

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-119/25

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE EN PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Vulneración porque temática no fue aprobada en primer debate conjunto de las comisiones tercera y cuarta de ambas cámaras legislativas

La Corporación concluye que la temática que deroga el aparte demandado del artículo 372 de la Ley 2294 de 2023, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, no fue objeto de ninguna discusión ni en las sesiones conjuntas ni en las Plenarias. En otras palabras, si bien es posible que las plenarias introduzcan contenidos normativos novedosos durante el trámite de la Ley del Plan Nacional de desarrollo, para que se dé cumplimiento a los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible, las disposiciones nuevas deben tener relación con las temáticas y materias aprobadas y discutidas en el primer debate conjunto de las comisiones tercera y cuarta de ambas cámaras. Esto no ocurrió respecto de la expresión demandada, mediante la cual se derogó el artículo 52 de la Ley 2136 de 2021, dentro de las derogatorias del artículo 372 de la Ley 2294 de 2023, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Vulneración porque norma no tiene relación de conexidad directa e inmediata con objetivos del Plan Nacional de Desarrollo ni con el plan plurianual de inversiones

La Sala evidencia que, a pesar de la relación temática con alguno de los objetivos que integran la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, en los términos del título anterior no se evidencia una relación de conexidad “directa e inmediata”, al tratarse de disposiciones que modifican de manera permanente el ordenamiento jurídico y que no persiguen un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, en la medida en que pretenden subsanar vacíos asociados a la estructura orgánica de un ministerio, materia propia del procedimiento legislativo ordinario o de las funciones ejecutivas, según quedó explicado anteriormente. De igual forma, debe tenerse también en consideración que las normas no satisfacen la conexidad con el plan plurianual de inversiones, en el cual se señala la proyección indicativa de las fuentes de financiación para la ejecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Alcance

(...) la Corte Constitucional a lo largo de su jurisprudencia ha establecido reglas claras que delimitan el alcance del principio de consecutividad derivado del artículo 157 constitucional. Así, se ha establecido que este principio al establecer límites temporales a la función de producción normativa del legislador, permite la eficiencia legislativa en la medida que se configura como un parámetro que permite que los proyectos de ley sean tramitados de acuerdo a una “secuencia lineal” en donde deben pasar, salvo las excepciones de ley, por cuatro debates: primero ante las comisiones constitucionales permanentes y posteriormente ante las plenarias de las Cámaras legislativas. Ahora bien, este principio no es absoluto y, por el contrario, debe ser armonizado con el principio de identidad flexible, que permite la realización de modificaciones durante el trámite legislativo siempre que éstas tengan relación con las temáticas debatidas con anterioridad y no constituyan un objeto autónomo cuyo desarrollo puede configurarse en un proyecto de ley independiente.

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Obligación de las comisiones y plenarias de estudiar y debatir los temas puestos a su consideración

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE EN LA APROBACION DE LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Alcance

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Vulneración produce inexequibilidad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Contenido y alcance

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

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Carácter más estricto

La jurisprudencia constitucional ha diseñado un juicio de constitucionalidad estricto bajo el cual procede a verificar el cumplimiento del principio de unidad de materia en estos casos. Tiene como propósito principal determinar la existencia de una conexidad directa e inmediata entre la disposición objeto de control y los contenidos de la ley.

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

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Metodología

(...) para evaluar el cumplimiento del principio de unidad de materia, amerita: (i) determinarse la ubicación y alcance de la norma impugnada y, a partir de ello, establecer si ésta tiene o no naturaleza instrumental; (ii) establecerse si existen programas o proyectos descritos de manera concreta, específica y detallada incorporados en el Plan Nacional de Inversiones que puedan relacionarse con la disposición juzgada (en caso afirmativo deben caracterizarse); y, finalmente (iii) determinarse si entre la disposición instrumental acusada y los programas o proyectos identificados en el paso anterior existe una conexidad directa e inmediata, de forma que la medida instrumental sea necesaria para impulsar su cumplimiento.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C- 119 DE 2025

Referencia: Expedientes D-15.512.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 372 (parcial) de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

Demandante: Jorge Edwin Velasco Narváez.

Magistrada sustanciadora:

Bogotá, D. C., dos (2) de abril de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, en especial de la prevista por el artículo 241.4 de la Constitución Política, profiere la siguiente

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

El ciudadano Jorge Edwin Velasco Narváez presentó demanda de acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 372 (parcial) de la Ley 2294 de 2022, que derogó el artículo 52 de la Ley 2136 de 2021.

La Corte debió determinar (i) si la expresión acusada trasgredió los incisos 2º y 3º del artículo 160 superior, referidos al cumplimiento dentro del trámite legislativo de los principios consecutividad e identidad flexible y (ii) si la derogatoria del artículo 52 de la Ley 2136 de 2021, dispuesta por el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023, desconoció el artículo 158 superior, referido a la obligación que las normas contenidas en un cuerpo normativo guarden una unidad temática con el asunto regulado. Este imperativo constitucional tiene, además, especial connotación cuando se trata de normas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Al estudiar el primero de los problemas jurídicos, la corporación concluyó que la temática que deroga el aparte demandado del artículo 372 de la Ley 2294 de 2023, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, no fue objeto de ninguna discusión ni en las sesiones conjuntas ni en las Plenarias. En ese sentido, reiteró que, si bien es posible que las plenarias introduzcan contenidos normativos novedosos durante el trámite de la Ley del Plan Nacional de desarrollo, para que se dé cumplimiento a los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible, las disposiciones nuevas deben tener relación con las temáticas y materias aprobadas y discutidas en el primer debate conjunto de las comisiones tercera y cuarta de ambas cámaras. Esto no ocurrió respecto de la expresión demandada, mediante la cual se derogó el artículo 52 de la Ley 2136 de 2021, dentro de las derogatorias del artículo 372 de la Ley 2294 de 2023, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo.

Para analizar el cargo presentado referido a la violación del principio de unidad de materia, la Corte reiteró su jurisprudencia sobre las exigencias específicas del principio en los planes nacionales de desarrollo. Así, la Sala Plena recordó que una flexibilización de dicha garantía democrática, permitiría la introducción de legislación ajena a los propósitos constitucionales que explican el rol de la planificación estatal.

En este orden, la Sala consideró que la verificación de la vulneración del principio de

unidad de materia requerirá de la realización de un juicio de constitucionalidad estricto por medio del cual, el juez constitucional debe: i) determinarse la ubicación y alcance de la norma impugnada y, a partir de ello, establecer si ésta tiene o no naturaleza instrumental; (ii) establecerse si existen programas o proyectos descritos de manera concreta, específica y detallada incorporados en el Plan Nacional de Inversiones que puedan relacionarse con la disposición juzgada (en caso afirmativo deben caracterizarse); y, finalmente (iii) determinarse si entre la disposición instrumental acusada y los programas o proyectos identificados en el paso anterior existe una conexidad directa e inmediata, de forma que la medida instrumental sea necesaria para impulsar su cumplimiento.

En relación con este último análisis, es decir, la conexidad directa e inmediata, se recordó que las disposiciones presupuestales o ejecutivas deben ser idóneas para garantizar la efectiva realización, ejecución o cumplimiento de una meta, un objetivo o una estrategia de la parte general del plan de desarrollo. Por el contrario, la conexión de un precepto de ejecución no es directa ni inmediata en aquellos supuestos en los cuales, a partir de su aplicación, no pueden obtenerse inequívocamente los objetivos o metas del plan o el logro de estos es sólo hipotético, eventual o remoto.

Por otro lado, esta Corporación señaló, que cuando las disposiciones tienen vocación de permanencia, el Gobierno tiene una carga argumentativa reforzada dentro del debate legislativo, y debe justificar que la norma en cuestión: (i) es una expresión de la función de planeación; (ii) favorece la consecución de los objetivos, naturaleza y espíritu de la ley del plan; y (iii) constituye un mecanismo para la ejecución del plan nacional de inversiones o una medida necesaria para impulsar el cumplimiento del Plan de Desarrollo.

Esto no ocurrió respecto de la expresión demandada, mediante la cual se derogó el artículo 52 de la Ley 2136 de 2021, dentro de las derogatorias del artículo 372 de la Ley 2294 de 2023, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo.

Así, a pesar de que la expresión “el artículo 52 de la Ley 2136 de 2021 [...]” del artículo 372 de la Ley 2294 de 2023 parece ser prima facie instrumental y encuentran una relación temática con algunos de los objetivos, metas, planes y estrategias de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, no tiene de una relación de conexidad “directa e inmediata”. Ello por cuanto, se trata de una disposición que modifica de manera permanente el ordenamiento jurídico y que no persigue un fin planificador ni de impulso a la ejecución del plan cuatrienal.

Esta Sala también advirtió que las normas no satisfacen la conexidad con el plan plurianual de inversiones, en el cual se señala la proyección indicativa de las fuentes de financiación para la ejecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. En efecto, aunque en dicho plan se refieren varias líneas de inversión estratégica, no se hace referencia alguna a la forma en que esto se desarrolla a través de la modificación de la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La Sala también consideró que la conexidad directa e inmediata no se cumple con el establecimiento de huellas o palabras contenidas en la parte general del Plan que podrían tener una relación mediata con las normas instrumentales. Por el contrario, debe demostrarse que efectivamente desarrollan los programas y proyectos de inversión pública nacional descritos de manera específica y detallada y los presupuestos plurianuales de los mismos.

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad el ciudadano Jorge Edwin Velasco Narváez demandó un aparte del artículo 372 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se

expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. El señor Velasco formuló cuatro cargos: (i) la violación del principio democrático consagrado en el artículo 1º superior; (ii) la trasgresión del numeral 7º del artículo 150 de la Constitución ya que, si bien al Congreso le corresponde determinar la estructura de la Administración Nacional, la competencia de esta iniciativa es del Ejecutivo; (iii) el desconocimiento del principio de unidad de materia, consagrado en el artículo 158 constitucional; y (iv) la violación del principio de identidad flexible, establecido en los incisos 2º y 3º del artículo 160 superior.

2. La Sala Plena de la Corporación, en sesión del 11 de octubre de 2023, luego del sorteo de rigor, remitió el asunto al despacho de la magistrada Cristina Pardo Schlesinger.

