decidido por la Sala Plena en sentencia C-095 del 3 de marzo de 2020, la cual declaró exequible, por los cargos analizados, el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. ‘Pacto por

Consideramos que la norma acusada, que extiende el plazo para la entrada en vigencia del Código General Disciplinario, en adelante CGD, viola el principio de unidad de materia, en la medida en que no cumple con el requisito de conexidad directa e inmediata con los contenidos generales del plan nacional de desarrollo. Así, el único argumento planteado por la sentencia para sustentar la constitucionalidad de la disposición es insuficiente. Asimismo, desconoce el grado de escrutinio que fija la jurisprudencia constitucional respecto del contenido y alcance del mencionado principio para el caso particular de la ley del plan nacional de desarrollo.

Para sustentar esta conclusión, exponemos los siguientes argumentos:

1. Analizada la decisión de la mayoría, se advierte que la razón que sustenta la constitucionalidad de la norma demandada es que la prórroga de la entrada en vigor del CGD guarda conexidad directa e inmediata con el objetivo general del PND vinculado a la lucha contra la corrupción. En particular, la sentencia confiere pleno valor a lo planteado en el documento de Bases del plan, en el sentido que esa prórroga era necesaria para garantizar la adecuación presupuestal, en infraestructura y en formación de servidores públicos, requerida para la implementación adecuada del CGD. Esta postura acepta acríticamente la relación de causalidad planteada por el documento de Bases del plan, sin someterlo a cuestionamiento alguno. Advertimos que, si esa labor se hubiese efectuado, forzosamente tendría que haberse llegado a una conclusión diferente, esto es, la inconstitucionalidad de la norma por desconocer el principio de unidad de materia.

2. Como se expresó en la ponencia presentada originalmente por la magistrada Ortiz Delgado y que no fue acogida por la mayoría, la conclusión sobre la falta de conexidad directa e inmediata entre los objetivos, propósitos y metas generales del PND y la disposición acusada, se explica por tres razones principales: (i) la inexistencia de una relación causal inequívoca entre dichos objetivos y la prórroga del CGD y, antes bien, la presencia de contradicciones en aquellos y esta; (ii) el incumplimiento de la regla fijada por la jurisprudencia constitucional, que proscribe la utilización de las normas sobre mecanismos de ejecución del PND para llenar los vacíos e inconsistencias de leyes anteriores; y (iii) el hecho de que la prórroga de la vigencia de la Ley 734 de 2002 pudo tramitarse de manera autónoma en el Congreso, puesto

que había oportunidad para ello, a través de un procedimiento legislativo que garantizase un debate democrático, transparente, participativo y deliberativo.

3. En cuanto a lo primero, debe partirse de considerar que el Código General Disciplinario fue expedido precisamente con el propósito de lograr una actuación disciplinaria más eficiente, fundada particularmente en el cambio del sistema escritural a la oralidad. En efecto, la exposición de motivos de la iniciativa estableció lo siguiente, que por su importancia para el presente salvamento de voto se transcribe in extenso:

“Como parte del compromiso con la institucionalidad colombiana y en aras de un sistema normativo cada vez más cercano a la realidad de la vida jurídica y social, la Procuraduría General de la Nación, como cabeza del Ministerio Público, conformó, el pasado mes de abril de 2014, una comisión integrada por distintas entidades públicas y privadas, la cual tuvo como propósito la elaboración de un proyecto normativo para ser presentado ante el Congreso de la República, con el objetivo de reformar el poder disciplinario del Estado en Colombia.

Esa Comisión tuvo la honrosa participación de las siguientes entidades: Consejo Superior de la Judicatura, el Consejo de Estado, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Personería de Bogotá, el Colegio de Abogados en Derecho Disciplinario y el Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario y, por supuesto, la Procuraduría General de la Nación.

Así, transcurridos tres meses, el resultado fue el presente proyecto de Código Disciplinario Único, cuyo propósito es el de efectuar algunos cambios y ajustes que muchos sectores de la Sociedad y de la comunidad jurídica reclamaba.