3. Mediante auto del 30 de octubre de 2023, la magistrada sustanciadora inadmitió los cargos relacionados con la presunta vulneración de lo dispuesto en los artículos 1º, 150 (numeral 7º), 158 y 160º incisos 2º y 3º, de la Constitución Política. Al respecto, consideró que carecían de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

4. El actor presentó oportunamente el escrito de corrección de la demanda. Mediante auto del 16 de noviembre 2023, el despacho de la magistrada ponente consideró que el demandante subsanó el cargo relacionado con la presunta violación del artículo 158 de la Constitución ya que, “en principio, el eje transversal que refiere a una política exterior con enfoque de género no es una política que deba ser instrumentalizada a través de la derogatoria de una norma relativa a la «Asistencia social y servicios a los colombianos en el exterior y retornados»”. Segundo, consideró subsanado el cargo relacionado los incisos 2º y 3º del artículo 160 de la Constitución “en cuanto a una eventual contradicción en las manifestaciones del secretario general del Senado de la República relativas al origen de la derogatoria del artículo 52 de la Ley 2136”. El auto rechazó los demás cargos.

5. Teniendo en cuenta que los cargos aptos tratan sobre el desconocimiento de los principios de unidad de materia e identidad flexible, la magistrada, mediante auto del 1° de diciembre de 2023, decretó pruebas y ofició a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que informaran al despacho en qué momentos del trámite surtido ante cada cámara legislativa y a solicitud de qué parlamentarios se introdujo al texto del proyecto de ley que cursó en cada una de dichas cámaras la derogatoria expresa del artículo 52 de la Ley 2136 de 2021.

6. Una vez recibidas las pruebas decretadas, mediante auto del 25 de enero de 2024, el despacho ponente comunicó el proceso al presidente de la República, al presidente del Senado de la República, al presidente de la Cámara de Representantes, al Ministerio Relaciones Exteriores y al Departamento Nacional de Planeación para que se pronunciaran sobre lo que consideraran pertinente. Igualmente, fijó en lista a fin de permitir a los ciudadanos defender o impugnar la norma demandada e invitó a participar a otras organizaciones académicas[1].

7. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional decide la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

8. A continuación, se transcribe y resalta la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial 52.400 del 19 de mayo de 2023:

“LEY 2294 DE 2023

(mayo 19)

Diario Oficial No. 52.400 de 19 de mayo de 2023

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

[...]

ARTÍCULO 372. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

[...]

Se derogan expresamente [...] el artículo 52 de la Ley 2136 de 2021 [...]"

III. DEMANDA

9. En el escrito inicial de la demanda, el actor presentó cuatro cargos para sostener la inconstitucionalidad del aparte demandado del artículo 372 de la Ley 2294 de 2023. Sin embargo, el despacho sustanciador solo admitió dos cargos que sostienen que la norma demandada viola los artículos 158 y 160 incisos 2º y 3º de la Constitución. El demandante expuso que el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 presuntamente desconoció los principios de unidad de materia e identidad flexible.

10. Posible desconocimiento del artículo 158 de la Constitución. El desconocimiento del principio de unidad de materia[2]. El demandante afirmó que el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023 derogó sin ninguna justificación el artículo 52 de la Ley 2136 de 2021, aunque no guardaba ninguna relación con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Para sostener lo anterior, explicó que esta ley consiste en una “Política exterior con enfoque de género”, para lo cual “el Gobierno Nacional, bajo la la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores, formulará e implementará una Política Exterior con enfoque de género como política de Estado, orientada a promover y garantizar la igualdad de género en la política bilateral y multilateral”[3].

11. Sin embargo, manifestó que la Ley del Plan, en sus 372 artículos, únicamente se refiere directamente al Ministerio de Relaciones Exteriores como eje transversal de las políticas internacionales en su artículo 4º. Aunque hay una multiplicidad de temas abordados, la modificación de este Ministerio (i) no fue de iniciativa del Gobierno Nacional y (ii) la norma se ubica exclusivamente en el artículo de la derogatoria. Por lo que no hay un hilo conductor que permita determinar que dentro de la estructura u objeto de la Ley del Plan se pueda ubicar la norma demandada. Así, alegó que no se puede inferir que la derogatoria del artículo 52 de la Ley 2136 de 2021 guarde relación estructural y orgánica con el articulado.

12. Posible desconocimiento de los incisos 2º y 3º del artículo 160 superior. La trasgresión del principio de consecutividad e identidad flexible[4]. El demandante resaltó que la derogatoria del artículo 52 de la Ley 2136 de 2021 no surtió el trámite regulado en la norma constitucional mencionada. Explicó que, si bien el secretario general del Senado indicó que la norma demandada fue sugerida por algunos senadores, “consultadas las proposiciones presentadas durante el trámite de segundo debate de esta iniciativa, no se encontró proposición alguna, sobre la derogatoria del citado artículo”[5]. A partir de esta respuesta, el demandante alegó que la ley no tiene origen ni autor conocido y, debido a la incongruencia de lo certificado por el Senado, concluyó que hubo un trámite inadecuado y contrario a la Constitución.

IV. INTERVENCIONES

Ley 2294 de 2023

Interviniente

Solicitud

Contenido de la intervención

Departamento Nacional de Planeación[7]

Exequibilidad

Afirmó que la Ley 2294 de 2023 no desconoce el principio de unidad de materia. Explicó que el artículo 372 del Plan Nacional de Desarrollo (PND) se ubica en el Título IV, “Otras disposiciones”, con el objetivo de eliminar del ordenamiento jurídico aquellas disposiciones que le fueran contrarias. Así, el artículo demandado derogó el artículo 52 de la Ley 2136 de

2021, el cual contemplaba que: “(...) El Ministerio de Relaciones Exteriores elevará el grupo interno de trabajo (GIT) de Colombia Nos Une, a la Dirección de Colombia Nos Une, la cual estará bajo Coordinación directa del Viceministerio de Relaciones Exteriores, funcionando con autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica, en los términos del literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998 (...)”.

Sostuvo que la Ley del PND, en el artículo 3, contempló los ejes de transformación incluido el de “Convergencia regional”, que pretendió “la inclusión de los colombianos residentes en el exterior y los retornados en los programas, planes y políticas establecidos en este Plan”[8]. Así, según las bases del PND, se debía adecuar y fortalecer en la estructura institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y las demás entidades con responsabilidades de coordinación y articulación en temas migratorios. Por lo anterior, existe una justificación para la incorporación del artículo demandado con el propósito de brindar un servicio y atención eficiente, oportuna y directa. Además, la eliminación de una de las dos direcciones[9] evita (i) la duplicación de esfuerzos, (ii) la confusión y falta de coherencia, (iii) los conflictos de competencia, (iv) la falta de coordinación y (v) la distorsión de la naturaleza y la gestión de los asuntos migratorios. Por último, debido a la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad, que incluye dentro del ámbito de su competencia a la población migrante regular, irregular, refugiado, en tránsito y retornado, se hizo necesario eliminar la Dirección de Colombia Nos Une para evitar duplicidad de funciones. Por estas razones, el artículo demandado tiene una conexidad directa e inmediata con los contenidos generales del PND.

Por su parte, sostuvo que tampoco se desconoció el principio de identidad flexible. Durante el trámite legislativo los congresistas pueden introducir cambios, incluso disposiciones nuevas, siempre que guarden relación temática con aquellos temas discutidos previamente. En el caso del artículo 372, según las Gacetas 386-23 y 388-23, se introdujo en segundo debate ante la Cámara de Representantes, para articular el sistema jurídico. Asimismo, las discusiones sobre el fortalecimiento institucional hicieron parte de los ejes de

transformación del PND, por lo que el artículo demandado es una disposición complementaria y un instrumento para asegurar la eficacia del Plan.

Ministerio de Relaciones Exteriores[10]

Exequibilidad

Señaló que la norma demandada se encuentra conforme a los parámetros de consecutividad, identidad y unidad de materia. Explicó que el artículo 52 de la Ley 2136 de 2021, derogado por el PND, elevó el grupo interno de trabajo de Colombia Nos Une a una Dirección dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el fin de fortalecer las políticas públicas relativas a los colombianos residentes en el exterior, colombianos retornados y población migrante en territorio nacional. Como existe la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, aseguró que tener dos entes encargados de la política migratoria resultaba en una falta de eficiencia, coherencia y coordinación. Así, no existe vulneración del principio de unidad de materia ya que hay una conexidad causal entre los objetivos de la ley, la eficiencia de la función administrativa y la creación de una política exterior con enfoque de género.

Ahora bien, sostuvo que el Estatuto de la Política Integral Migratoria, Ley 2136 de 2021, estableció en el artículo 9 que el Ministerio de Relaciones Exteriores – a través de su Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano – es la autoridad central en materia migratoria. Para la ejecución de esta política existen órganos de coordinación interinstitucional, por lo que resultaba necesario eliminar una de las direcciones, en este caso Colombia Nos Une. En este sentido, el legislador tenía una amplia facultad para derogar una norma que creaba una Dirección innecesaria dentro de la estructura administrativa del Ministerio.

En relación con el principio de identidad flexible, en las Gacetas 386 y 417 de 2023 se evidenció que la derogatoria fue aprobada en el segundo debate en sesión plenaria del Senado. Es decir, se incluyó en la oportunidad prevista en el artículo 160 de la Constitución,

sin cambiar sustancialmente el proyecto de ley ni la esencia de este.

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República[11]

Exequibilidad

Afirmó que la norma demandada no desconoce el principio de unidad de materia.

Específicamente para los Planes Nacionales de Desarrollo, según la jurisprudencia constitucional, este principio requiere determinar (i) la ubicación y alcance de la norma demandada, (ii) si existen objetivos, metas, planes o estrategias en la parte general del PND que puedan relacionarse con la disposición acusada y (iii) si existe una conexidad directa e inmediata entre la norma demandada y los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del PND.

En relación con la norma demandada, explicó que en el artículo 3 del PND se estableció como objetivo la inclusión de los colombianos residentes en el exterior y los retornados en los programas, planes y políticas y la implementación de la ley de retorno y la Política Integral Migratoria. Teniendo en cuenta lo anterior, en el Catalizador 8 de las Bases del PND, se incluyó la adecuación y el fortalecimiento de la estructura institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores y demás entidades encargadas de temas migratorios. Así, para lograr dicho objetivo, fue necesario mantener la Coordinación de Colombia Nos Une, pero bajo el manejo y liderazgo de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano. Finalmente, con la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad fue necesario eliminar el artículo 52 de la Ley 2136 de 2021 para evitar la duplicidad de funciones. Por estas razones, concluyó que el artículo 372 demandado sí tiene una conexidad directa e inmediata con los contenidos generales del PND y que, además, protege el erario y la eficiencia en la gestión administrativa.

Por su parte, aseguró que el artículo demandado tampoco vulnera el principio de identidad flexible. Esto se debe a que los congresistas están habilitados para introducir cambios, incluso disposiciones nuevas, en los debates finales del procedimiento siempre que

guarden relación temática con los temas discutidos de forma previa. Para el caso concreto, mediante las Gacetas 386-23 y 388-23 que incluyen las ponencias para el segundo debate, se propuso la eliminación de las disposiciones normativas que fueran contrarias al PND. De manera que el artículo 372 no cambió sustancialmente la Ley del Plan, sino que fortaleció la institucionalidad del Ministerio de Relaciones Exteriores y evitó la duplicidad de funciones. Igualmente, las Gacetas 386-23 y 417-23 incluyeron expresamente la derogatoria del artículo 52 de la Ley 2136 de 2021, siendo la oportunidad procesal prevista por el artículo 160.

José Alberto Tejada Echeverri, representante a la Cámara.

Exequibilidad

Afirmó que el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023 está ajustado a los artículos 158 y 160 de la Constitución. Lo anterior se debe a que la derogatoria del artículo 52 de la Ley 2136 de 2021 tiene una relación directa con el PND, específicamente con sus objetivos, la parte integral, los ejes de transformación y los ejes transversales. Asimismo, el PND tiene como objetivo generar cambios para fortalecer la estructura institucional, por lo que era menester la derogatoria del artículo 52 de la Ley 2136 de 2021. Por último, conforme a las Gacetas del Congreso, el artículo 372 demandado surtió todos los debates y ponencias por lo que se encuentra acorde a la Constitución.

Jorge Edwin Velasco Narváez y otros[12]

Inexequibilidad

Al igual que los argumentos de la demanda, aseguró que el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023 vulneró el artículo 158 y los incisos 2° y 3° del artículo 160 de la Constitución. Esto se debe a que (i) no guarda ninguna relación con los temas tratados en el PND y (ii) no aparece que se haya debatido en el trámite legislativo.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

14. La representante del Ministerio Público solicitó que la norma demandada se declare exequible. Para sustentar lo anterior, primero, manifestó que, según la jurisprudencia constitucional[13], la Ley del Plan está compuesto por (i) una parte general de propósitos y objetivos gubernamentales denominados “bases del PND”, (ii) el plan de inversiones para el cuatrienio y (iii) las medidas para ejecutar las metas y recursos. Por esta razón, el principio de unidad de materia impone verificar la existencia de una relación razonable entre las metas o inversiones y las disposiciones instrumentales de la ley.

15. Para el caso en concreto, encontró que en la parte general del PND el legislador dispuso la inclusión de los colombianos residentes en el exterior y los retornados en los programas, planes y políticas. Para este fin, propuso la adecuación y fortalecimiento de la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y demás entidades con responsabilidades de coordinación y articulación en temas migratorios. En la expresión demandada lo que hizo el legislador fue adecuar la estructura interna del Ministerio de Relaciones Exteriores eliminando la Dirección de Colombia Nos Une. Así, al igual que la mayoría de los intervinientes, encontró que existe una conexidad directa e inmediata entre el artículo 372 demandado y la parte general del PND.

17. En relación con el artículo 372 demandado, sostuvo que no desconoció estos principios ya que se trata de una norma conexas al objeto del cuerpo normativo y existía una necesidad de adecuar la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores para cumplir con las políticas del PND asociadas a los migrantes y los emigrantes. Igualmente, la inclusión de este artículo se concretó luego de una propuesta de la bancada del Pacto Histórico, incluida en la ponencia para el debate ante las plenarias y aprobada por ambas cámaras. Es decir, fue incorporada en virtud de la potestad que tienen las plenarias para realizar modificaciones razonables.

VI. PRUEBAS DECRETADAS POR EL DESPACHO PONENTE

18. La magistrada ponente, mediante auto del 1° de diciembre de 2023[15], decretó pruebas y ofició a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que informaran al despacho en qué momentos del trámite surtido ante cada cámara legislativa y a solicitud de qué parlamentarios se introdujo al texto del proyecto de ley que cursó en cada una de dichas cámaras la derogatoria expresa del artículo 52 de la Ley 2136 de 2021.

19. Respuesta de la Cámara de Representantes. El 5 de diciembre de 2023, la Cámara de Representantes afirmó que la derogatoria expresa del artículo 52 de la Ley 2136 de 2021 se propuso en el informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria de dicha Corporación. Este informe fue presentado por varios Representantes quienes, además, eran coordinadores ponentes o únicamente ponentes[16]. Específicamente, en la Gaceta del Congreso 388 del 26 de abril de 2023 se evidencian las modificaciones propuestas en las “Vigencias y Derogatorias” para el segundo debate, que incluyeron la derogatoria expresa del artículo 52 de la Ley 2136 de 2021[17].

20. Respuesta del Senado de la República. El 19 de diciembre de 2023, el Senado de la República remitió el acta número 47 de la sesión plenaria de esa Corporación del 3 de mayo de 2023, publicada en la Gaceta 902-23. En esta sesión se discutieron y aprobaron las modificaciones del artículo 373 del PND. Sin embargo, en esta acta no se hizo referencia expresa a la derogatoria del artículo 52 de la Ley 2136 de 2021 ya que esta información se encuentra en la Gaceta 386-23[18].

VII. CONSIDERACIONES

Competencia

21. La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de la referencia, en virtud de lo dispuesto por el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política.

Cuestión previa. Delimitación del caso y metodología de la decisión

22 El ciudadano Jorge Edwin Velasco Narváez presentó demanda de acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 372 (parcial) de la Ley 2294 de 2022, que derogó el artículo 52 de la Ley 2136 de 2021.

23. De conformidad con los cargos de la demanda que fueron admitidos, en primer lugar, la Corte debe determinar en primer lugar si la expresión acusada trasgredió los incisos 2º y 3º del artículo 160 superior, referidos al cumplimiento dentro del trámite legislativo, de los principios de consecutividad e identidad flexible.

24. En segundo lugar, si la derogatoria del artículo 52 de la Ley 2136 de 2021, dispuesta por el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023, desconoció el artículo 158 superior, referido a la obligación que las normas contenidas en un cuerpo normativo guarden una unidad temática con el asunto regulado.

25. Para dar respuesta a los anteriores problemas jurídicos, la Sala seguirá el siguiente orden metodológico: (i) estudiará el alcance de los principios de consecutividad e identidad flexible, (ii) reiterará la jurisprudencia sobre el principio de unidad de materia, en especial en lo concerniente a las exigencias referentes a normas contenidas en el Plan Nacional de

Desarrollo, y por último, (iii) resolverá los dos cargos de inconstitucionalidad formulados.

Principios de consecutividad e identidad flexible

26. El principio de consecutividad encuentra fundamento en el artículo 157 de la Constitución Política, de acuerdo con el cual, los proyectos de ley deben cumplir los siguientes requisitos para convertirse en Ley de la República:

“(i) haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva, (ii) haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras, (iii) haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate, (iv) haber obtenido la sanción del Gobierno”[19].

27. Por lo anterior, salvo en las excepciones determinadas por la Constitución y la ley, el principio de consecutividad exige al Legislador el cumplimiento de obligaciones procedimentales específicas frente al trámite legislativo. Así, éste debe hacerse de manera ordenada y sucesiva en cumplimiento de cuatro debates, primero ante las comisiones constitucionales permanentes y posteriormente ante las plenarias de las Cámaras legislativas. Esto, “en orden a garantizar procesos deliberativos transparentes, imparciales y reflexivos, que aseguran una legislación acorde con el principio de representatividad y el respeto a las minorías”[20]

28. Ahora bien, para la Corte Constitucional, el principio de consecutividad exige que todos los temas que se incluyan en el articulado del proyecto de ley deban ser discutidos de acuerdo con el procedimiento legislativo estipulado en el artículo 157 constitucional. Al respecto, en la sentencia C-1113 de 2003[21], la Corte, al estudiar una demanda de

inconstitucionalidad contra el artículo 112 de la Ley 788 de 2002 “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones”, encontró que el principio de consecutividad había sido vulnerado, toda vez que el artículo 112 solo tuvo un debate ante la Cámara de Representantes por lo que no se surtió el trámite legislativo correspondiente.

29. En esta providencia, la Corte recordó que “tanto las comisiones como las plenarias de una y otra cámara están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y no pueden renunciar a ese deber constitucional ni trasladar su competencia a otra célula legislativa para que un asunto sea considerado en un debate posterior.[22]

30. En línea con lo anterior, la Corte Constitucional en sentencia C-648 de 2006, reiteró las subreglas jurisprudenciales de la sentencia C-839 de 2003 en donde estableció que son obligaciones de las células legislativas “(i) estudiar y debatir todos los temas propuestos ante ellas durante el trámite legislativo para así dar cumplimiento al art. 157 superior, (ii) no omitir el ejercicio de sus competencias delegando el estudio y aprobación de un texto a otra instancia legislativa para que allí se surta el debate, y (iii) debatir y aprobar o improbar el articulado propuesto para primer o segundo debate, así como las proposiciones que lo modifiquen o adicionen”[23]. Estas subreglas jurisprudenciales fueron después reiteradas en las sentencias C-850 de 2013 y C-726 de 2015.