Seguramente los casos de corrupción y de ineficiencia administrativa que tanto daño le causan al país no van a desaparecer por la eventual aprobación y promulgación del presente proyecto, pues se considera que la causa de estos dos males se debe a la carencia de los principios y valores que debe tener cualquier persona que aspire a ocupar un cargo público o a ejercer una función pública. La corrupción es el resultado de la vilipendiada ética pública.

De igual modo, este proyecto de Código tampoco podrá resolver las innumerables situaciones jurídicas que pueden derivarse por el ejercicio de la acción disciplinaria y por los

controles judiciales a los que están sometidas las decisiones que culminan las actuaciones de esta especial naturaleza.

Sin embargo, el proyecto que se presenta sí cumple con unos estándares mínimos, cuyo propósito es el de contar con un Código de disciplina mucho más claro, eficiente, práctico, proporcionado y, muy especialmente, aumentando en gran medida las garantías y los derechos fundamentales de quien debe ser investigado.” (Negrillas y subrayas no originales).

Ahora bien, en la misma exposición de motivos se hace referencia expresa a que las modificaciones de procedimiento están unívocamente dirigidas a dotar de mayor celeridad al trámite disciplinario. Sobre el particular, el proyecto de ley planteó lo siguiente:

“2.6 En cuanto a los aspectos probatorios y procesales

La propuesta de reforma también se ocupó de aspectos procesales de primerísimo orden: la incorporación de un régimen probatorio propio, algunos ajustes a las formas de notificación y a la novedosa apuesta de establecer un único procedimiento, cuya característica principal será el adelantamiento del proceso por medio de audiencia, una vez se profiera el respectivo pliego de cargos, situación que si bien no es la adopción de un sistema acusatorio sí posibilita la aplicación de los principios de publicidad, inmediación y celeridad, entre otros.

(...)

En cuanto a un único procedimiento, podemos decir que el derecho disciplinario no puede ser ajeno a los sistemas procesales que se han establecido en el ordenamiento jurídico interno, los que a su vez se han estructurado atendiendo la normatividad internacional, especialmente aquella que se ocupa de la garantía de los derechos fundamentales. Dichos postulados demandan la articulación de procesos públicos con primacía de la oralidad y de la inmediación probatoria. Así mismo, la dinámica procesal disciplinaria, con base en la jurisprudencia y la doctrina, ha evolucionado, lo que condujo en la práctica a la verbalización del procedimiento, quedando en un segundo plano el procedimiento ordinario.

En la más reciente reforma al Código Disciplinario Único, jalonada por la Ley 1474 de 2011, si bien se introdujeron algunas modificaciones y se conjuraron ambigüedades que se presentaban en el trámite de las audiencias, varias de estas resultaron en la práctica

verdaderos obstáculos para su diligenciamiento, tal y como acontece con el trámite de los recursos, especialmente en lo que tiene que ver con la recusación, a lo que se suma el amplio despliegue procesal que se debe surtir en la segunda instancia.

La experiencia tanto de las autoridades disciplinarias como de los abogados litigantes, en virtud del adelantamiento del procedimiento verbal, nos ha indicado que existen aún muchos vacíos en cuanto a la regulación del trámite de la audiencia y de las distintas situaciones que se presentan, que en algunas oportunidades dificultan su desenvolvimiento y pronto diligenciamiento, haciendo necesario generar instrumentos normativos que le permitan al funcionario con potestad disciplinaria adoptar decisiones que estén acordes con las características de este tipo de procedimientos. Así mismo, para que los sujetos procesales puedan contar con reglas claras y previamente definidas.

(...)

Todo lo anterior constituye el fundamento para proponer y desarrollar un único procedimiento, con dos etapas plenamente definidas: investigación y juzgamiento, las que se llevarían a cabo por parte de un mismo funcionario.”