31. En la referida sentencia C-850 de 2013 la Corte Constitucional analizó una demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo (parcial) del numeral 5º del artículo 3º; párrafo 1º (parcial) del artículo 3º; párrafo 3º del artículo 3º de la Ley 1539 de 2012 “por medio de la cual se implementa el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego y se dictan otras disposiciones”. En dicha providencia, la Corte, no sólo analizó el principio de consecutividad, sino que explicó su relación con el principio de identidad flexible. Sobre el particular dijo: “el cumplimiento de los principios de consecutividad e

identidad flexible, no exigen que el articulado de un proyecto permanezca idéntico a lo largo de los cuatro debates, “simplemente ha exigido que se surtan los cuatro debates en su integridad en relación con la totalidad de los temas de un determinado proyecto de ley”[24]

32. De ahí que al analizar uno de los cargos de inconstitucionalidad que versaban sobre la vulneración de estos principios, la Corte estableció que “no se vulneran las reglas sobre consecutividad e identidad flexible en el trámite de un proyecto de ley, cuando se introducen en las Cámaras, modificaciones, supresiones o adiciones, que se juzguen necesarias para el proyecto de ley, siempre que durante los debates precedentes se haya discutido el asunto o materia a que se refiera la adición o modificación y que tengan relación de conexidad temática con la ley en la que se inserta”[25] tal como ocurrió en el caso en comento.

33. Posteriormente, en la sentencia C-084 de 2019 la Corte analizó la inconstitucionalidad del artículo 364 de la Ley 1819 de 2016, “[p]or medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”. En esta providencia el demandante afirmó que el artículo 364 fue incorporado como un artículo nuevo “sin que se hubiera contemplado el proyecto de Ley ni en las ponencias para primer debate”[26] por esta razón, vulneraba, a su juicio, los principios de consecutividad e identidad flexible.

34. Al respecto, la Corte recordó la jurisprudencia frente al principio de consecutividad, puntualizando que éste se aplica “a las proposiciones modificatorias, aditivas o supresivas que se presenten en el curso de las discusiones en las distintas instancias legislativas”[27] de manera que el incumplimiento por parte del Legislador del principio de consecutividad generaba “un vicio de procedimiento por elusión”[28].

35. Al respecto, se mencionó en la misma providencia que “esta clase de vicio puede tener dos modalidades, una de carácter formal y otra de naturaleza material”. [29] En cuanto al vicio formal, se reiteró que este se presenta cuando no se surte el trámite legislativo estipulado bien sea porque se “omite el debate o la votación de la iniciativa legislativa o se trasladan estas etapas del trámite a un momento posterior”; [30] por otra parte, el vicio material, se configura cuando a pesar de haberse surtido adecuadamente el trámite legislativo, “las comisiones constitucionales permanentes o las plenarias incumplen realmente su deber de manifestar su voluntad política en el sentido de aprobar o negar una iniciativa” [31].

36. Seguidamente, en la citada sentencia C-084 de 2019 la Corte recordó que, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, se ha evidenciado que “no obstante existir alguna relación, si la modificación introducida en segundo debate al proyecto de ley implica en realidad una materia autónoma, independiente o separable respecto de los temas discutidos en primer debate, hasta el punto que podría plasmarse en un proyecto independiente, en realidad se ha eludido materialmente la deliberación. Cuando una disposición novedosa comporta un tema nuevo, según la Corte, debe haberse debatido y votado en su específico contenido. De no haber sido así, se desconocen los principios de consecutividad e identidad flexible”. [32]

37. Finalmente, frente al caso en comento, la Corte determinó que “la norma objetada no fue considerada por las comisiones de Senado y Cámara en primer debate”. Así mismo, observa que, si bien guarda relación con los temas discutidos y votados en esa instancia legislativa, constituye una materia de regulación autónoma y separable, sobre la cual no se ocuparon las comisiones conjuntas de Senado y Cámara. Por esta razón, las comisiones de Senado y Cámara eludieron materialmente dar primer debate al tema de la contribución demandada. En consecuencia, la Sala Plena de la Corte encuentra que la disposición censurada fue incorporada, debatida y aprobada con desconocimiento de los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible (Arts. 157 y 160 de la C.P.) y, por lo tanto, habrá de ser declarada inexecutable” [33]

38. En la sentencia C-487 de 2020 la Corte Constitucional resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 3 del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018 “Por medio de la cual se reglamenta el Sistema de Residencias Médicas en Colombia, su mecanismo de financiación y se dictan otras disposiciones”. En esta providencia, la Corte hizo referencia a las reglas jurisprudenciales contenidas en la sentencia C-089 de 2019 y mencionó que un aspecto relevante a la hora de abordar el estudio de normas acusadas de transgredir el principio de consecutividad e identidad flexible; “es el que se relaciona con los eventos en los que una norma introducida en segundo debate guarda alguna relación con una de las materias sobre las cuales se han discutido y votado iniciativas en primer debate. No se trata de una relación general con el Proyecto de Ley, a lo cual reconduciría el principio de unidad de materia, “sino de casos en que pueden identificarse ciertos aspectos comunes entre la norma introducida y los temas alrededor de los cuales fueron discutidas y votadas normas en primer debate. La pregunta que plantean estos eventos es si tales coincidencias o, en otras palabras, cualquier cercanía temática entre la proposición nueva y lo debatido y votado por las comisiones es suficiente para entender satisfechos los principios de consecutividad e identidad flexible.” Al respecto, reiteró la Corte, surgen dos reglas jurisprudenciales a tener en cuenta: “(i) los cambios introducidos deben referirse a temas tratados y aprobados en el primer debate; y (ii) que dichos asuntos guarden estrecha relación temática con el contenido del proyecto.”[34]

39. Al respecto, la Corte declaró la inexequibilidad de la norma demandada al encontrar probados los argumentos del demandante por cuanto se dio una violación de los principios de consecutividad e identidad flexible, en la medida en que no se surtió el trámite legislativo de acuerdo al artículo 157 constitucional, puesto que “(i) el enunciado normativo se introdujo hasta el cuarto debate en la plenaria del Senado; (ii) la modificación no mereció ninguna deliberación por parte de la cámara alta, y (iii) el tema del artículo es un asunto específico, autónomo y separable de los abordados en primer debate.” [35]

40. Por otra parte, en la sentencia C-080 del 2023 la Corte Constitucional reiteró las

subreglas jurisprudenciales en cuanto al principio de consecutividad. Así, “(i) las comisiones y plenarias de las Cámaras deben estudiar y debatir todos los temas propuestos en los proyectos de ley en trámite. Además, dicha competencia en cabeza de estas células legislativas no puede ser delegada. (ii) se debe armonizar el principio de consecutividad con el de identidad flexible. De ahí que las modificaciones o adiciones que se incorporen a los proyectos de ley durante su trámite debe versar sobre temas previamente debatidos y “no puede abarcar una materia, en lo fundamental, autónoma e independiente. (iv) si bien se pueden relacionar, los principios de consecutividad, flexibilidad y unidad de materia son autónomos y comportan obligaciones específicas.”

41. Ahora bien, al analizar uno de los cargos formulados, la Corte determinó que los artículos 66, 67 y 68 de la ley en comento no surtieron de manera adecuada el respectivo proceso deliberativo. Además, se constató que “por voluntad expresa de los autores del proyecto y los ponentes, aunque las disposiciones demandadas guardaban conexidad con el objeto y el articulado de la ley, los asuntos que estas regulan fueron expresamente excluidos de los debates surtidos en la Comisión Primera y en la Plenaria del Senado de la República.”[36]

42. De manera más reciente, en la sentencia C-020 de 2024 la Corte Constitucional analizó una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 15 (parcial) de la Ley 2251 de 2022 “[p]or la cual se dictan normas para el diseño e implementación de la política de seguridad vial con enfoque de sistema seguro y se dictan otras disposiciones Ley Julián Esteban”. En dicha providencia, la Corte declaró la inexecutable del artículo 15 (parcial) al considerar que violaba los principios de consecutividad e identidad flexible. Ello por cuanto se comprobó que dicho artículo no había surtido el trámite dispuesto en el artículo 157 constitucional, toda vez que “en el asunto bajo estudio, resulta diáfano que, incluso si se admite una posible relación entre el fragmento acusado y el texto votado en el Senado, los medios de financiación de la herramienta no fueron una materia discutida en esa corporación. Ni la Comisión Sexta ni la Plenaria del Senado manifestaron su voluntad de aprobar o excluir de la iniciativa legislativa asuntos relacionados con el cobro por el servicio prestado por el Sicov ni con los recursos que requiere para su funcionamiento.”[37]

El principio de consecutividad e identidad flexible en la Ley que adopta el Plan Nacional de Desarrollo. Reiteración de jurisprudencia

43. En lo que respecta al principio de consecutividad en el Plan Nacional de Desarrollo, la sentencia C-539 de 2008 mencionó que éste no es absoluto y rígido, por el contrario, su aplicación se ve limitada por el principio de identidad flexible que a su vez encuentra fundamento en los artículos 160 de la Constitución Política y 178 de la Ley 5ª de 1992. Así, “de conformidad con los principios de identidad flexible y de consecutividad antes expuestos las plenarias de las Cámaras pueden introducir artículos nuevos al proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo una vez surtido el primer debate por las comisiones constitucionales permanentes, siempre y cuando se trate de normas de carácter instrumental que guarden relación con las políticas, las metas y los programas contenidos en la Parte General del proyecto originalmente presentado por el Gobierno.”[38]

44. Al respecto, al realizar el examen de constitucionalidad de uno de los artículos demandados en dicha providencia, la Corte mencionó que “por tratarse el artículo demandado de una disposición de carácter instrumental y por haber establecido esta Corporación en la sentencia C-377 de 2008 que guarda relación de conexidad directa e inmediata con los objetivos, los proyectos de inversión, las metas y estrategias contenidos en la Parte general del Plan, la cual corresponde al proyecto originalmente presentado por el Gobierno Nacional, es claro que durante su trámite no se vulneraron los principios de identidad y de consecutividad, pues podía ser introducido durante el iter legislativo”[39]

45. Posteriormente, en la sentencia C-415 del 2020, la Corte analizó una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1955 de 2019 y sus artículos 152, 309, 310 (parcial), 311 y 336 (parcial) “Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo Colombia, 2018-2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.” Al respecto, la Corte hizo algunas

precisiones en cuanto a la aplicación del principio de consecutividad frente al Plan Nacional de Desarrollo:

“En lo que corresponde a la ley del plan, el inciso segundo del artículo 341 de la Constitución prevé: “con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada Corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria”, por lo que las comisiones permanentes deliberarán en forma conjunta para dar primer debate, cuyo conocimiento corresponde a las Comisiones tercera y cuarta de Senado y Cámara.