A partir de estas premisas, se encuentra que la medida contenida en la norma acusada, esto es, la prórroga en la entrada en vigencia del CGD no guarda conexidad directa e inmediata con el objetivo general del PND, consistente en fortalecer la lucha contra la corrupción. En efecto, la jurisprudencia constitucional, explicada en la sentencia de la que nos apartamos, determina que una relación de conexidad con dichos atributos exige que el mecanismo de implementación del PND sea una herramienta que inequívocamente permita el logro de los objetivos y metas generales del plan. En el caso analizado, no solo esa relación no está acreditada, sino que la medida legislativa contradice los propósitos que pretende alcanzar. Ello si se tiene en cuenta que, si la finalidad esencial del CGD, como se ha visto, es lograr un procedimiento disciplinario más célere y eficiente, la norma del PND que prorroga la entrada en vigencia de ese Código extiende la permanencia en el orden jurídico del régimen disciplinario que, en virtud de sus dificultades en términos de eficiencia y celeridad, se consideró por el Legislador que debía ser sustituido por uno nuevo.

De esta manera, es claro que no existe conexidad inmediata ni directa entre el objetivo de lucha contra la corrupción y una norma que prorroga la vigencia de un régimen disciplinario

calificado como ineficiente y carente de celeridad. Antes bien, lo que se evidencia es una contradicción entre medios y fines, que desvirtúa cualquier relación de conexidad entre los objetivos y metas generales con el mecanismo de implementación demandado en esta oportunidad. Por ende, descartada la relación de instrumentalidad exigida por el precedente que sustenta esta decisión, se concluye necesariamente la infracción del principio de unidad de materia.

5, Sin embargo, la sentencia sostiene, insistimos como único argumento, que la relación de conexidad sí se demuestra por el hecho de la necesidad de contar con un plazo más extenso para la entrada en vigencia del Código General Disciplinario, que permitiese la adecuación institucional al nuevo procedimiento único y oral.

En nuestro criterio, este razonamiento no demuestra la pretendida relación de conexidad, sino que evidencia el incumplimiento de una de las reglas jurisprudenciales sobre la vigencia del principio de unidad de materia en el PND, consistente en la prohibición de prever como mecanismo de ejecución del mismo, disposiciones que, en realidad, buscan subsanar vacíos o inconsistencias de leyes anteriores o la falta de decisión política de facilitar los instrumentos necesarios para hacer eficaz la oralidad en el proceso disciplinario. Esto por la simple razón que normas de ese carácter son abiertamente incompatibles con los propósitos de la planeación.

Al respecto, llama la atención que a pesar de que el fundamento jurídico 10 de la sentencia señala que el “mandato legal cuestionado se relaciona directa e inmediatamente con la función de planeación al tener como finalidad ordenar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto así lo fuera durante un cuatrienio”, la decisión no ofrece argumentos que soporten adecuadamente esta conclusión.

6. Antes bien, concurren varias razones que llevan a una inferencia opuesta. Sobre el particular, debe partirse de considerar que el título XII de la Ley 1952 de 2019 establece precisas reglas sobre su propia transitoriedad y vigencia. Respecto de lo primero, el artículo 263 del CGD indica que “los procesos disciplinarios en los que se haya proferido auto de apertura de investigación disciplinaria o de citación a audiencia al entrar en vigencia la presente ley continuarán tramitándose de conformidad con las ritualidades consagradas en el procedimiento anterior.” De la misma manera, se prescribe que las “indagaciones

preliminares que estén en curso al momento de entrada de la vigencia de la presente ley, se ajustarán al trámite previsto en este código.”

Respecto de la entrada en vigencia del Código, su artículo 264 determina que “con el fin de promover la capacitación, investigación, divulgación y publicación del contenido de la presente ley, la Procuraduría General de la Nación podrá destinar hasta el 1% de su presupuesto al Instituto de Estudios del Ministerio Público.” Igualmente, el artículo 265 dispone que el Código entraría a regir cuatro meses después de su sanción y publicación. Esto con excepción de los artículos 33, 101, 102, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235 y 254, todos ellos relativos al nuevo procedimiento disciplinario, que entrarían en vigor dieciocho meses después de la promulgación del Código.

7. Como se observa, el CGD contó desde su inicio con previsiones expresas, tanto de índole presupuestal como normativa, que contemplaban los plazos que se estimaron necesarios por el Congreso para adecuar la institucionalidad ante el nuevo procedimiento y estipular los recursos financieros y de otra índole, necesarios para ese propósito. Incluso, se planteó un término amplio de suspensión de la entrada en vigor de dicha normativa, precisamente ante la advertencia de los retos que imponía su implementación procesal.