Ahora bien, la introducción de un artículo nuevo en el segundo debate, al tratarse de la ley del plan, no será necesario su retorno a las comisiones, pero requerirá siempre la aprobación de la otra cámara, lo cual no implica por sí mismo el desconocimiento del principio de consecutividad, dado que el artículo 160 de la Constitución admite que “durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”.

En relación con la aprobación de la ley del PND, la jurisprudencia constitucional ha informado que en virtud de la aplicación armónica entre los principios de consecutividad y de identidad flexible, lo que se exige es que “se lleve a cabo el número de debates reglamentarios de manera sucesiva en relación con los temas de que trata el proyecto de ley (...) y no sobre cada una de sus normas en particular. (...) La Corte ha puesto especial énfasis en el punto de la conexidad temática que ha de existir entre los asuntos debatidos dentro de un mismo proyecto de ley, de forma tal que se desconocen los principios de identidad relativa y consecutividad cuando quiera que se introducen, dentro de un determinado proyecto legislativo, temas que no guardan conexidad con los (...) objeto del proyecto correspondiente”[40]

46. Agregado a lo anterior, la Corte reiteró que de la aplicación del principio de consecutividad no se deriva la imposibilidad de modificar o ajustar el proyecto de ley, pues esto iría en contra del debate democrático. Por esta razón “debe observarse de manera sistemática, ya que encuentra sentido a partir del principio de identidad flexible, lo cual

resuelve la aparente tensión entre los artículos 157 y 160 de la Constitución, mediante una interpretación armónica.”[41] De ahí que ambos principios deban apreciarse según la Corte, como “integrantes de una misma categoría que gobierna el procedimiento de aprobación de los textos legislativos.”[42]

47. En virtud de lo anterior, la Corte, al realizar el análisis de los cargos de inconstitucionalidad encontró que los principios de consecutividad e identidad flexible no se habían visto vulnerados, toda vez que la introducción de la norma en segundo debate “no desconoce por sí misma el principio de consecutividad, toda vez que la Constitución autoriza las modificaciones, adiciones y supresiones que se juzguen necesarias, además que la inclusión de la norma fue abordada y aprobada tanto por la plenaria de la Cámara como del Senado”[43] Además, agregó el tribunal que

“La ponencia positiva incluyó modificaciones al proyecto de ley aprobado en primer debate, dadas las proposiciones que se presentaron por los congresistas como la correspondiente a la disposición sobre vigencias y derogatorias, que hizo expreso la necesidad de incluir la derogatoria del artículo 110 de la Ley 1943 de 2018, para que de esta forma, entiende la Corte, guardara al menos inicial correspondencia con la temática general que había sido debatida y aprobada en primer debate. En la justificación del pliego de modificaciones se hizo manifiesto que a partir del texto aprobado en primer debate se adelantó una revisión integral para la uniformidad del documento, que atiende los debates de las comisiones económicas conjuntas, dejando sentado a renglón seguido que guarda consecutividad e identidad con el objeto del proyecto de ley del plan.”[44]

48. En la sentencia C-440 de 2020 la Corte Constitucional analizó una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 36 (parcial) 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,” En esta oportunidad, la Corte determinó que la disposición demanda desconocía los principios de consecutividad e identidad flexible, toda vez que “la derogatoria del artículo 167 de la Ley 769 de 2002 no fue aprobada en primer debate por las Comisiones Terceras y Cuartas conjuntas de la Cámara de Representantes y el Senado de la República. El apartado demandado fue introducido en el artículo de vigencias y derogatorias solo hasta el tercer debate de la Plenaria de la Cámara de Representantes. Además, se trató de una materia nueva que no estaba asociada con algún eje temático discutido en el trámite legislativo, por

lo que las Comisiones Terceras y Cuartas conjuntas de la Cámara de Representantes y el Senado de la República no tuvieron la posibilidad de considerar el tema.”[45]

49. En la sentencia C-427 de 2020 la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019, “por el cual [sic] se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. En esta providencia, la Corte recordó lo siguiente:

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

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

(iii) “[E]l Congreso puede introducir modificaciones a este tipo de proyectos siempre que se trate de adiciones, supresiones o modificaciones que no alteren sustancialmente el sentido de la iniciativa gubernamental. Si las modificaciones propuestas tienen el alcance de alterar sustancialmente la iniciativa gubernamental, en ese evento se requiere el aval del gobierno”.

(iv) Es posible “introducir disposiciones nuevas en el segundo debate, si se cumplen dos condiciones, a saber: i) que los temas incluidos en los artículos nuevos hayan sido objeto de discusión en cada uno de los debates, y ii) que dichos temas se encuentren relacionados con el tema general del Plan Nacional de Desarrollo.”[46]

51. En la sentencia C-063 del 2021 la Corte analizó una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 298 de la Ley 1955 de 2019, “Por el (sic) cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.” En dicha providencia la Corte explicó a la hora de hacer el análisis del cargo formulado que había que hacer una diferenciación entre el principio de consecutividad y el principio de unidad de materia, toda vez que cada uno es autónomo. Así, se vulnera el principio de unidad de materia ante

“aquella disposición instrumental que no guarde conexidad inmediata y directa tanto con los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal de mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno, todos ellos previstos en la Parte General del Plan Nacional de Desarrollo (...)”. En cambio, desconoce el principio de consecutividad aquella disposición que, habiendo sido introducida en segundo debate no se refiera a las temáticas y asuntos debatidos en las comisiones conjuntas de asuntos económicos, aun cuando ésta guarde conexión directa con la Parte General del Plan Nacional de Desarrollo”[47]. A partir de lo anterior, la Corte consideró que no se presentó una vulneración a los principios de consecutividad e identidad flexible en la medida que el artículo 298, si bien se presentó en el segundo debate, la temática abordada guardaba relación con lo debatido por las Comisiones de Asuntos Económicos en primer debate.

52. Finalmente, en la sentencia C-133 de 2021 la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 336 (parcial) de la Ley 1955 de 2019 donde reiteró las reglas jurisprudenciales de la sentencia C-415 de 2020 alrededor del principio de consecutividad y el Plan Nacional de Desarrollo. Al respecto, mencionó:

i) El fundamento normativo para garantizar el principio de consecutividad está previsto en los artículos 157.2 de la Constitución, y en el artículo 147 de la Ley 5ª de 1992, contenido del cual deriva la exigencia de que todo proyecto de ley debe surtir de manera sucesiva los cuatro debates en comisiones y plenarias de las cámaras legislativas o los tres debates en caso de que el primero se adelante en sesión conjunta de las comisiones respectivas.

ii) En lo que corresponde a la ley del plan, el inciso segundo del artículo 341 de la Constitución prevé: “con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada Corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria”, por lo que las comisiones permanentes deliberarán en forma conjunta para dar primer debate, cuyo conocimiento corresponde a las comisiones tercera y cuarta de Senado y Cámara.

iii) La introducción de un artículo nuevo en el segundo debate, al tratarse de la ley del plan, no hace necesario su retorno a las comisiones, pero requerirá siempre la aprobación de la

otra cámara, lo cual no implica por sí mismo el desconocimiento del principio de consecutividad, dado que el artículo 160 de la Constitución admite que “durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.”

iv) El acatamiento del precepto superior en que se funda el principio de consecutividad, por lo tanto, “no implica la imposibilidad absoluta de introducir ajustes al proyecto en construcción”, lo que encuentra justificación en que como lo afirma este Tribunal: “la formación de la ley debe estar abierta a la expresión de todas las diferentes corrientes de pensamiento representadas en las plenarias de cámaras (...). Por lo cual, las normas que regulan el trámite de la adopción de la ley tienen como finalidad, no solo el examen puntual y especializado llevado a cabo en las comisiones, sino también permitir este proceso abierto a todas las corrientes de opinión representadas en las plenarias, de manera que la opción finalmente adoptada sea fruto de una pausada reflexión y de una confrontación abierta de posición, que resultaría truncada si a la plenarias únicamente se les permitiera aprobar o rechazar el texto que viene de las comisiones, sin posibilidad de modificarlo, adicionarlo o recortarlo.”

v) La consecutividad, como lo ha sentado la Corte, “no puede mirarse de forma aislada y rigurosa (...), pues ello llevaría a pensar que un proyecto de ley debe ser siempre el mismo (...) lo que negaría la posibilidad del debate democrático.” Debe observarse de manera sistemática, ya que encuentra sentido a partir del principio de identidad flexible, lo cual resuelve la aparente tensión entre los artículos 157 y 160 de la Constitución, mediante una interpretación armónica, por lo que deben apreciarse como “integrantes de una misma categoría que gobierna el procedimiento de aprobación de los textos legislativos.”

vi) El principio de identidad flexible exige que el núcleo temático del proyecto de ley se mantenga en lo fundamental durante el trámite de aprobación, por lo cual puede incluirse un artículo nuevo durante segundo debate en plenarias de Senado y Cámara, siempre que verse sobre un tema que se haya discutido y aprobado en el primer debate y guarde relación con el objeto de la disposición que se regula. Así, las plenarias del Congreso están facultadas para introducir al proyecto de ley modificaciones, adiciones y supresiones, siempre y cuando “guarden una necesaria relación con los temas debatidos y aprobados en el primer debate de las comisiones.”

vii) En relación con la aprobación de la Ley del plan nacional de desarrollo, la jurisprudencia constitucional ha informado que en virtud de la aplicación armónica entre los principios de consecutividad y de identidad flexible, lo que se exige es que “se lleve a cabo el número de debates reglamentarios de manera sucesiva en relación con los temas de que trata el proyecto de ley (...) y no sobre cada una de sus normas en particular. (...) La Corte ha puesto especial énfasis en el punto de la conexidad temática que ha de existir entre los asuntos debatidos dentro de un mismo proyecto de ley, de forma tal que se desconocen los principios de identidad relativa y consecutividad cuando quiera que se introducen, dentro de un determinado proyecto legislativo, temas que no guardan conexidad con los (...) objeto del proyecto correspondiente.”

viii) Es posible introducir disposiciones nuevas en el segundo debate, según las normas generales y especiales que regulan la aprobación de la ley del plan, siempre que se trate de normas de carácter instrumental que cumplan dos condiciones, a saber: i) que los temas incluidos en el artículo nuevo hayan sido objeto de discusión y aprobación en cada uno de los debates -comprende el primer debate en comisiones- y ii) que dichos temas se encuentren relacionados -vínculo razonable- con el tema general del Plan nacional de desarrollo.”[48]

53. Finalmente, en la mencionada providencia, la Corte encontró vulnerados los principios de consecutividad e identidad flexible, toda vez que al analizar el trámite legislativo surtido, se evidenció que el artículo 36 parcial no había sido aprobado en primer debate por las comisiones conjuntas de la Cámara de Representantes, y tampoco guardaba relación con las temáticas allí discutidas.

54. Del análisis realizado se puede concluir entonces que la Corte Constitucional a lo largo de su jurisprudencia ha establecido reglas claras que delimitan el alcance del principio de consecutividad derivado del artículo 157 constitucional. Así, se ha establecido que este principio al establecer límites temporales a la función de producción normativa del legislador, permite la eficiencia legislativa en la medida que se configura como un parámetro que permite que los proyectos de ley sean tramitados de acuerdo a una “secuencia lineal” en donde deben pasar, salvo las excepciones de ley, por cuatro debates: primero ante las

comisiones constitucionales permanentes y posteriormente ante las plenarias de las Cámaras legislativas. Ahora bien, este principio no es absoluto y, por el contrario, debe ser armonizado con el principio de identidad flexible, que permite la realización de modificaciones durante el trámite legislativo siempre que éstas tengan relación con las temáticas debatidas con anterioridad y no constituyan un objeto autónomo cuyo desarrollo puede configurarse en un proyecto de ley independiente.

El principio de unidad de materia en los planes nacionales de desarrollo. Reiteración de jurisprudencia

55. Esta Corporación ha señalado que el principio de unidad de materia, en principio, se encuentra cumplido cuando las disposiciones o modificaciones incorporadas a un proyecto de ley guardan una relación de conexidad causal[49], teleológica[50], temática[51] o sistémica[52] con la materia dominante 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”[53].

56. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha determinado que el estándar leve antes propuesto no es aplicable tratándose de la ley del PND, y por el contrario, el juicio debe ser estricto en razón a que en la aprobación de esta ley especial el principio democrático se encuentra restringido. Así, su iniciativa es gubernamental, son limitados los temas sobre los cuales el Congreso puede presentar modificaciones y se tramita en tres debates[54].

57. La jurisprudencia constitucional ha tenido una profusa jurisprudencia sobre dicho asunto, contenida, entre otros pronunciamientos en las Sentencias C-305 de 2004, C-573 de 2004, C-376 de 2008, C-377 de 2008, C-539 de 2008, C-714 de 2008, C-747 de 2012, C-016 de

2016, C-620 de 2016, C-008 de 2018 y C-219 de 2019, C-415 de 2020, C-030 de 2021, C-063 de 2021, C-276 de 2021, C-049 de 2022, C-537 de 2023, C-438 de 2024.

58. El precedente constitucional sobre la materia es amplio[55] por lo que en este apartado se hará una breve recapitulación de las reglas jurisprudenciales que se derivan de dicho principio y se reiterará lo señalado en la Sentencia C-438 de 2024.

59. La jurisprudencia constitucional ha diseñado un juicio de constitucionalidad estricto bajo el cual procede a verificar el cumplimiento del principio de unidad de materia en estos casos. Tiene como propósito principal determinar la existencia de una conexidad directa e inmediata entre la disposición objeto de control y los contenidos de la ley.

60. En la Sentencia C-415 de 2020 la Corte sintetizó las reglas jurisprudenciales que reiteradamente aplica al momento de materializar el referido juicio. Este se compone de las siguientes etapas:

Tabla 2. Juicio estricto de constitucionalidad para verificar el cumplimiento del principio de unidad de materia

Etapas del juicio

Objetivo

Primera etapa

Determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas, con la finalidad de establecer si se trata de una disposición instrumental.

Segunda etapa

Definir si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que pueden relacionarse con las disposiciones acusadas.

Tercera etapa

Constatar que exista conexidad estrecha, directa e inmediata entre las normas cuestionadas y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan.

61. La parte general del PND contiene los propósitos y objetivos, 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”[56].

62. 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.

63. 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 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[57].

65. En esa providencia se advirtió la necesidad de reiterar y precisar que, aunque el fin último de la acción estatal es el cumplimiento de los propósitos y objetivos, las metas y prioridades, las estrategias y las orientaciones generales contenidos en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, dado que estos son naturalmente abstractos y se refieren a multiplicidad de temas, son los programas y proyectos inversión pública nacional y los presupuestos plurianuales de los mismos, junto con la determinación o especificación concreta de los recursos financieros y apropiaciones requeridos que se autoricen para su ejecución definidos en la Ley del Plan Nacional de Inversiones, los que concretan los derroteros de la acción estatal por el período plurianual al que se refiere cada Plan Nacional de Desarrollo e inclusive a más largo plazo en el caso de los programas y proyectos que requieran un periodo mucho mayor.

66. De manera que, para evaluar el cumplimiento del principio de unidad de materia, amerita: (i) determinarse la ubicación y alcance de la norma impugnada y, a partir de ello, establecer si ésta tiene o no naturaleza instrumental; (ii) establecerse si existen programas o proyectos descritos de manera concreta, específica y detallada incorporados en el Plan Nacional de Inversiones que puedan relacionarse con la disposición juzgada (en caso afirmativo deben caracterizarse); y, finalmente (iii) determinarse si entre la disposición instrumental acusada y los programas o proyectos identificados en el paso anterior existe una conexidad directa e inmediata, de forma que la medida instrumental sea necesaria para impulsar su cumplimiento.

67. En este orden, se observa que la Sentencia C-063 de 2021 avanzó en la jurisprudencia constitucional en relación con la regla que en su momento determinó la Sentencia C-415 de

2020. En general, precisó las reglas fijadas en el precedente constitucional relativo al principio de unidad de materia. En particular, indicó que aquel juicio no se evalúa en función de la conexidad de la disposición acusada únicamente con las bases del Plan Nacional de Desarrollo. Al contrario, el punto nodal de escrutinio son los proyectos y programas específicos y los instrumentos financieros previstos en el Plan Nacional de Inversiones el cual es aprobado y expedido en los términos del artículo 341 de la Constitución y que tienen por finalidad materializar los objetivos, estrategias y metas del Plan Nacional de Desarrollo. Esta misma posición fue reiterada en las Sentencias C-095 de 2021 y C-049 de 2022.

68. Recientemente, en la Sentencia C-438 de 2024 la Corte reconoció la importancia de la Sentencia C-063 de 2021, y la integró en un marco analítico más amplio, que tiene en cuenta también los criterios de las sentencias C-415 y C-493 de 2020.

69. Por otro lado, el estándar de conexidad ordinario no resulta adecuado ni suficiente para hacer el análisis de unidad de materia de las disposiciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

70. En este contexto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la conexidad entre dichas normas instrumentales y los contenidos de la parte general del Plan debe ser directa e inmediata. En palabras de 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”[58].

71. Para esta corporación[59] 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. De otra parte, la afectación de la

unidad de materia derivada 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.

72. 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.

73. 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”[60].

74. Adicional a los criterios anteriormente citados, en la sentencia C-493 de 2020, la Corte realizó un recuento jurisprudencial para recordar algunas subreglas de decisión, relacionadas con normas que “modifican legislación permanente o tienen dicho carácter y con regulaciones de carácter tributario”. A saber:

75. En primer lugar, reiteró que, en la sentencia C-126 de 2020, la Corte señaló “que la ley del plan nacional de desarrollo tiene la finalidad de cumplir los objetivos que el gobierno en funciones desea promover, por lo cual su vigencia es temporal”. En esa medida, “debido a su propia naturaleza” la ley del plan “no cuenta en general con la aptitud de modificar contenidos propios de leyes que se expiden con fundamento en otras facultades de las que también dispone el legislador en virtud del artículo 150 de la Constitución” toda vez que las

medidas normativas “deben tener la misión de impulsar el cumplimiento de los fines del plan de desarrollo, pues de otro modo se afecta el principio democrático que rodea el trámite de la legislación ordinaria”[61].

76. En segundo lugar, advirtió que, en la sentencia C-415 de 2020, la Corte indicó que:

(i) La temporalidad de la ley del plan “no debe interpretarse de manera absoluta, pero la prórroga indefinida de disposiciones plasmadas en los diversos planes nacionales de desarrollo o el hecho de comprometer competencias legislativas ordinarias puede llevar a su inexequibilidad”. A su vez, en esa oportunidad, la Sala determinó que el Gobierno “tiene la carga de justificar en estos casos que la norma en cuestión: (i) es una expresión de la función de planeación; (ii) favorece la consecución de los objetivos, naturaleza y espíritu de la ley del plan; y (iii) constituye un mecanismo para la ejecución del plan nacional de inversiones o una medida necesaria para impulsar el cumplimiento del Plan de Desarrollo”[62].

(ii) La ley del plan no puede ser empleada para “llenar vacíos e inconsistencias de otro tipo de disposiciones. Por la misma razón, tampoco “puede contener cualquier tipología de normatividad legal, ni convertirse en una colcha de retazos que lleve a un limbo normativo, pues, de no hacerse esta distinción cualquier medida de política económica tendría siempre relación –así fuera remota- con el PND”, pues “el diseño de políticas ordinarias de largo aliento exige acudir a la agenda legislativa del Gobierno y su consiguiente propuesta e impulso ante el Congreso de la República, en respeto del principio democrático”[63].

(iii) Las normas sobre vigencia y derogatorias contenidas en las leyes aprobatorias de planes nacionales de desarrollo deben “respetar la legislación permanente ordinaria y hacerse congruentes con la temporalidad de la ley del plan”.

(iv) Es necesario que en cada normatividad legal que se afecte deba “existir una carga de argumentación suficiente acerca de por qué es necesario e imprescindible su modificación de cara a los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo y a sus bases. Indicó que tampoco deben crearse instituciones u organismos con vocación de permanencia[64].”.

77. En tercer lugar, hizo referencia a la sentencia C-440 de 2020, para anotar que en esa oportunidad la Corte concluyó que “una norma con vocación de permanencia desconoce la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República”[65].

78. En cuarto lugar, la Sala Plena recordó que, en la sentencia C-464 de 2020, esta Corporación ratificó “la carga de justificación que debe asumir el Gobierno nacional tratándose de legislación con vocación de permanencia”, según la jurisprudencia constitucional[66] que determina que dicha “norma tiene un contenido asociado a la función de planeación, que permite alcanzar los objetivos perseguidos mediante la ley del plan y constituye un mecanismo para la ejecución del plan nacional de inversiones o una medida necesaria para impulsar el cumplimiento del plan de desarrollo”.

Solución de los cargos

La expresión “artículo 52 de la Ley 2136 de 2021 [...]” del artículo 372 de la Ley 2294 de 2023, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible

79. La Corte encuentra que la inclusión de la expresión censurada, “el artículo 52 de la Ley 2136 de 2021 [...]” del artículo 372 de la Ley 2294 de 2023, desconoce los principios de

consecutividad e identidad flexible, previstos en los artículos 157 y 160 de la Constitución Política.[67]

80. La Sala advierte, a partir del recuento del trámite legislativo, que la expresión demandada fue incluida durante el segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Posteriormente, el Senado aprobó el mismo texto en Plenaria. En efecto, el texto acusado no fue aprobado en primer debate por las comisiones conjuntas terceras y cuartas de la Cámara de Representantes y del Senado, como se evidencia a continuación.

81. El día 6 de febrero de 2023, el Gobierno nacional, por medio del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público y el señor Director del Departamento Nacional de Planeación, radicó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley No. 274 de 2023 Senado - 338 de 2023 Cámara “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia, Potencia Mundial de la Vida’”

Artículo demandado

Comentario

ARTÍCULO 300. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, 1753 de 2015 y 1955 de 2019 no derogados expresamente en el siguiente inciso o por otras leyes, continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior. Se derogan expresamente el artículo 26 de la Ley 45 de 1990; los artículos 42 y 45 de la Ley 300 de 1996; artículos 15, 40, 41, 44, 45, 46, 50, 105, 136, 137, 144, 146, 165 y 179 de la Ley 1450 de 2011; artículos 11, 13, párrafo segundo del artículo 30, 42, 56, 75, 91, 100, 129, 162, 171, 202, 203, 207, 221, 225, 229, 249 de la Ley 1753 de 2015; incisos 2 y 3, así como los párrafos 1, 2 y transitorio del artículo 357 de la Ley 1819 de 2016, el artículo 3 del Decreto Ley 413 de 2018; artículos 12, 49, 57, 62, 85, 94, la expresión “Colombia rural” del artículo

118, los artículos 132, 137, 163, 175, 179, 200, 202, 218, 237, 238, 245, 281, 299, 303, 305, 307 de la Ley 1955 de 2019; la expresión “desarrollo de líneas de crédito” del numeral 23 del artículo 35 de la Ley 1341 de 2009 adicionado por el artículo 9 de la Ley 2108 de 2021; el párrafo del artículo 9 de la Ley 1969 de 2019; la expresión “sistemas integrados de transporte masivo (SITM)” incluida en el artículo 9 de la Ley 1972 de 2019; artículo 48 de la Ley 2099 de 2021, artículo 54 de la Ley 2155 de 2021; artículo 13 de la Ley 2128 de 2021, la expresión “territoriales” prevista en el inciso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021; los artículos 2 y 3 de la Ley 2186 de 2022; y el párrafo primero del artículo 14 de la Ley 2195 de 2022.

PARÁGRAFO PRIMERO: El artículo 254 de la presente ley entrará en vigencia a partir del 1 de enero de 2024.

PARÁGRAFO SEGUNDO: El artículo 49 de la Ley 1955 de 2019 perderá vigencia el 31 de diciembre de 2023.

El artículo 300 no contiene la derogatoria del artículo 52 de ley 2136 de 2021

18/23

Cámara de Representantes

82. El 21 de febrero del 2023 las Comisiones Terceras y Cuartas se reunieron en sesión conjunta para escuchar la presentación del Plan Nacional de Desarrollo por parte del Director del Departamento Nacional de Planeación.

83. En el período comprendido entre los días 22 de febrero y el 6 de marzo de 2023, los Coordinadores y Ponentes de las Comisiones Terceras y Cuartas sesionaron, de manera conjunta, con cada uno de los sectores del Gobierno Nacional que intervinieron en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

84. Los días 7, 8, 9, 13, 14, 15 y 16 de marzo de 2023 los congresistas designados como Coordinadores y Ponentes sesionaron de manera conjunta, con el objetivo de revisar y discutir en su integridad el articulado a presentar en primer debate ante las Comisiones

Económicas y Conjuntas de Senado y Cámara.

Texto propuesto para primer debate con las modificaciones incorporadas

Comentarios

Gaceta

ARTÍCULO 358. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, 1753 de 2015 y 1955 de 2019 no derogados expresamente en el siguiente inciso o por otras leyes, continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.

Se derogan expresamente el artículo 26 de la Ley 45 de 1990; el artículo 45 de la Ley 300 de 1996; artículos 15, 41, 44, 45, 46, 50, 105, 136, 137, 144, 146, 148, 165 y 179 de la Ley 1450 de 2011; artículos 11, 13, párrafo segundo del artículo 30, 42, 56, 75, 91, 100, 129, 171, 203, 207, 221, 225, 249 de la Ley 1753 de 2015; incisos 2 y 3, así como los párrafos 1, 2 y transitorio del artículo 357 de la Ley 1819 de 2016; el artículo 3 del Decreto Ley 413 de 2018; artículos 12, 49, 62, 85, 94, la expresión “Colombia rural” del artículo 118, los artículos 132, 137, 163, 175, 179, 200, 202, 218, 237, 238, 245, 281, 303, 305, 307 de la Ley 1955 de 2019; las expresiones “con corte al 30 de junio de 2020” y “desarrollo de líneas de crédito” del numeral 23 del artículo 35 de la Ley 1341 de 2009 adicionado por el artículo 9 de la Ley 2108 de 2021; el párrafo del artículo 9 de la Ley 1969 de 2019; la expresión “sistemas integrados de transporte masivo (SITM)” incluida en el artículo 9 de la Ley 1972 de 2019; artículo 48 de la Ley 2099 de 2021; artículo 54 de la Ley 2155 de 2021; artículo 13 de la Ley 2128 de 2021; la expresión “territoriales” prevista en el inciso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021; los artículos 2 y 3 de la Ley 2186 de 2022; y el párrafo primero del artículo 14 de la Ley 2195 de 2022.

PARÁGRAFO PRIMERO. El artículo 254 de la presente ley entrará en vigencia a partir del 1 de enero de 2024.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El artículo 49 de la Ley 1955 de 2019 perderá vigencia el 31 de diciembre de 2023.

Como se puede observar, el artículo 358 no contiene la derogatoria del artículo 52 de ley 2136 de 2021

180/23 Cámara de Representantes

181/23

Senado de la República

85. El día 19 de marzo del 2023 se recibió Ponencia y texto propuesto y todos sus anexos para primer Debate del Proyecto de Ley No 338/2023 (Cámara) y 274/2023 (Senado) “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia, Potencia Mundial de la Vida’”

86. Los días 20, 21, 22 y 23 de marzo del 2023 las Comisiones Económicas Conjuntas Terceras y Cuartas de la Cámara de Representantes y del Senado sesionaron conjuntamente y aprobaron en primer debate el texto del Proyecto de Ley No 338/2023 (Cámara) y 274/2023 (Senado) “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia, Potencia Mundial de la Vida’” De acuerdo a Gaceta No. 274 del lunes 10 de abril del 2023.

87. El día 23 de marzo de 2023 se sometió a consideración el artículo 358, sobre vigencias y derogatorias, el cual fue probado con las mayorías requeridas, al tiempo que se dejó constancia de la importancia de las disposiciones relacionadas con la optimización y reorganización de los fondos y la adscripción de la Agencia para la Cooperación Internacional al Departamento Nacional de Planeación. Nótese, como se verá a continuación, que en el texto aprobado en primer debate no se incluyó el artículo 52 de ley 2136 del 2021, en el artículo de derogatorias.

Texto aprobado en primer debate

Comentario

Gaceta

ARTÍCULO 330°. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, 1753 de 2015 y 1955 de 2019 no derogados expresamente en el siguiente inciso o por otras leyes, continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.

Se derogan expresamente el artículo 26 de la Ley 45 de 1990; el artículo 45 de la Ley 300 de 1996; artículos 15, 41, 44, 45, 46, 50, 105, 136, 137, 144, 146, 148, 165 y 179 de la Ley 1450 de 2011; artículos 11, 13, párrafo segundo del artículo 30, 42, 56, 75, 91, 100, 129, 171, 203, 207, 221, 225, 249 de la Ley 1753 de 2015; incisos 2 y 3, así como los párrafos 1, 2 y transitorio del artículo 357 de la Ley 1819 de 2016; el artículo 3 del Decreto Ley 413 de 2018; artículos 12, 49, 62, 85, 94, la expresión “Colombia rural” del artículo 118, los artículos 132, 137, 163, 175, 179, 200, 202, 218, 237, 238, 245, 281, 303, 305, 307 de la Ley 1955 de 2019; las expresiones “con corte al 30 de junio de 2020” y “desarrollo de líneas de crédito” del numeral 23 del artículo 35 de la Ley 1341 de 2009 adicionado por el artículo 9 de la Ley 2108 de 2021; el párrafo del artículo 9 de la Ley 1969 de 2019; la expresión “sistemas integrados de transporte masivo (SITM)” incluida en el artículo 9 de la Ley 1972 de 2019; artículo 48 de la Ley 2099 de 2021; artículo 54 de la Ley 2155 de 2021; artículo 13 de la Ley 2128 de 2021; la expresión “territoriales” prevista en el inciso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021; los artículos 2 y 3 de la Ley 2186 de 2022; y el párrafo primero del artículo 14 de la Ley 2195 de 2022.

PARAGRAFO PRIMERO. El artículo 282 de la presente ley entrará en vigencia a partir del 1 de enero de 2024.

PARAGRAFO SEGUNDO. El artículo 49 de la Ley 1955 de 2019 perderá vigencia el 31 de

diciembre de 2023.

Como se puede observar, el artículo 330 no contiene la derogatoria del artículo 52 de ley 2136 de 2021

274/23 Cámara de Representantes

88. Los días 10, 11, 18, 19, 20, 24 y 25 de abril de 2023, los congresistas designados como Coordinadores y Ponentes sesionaron de manera conjunta con el fin de revisar y discutir el articulado a presentar para el segundo debate ante las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado.

89. De ahí que, con el fin de plantear la ponencia para el segundo debate, se presentó el pliego de modificaciones a partir de las proposiciones que fueron dejadas como constancia por los congresistas durante el primer debate, las proposiciones presentadas y radicadas en la Secretaría de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes y las modificaciones sugeridas en el debate por parte de los coordinadores, ponentes y representantes del Gobierno nacional.

90. De acuerdo con la Gaceta 388 del 26 de abril del 2023 de la Cámara de Representantes, dentro de las modificaciones propuestas está la inclusión del artículo 52 de la Ley 2136 de 2021:

Artículo 373. vigencias y derogatorias: Se incluyen en las derogatorias los siguientes artículos:

(...) El artículo 52 de la Ley 2136 de 2021 que pretende elevar el Grupo Interno de Trabajo Colombia Nos Une a una Dirección.

Texto propuesto para el segundo debate ante la Cámara de Representantes

Comentarios

Gaceta

ARTÍCULO 373 VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, 1753 de 2015 y 1955 de 2019 no derogados expresamente en el siguiente inciso o por otras leyes, continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.

Se derogan expresamente el artículo 26 de la Ley 45 de 1990; el párrafo tercero del artículo 167 de la Ley 142 de 1994; y el párrafo tercero del artículo 32 de la Ley 143 de 1994; el artículo 45 de la Ley 300 de 1996; artículos 15, 41, 44, 45, 46, 50, 105, 137, 144, 146, 148, 165 y 179 de la Ley 1450 de 2011; el artículo 22 de la Ley 1558 de 2012; artículos 11, 13, párrafo segundo del artículo 30, 42, 56, 75, 91, 100, 129, 171, 203, 207, 221, 225, 249 de la Ley 1753 de 2015; incisos 2° y 3°, así como los párrafos 1°, 2° y transitorio del artículo 357 de la Ley 1819 de 2016; el artículo 3° del Decreto Ley 413 de 2018; artículos 12, 49, 62, 85, 94, la expresión “Colombia rural” del artículo 118, los artículos 132, 137, 163, 175, 179, 200, 218, 239, 281, 303, 305, 307, de la Ley 1955 de 2019; las expresiones “con corte al 30 de junio de 2020” y “desarrollo de líneas de crédito” del numeral 23 del artículo 35 de la Ley 1341 de 2009 adicionado por el artículo 9° de la Ley 2108 de 2021; el párrafo del artículo 9° de la Ley 1969 de 2019; la expresión “Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM)” incluida en el artículo 9° de la Ley 1972 de 2019; artículo 48 de la Ley 2099 de 2021; artículo 54 de la Ley 2155 de 2021; artículo 13 de la Ley 2128 de 2021; la expresión “territoriales” prevista en el inciso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021; el artículo 52 de la Ley 2136 de 2021, los artículos 2° y 3° de la Ley 2186 de 2022; y el párrafo primero del artículo 14 de la Ley 2195 de 2022.

PARÁGRAFO PRIMERO. El artículo 282 de la presente ley entrará en vigencia a partir del 1° de enero de 2024.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El artículo 49 de la Ley 1955 de 2019 perderá vigencia el 31 de diciembre de 2023.

PARÁGRAFO TERCERO. Los bienes inmuebles actualmente administrados por FONTUR, en virtud del artículo 22 de la Ley 1558 de 2012 deberán ser transferidos a la SAE para su administración o enajenación.

Se observa la inclusión de la derogatoria del artículo 52 de la Ley 2136 de 2021

388/2023

Cámara de Representantes

91. Esto mismo fue corroborado por la certificación remitida a esta Corporación por el Secretario General de la Cámara de Representantes, doctor Jaime Luis Lacouture Peñaloza, el 5 de diciembre de 2023. Sobre la inclusión de la expresión acusada sostuvo:

“Revisados los antecedentes de la LEY 2294 DE 2023 “POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022- 2026 “COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA”, se evidenció que la derogatoria expresa del artículo 52 de la Ley 2136 DE 2021 fue introducida al “ARTÍCULO 373. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS”, propuesto en el Informe de Ponencia para Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley No. 338 DE 2023 Cámara- 274 de 2023 Senado, iniciativa que dio origen a la ley en comento.

92. Por otro lado, de acuerdo a la Gaceta 386 del 26 de abril del 2023 del Senado de la

República, el artículo 52 de la Ley 2136 del 2021 fue incorporado dentro de las derogatorias:

Texto propuesto para segundo debate en el Senado

Comentarios

Gaceta

ARTÍCULO 373°. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, 1753 de 2015 y 1955 de 2019 no derogados expresamente en el siguiente inciso o por otras leyes, continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.

Se derogan expresamente el artículo 26 de la Ley 45 de 1990; el párrafo tercero del artículo 167 de la Ley 142 de 1994; el párrafo tercero del artículo 32 de la Ley 143 de 1994; el artículo 45 de la Ley 300 de 1996; artículos 15, 41, 44, 45, 46, 50, 105, 137, 144, 146, 148, 165 y 179 de la Ley 1450 de 2011; el artículo 22 de la Ley 1558 de 2012; artículos 11, 13, párrafo segundo del artículo 30, 42, 56, 75, 91, 100, 129, 171, 203, 207, 221, 225, 249 de la Ley 1753 de 2015; incisos 2 y 3, así como los párrafos 1, 2 y transitorio del artículo 357 de la Ley 1819 de 2016; el artículo 3 del Decreto Ley 413 de 2018; artículos 12, 49, 62, 85, 94, la expresión “Colombia rural” del artículo 118, los artículos 132, 137, 163, 175, 179, 200, 218, 239, 281, 303, 305, 307, de la Ley 1955 de 2019; las expresiones “con corte al 30 de junio de 2020” y “desarrollo de líneas de crédito” del numeral 23 del artículo 35 de la Ley 1341 de 2009 adicionado por el artículo 9 de la Ley 2108 de 2021; el párrafo del artículo 9 de la Ley 1969 de 2019; la expresión “sistemas integrados de transporte masivo (SITM)” incluida en el artículo 9 de la Ley 1972 de 2019; artículo 48 de la Ley 2099 de 2021; artículo 54 de la Ley 2155 de 2021; artículo 13 de la Ley 2128 de 2021; la expresión “territoriales” prevista en el inciso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021; el artículo 52 de la Ley 2136 de 2021; los artículos 2 y 3 de la Ley 2186 de 2022; y el párrafo primero del artículo 14 de la Ley 2195 de 2022.

PARÁGRAFO PRIMERO. El artículo 282 de la presente ley entrará en vigencia a partir del 1 de enero de 2024.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El artículo 49 de la Ley 1955 de 2019 perderá vigencia el 31 de diciembre de 2023.

PARÁGRAFO TERCERO. Los bienes inmuebles actualmente administrados por FONTUR, en virtud del artículo 22 de la Ley 1558 de 2012 deberán ser transferidos a la SAE para su administración o enajenación.

Se observa la inclusión de la derogatoria del artículo 52 de la Ley 2136 de 2021

386/23

Senado de la República

93. En Sesiones Plenarias Ordinarias de los días 2, 3 y 4 de mayo de 2023 de la Cámara, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo con modificaciones del Proyecto de Ley No. 338 de 2023 Cámara - 274 de 2023 Senado “POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022-2026 “COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA”. Lo anterior, según consta en las Actas de Sesiones Plenarias Ordinarias No. 053, 054 y 056 de mayo 2, 3 y 4 de 2023, previo su anuncio en sesiones plenarias ordinarias de los días 26 y 28 de abril y 2 y 3 de mayo de 2023, correspondientes a las Actas No. 051, 052, 053 y 054.

94. De acuerdo al Acta de Plenaria número 055 de la Sesión Ordinaria del día jueves 4 de mayo del 2023, contenida en la gaceta 1143 del 25 de agosto del 2023 de la Cámara de Representantes, se observa que el artículo 373 sobre vigencias y derogatorias fue sometido a consideración de la Plenaria.

95. Sin embargo, cabe señalar que no se dio debate alguno a la inclusión, dentro de las derogatorias del artículo 52 de la Ley 2136 de 2021. Adicionalmente, es importante

mentonar que en el Acta de Plenaria número 054 de la sesión ordinaria del día miércoles 3 de mayo de 2023 contenida en la Gaceta 1311 del 20 de septiembre de 2023 tampoco hubo debate alguno sobre la inclusión de la derogatoria del artículo 52 en comento. Pese a ello, el texto definitivo aprobado por la Plenaria se expone a continuación:

Texto definitivo plenaria Cámara de Representantes

Comentario

Gaceta

ARTÍCULO 373°. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, 1753 de 2015 y 1955 de 2019 no derogados expresamente en el siguiente inciso o por otras leyes, continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.

Se derogan expresamente el artículo 26 de la Ley 45 de 1990; el párrafo tercero del artículo 167 de la Ley 142 de 1994; el párrafo tercero del artículo 32 de la Ley 143 de 1994; el artículo 45 de la Ley 300 de 1996; artículos 15, 41, 44, 45, 46, 50, 105, 137, 144, 146, 165 y 179 de la Ley 1450 de 2011; el artículo 22 de la Ley 1558 de 2012; artículos 11, 13, párrafo segundo del artículo 30, 42, 56, 75, 91, 100, 129, 171, 203, 207, 221, 225, 249 de la Ley 1753 de 2015; incisos 2 y 3, así como los párrafos 1, 2 y transitorio del artículo 357 de la Ley 1819 de 2016; el artículo 3 del Decreto Ley 413 de