Por lo tanto, el objetivo del precepto ahora acusado, consistente en extender el término de suspensión de la entrada en vigencia del Código, se explica exclusivamente en el yerro en que pudo haber incurrido el Legislador al prever un plazo insuficiente para el efecto, lo cual bien podía evaluarse en una ley ordinaria, pero era muy discutible en la ley del plan. Esto hace que se infrinja la regla jurisprudencial antes explicada y, por la misma razón, se desconozca el principio de unidad de materia, de la forma en que lo ha caracterizado esta Corte para el caso particular de la ley del plan nacional de desarrollo.

8. Sin embargo, también advertimos que contra los argumentos planteados podría válidamente afirmarse, y así lo hace la sentencia, que la conexidad se cumple debido a que el documento de las Bases del PND hace expresa la necesidad de la prórroga de la entrada en vigencia del Código General Disciplinario, lo que demostraría la relación de inequívoca instrumentalidad.

Ante este argumento, debe partirse de señalar que, si bien los contenidos que conforman la

parte general del PND no están sometidos al principio de unidad de materia, precisamente debido al carácter intrínsecamente multitemático de esa normativa, ello no quiere decir que la enunciación en la parte general de cualquier instrumento permita acreditar la relación de conexidad. Si se aceptase ese argumento, entonces se dejaría sin contenido alguno el principio de unidad de materia, puesto que bastaría con enunciar el mecanismo en la parte general para que resulte conexo, lo cual resultaría agravado por el hecho de la extensión y multiplicidad de temas que puede abordar la parte general del PND y, en mucha mayor medida, un documento como las Bases del plan, que se caracteriza por hacer referencia a prácticamente cada aspecto imaginable de la administración pública y del ejercicio de las funciones estatales.

9. Con base en lo expuesto, se observa que, si bien el documento de Bases del PND hace referencia a la materia de la norma acusada, (i) en modo alguno prevé que la revisión de la vigencia equivalga a una prórroga general e incondicionada de la entrada en vigor del CGD, como la prevista en la disposición demandada; y en cualquier circunstancia (ii) las razones anteriormente planteadas demuestran que dicha prórroga, en vez de ser un instrumento para el cumplimiento del objetivo de la lucha eficaz contra la corrupción, opera en sentido contrario, al posponer el ingreso al orden jurídico de un instrumento legal diseñado precisamente para el logro de esa meta.

10. En consecuencia, las suscritas magistradas concluimos que el artículo acusado, contrario a lo expresado por la mayoría, no guarda conexidad directa e inmediata con las metas y objetivos del PND, lo cual desconoce el principio de unidad de materia y genera la inconstitucionalidad de la disposición.

11. Finalmente, no puede perderse de vista que en el presente caso el Congreso estaba en plena capacidad de adoptar una legislación autónoma, la cual modificase el Código General Disciplinario con el fin de ampliar el plazo para su entrada en vigencia. Como se explicó, las normas procedimentales de dicha normativa, entre ellas las que instauran la oralidad en el procedimiento disciplinario, fueron prorrogadas en su versión original, de modo que entrarían en vigor hasta junio de 2021. Por ende, es evidente que al momento en que se promulgó la ley del PND, este término estaba en curso y aún faltaba un lapso importante para la finalización del plazo previsto.

De esta manera, bien pudo el Legislador haber tramitado un proyecto de ley en el que, de forma específica y particular, se hubiesen planteado las razones que obligaban a la prórroga mencionada. Por esta misma razón, los congresistas habrían tenido la oportunidad de discutir, también de manera específica, sobre ese asunto, garantizándose un genuino debate y, con ello, la conformación de la debida voluntad democrática de las cámaras, entendida desde una perspectiva material. En cambio, la opción adoptada, derivada de una consideración imprecisa del documento de “Bases del PND” y que se confunde dentro de los diferentes e importantes temas que integran la ley del plan, no cumple con los estándares planteados, que preservan la obligación constitucional de que las normas legales estén precedidas de un procedimiento participativo y deliberativo suficiente.

De esta manera, exponemos las razones que nos llevan a salvar el voto respecto de lo decidido en la sentencia C-095 de 2020.

Fecha ut supra,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada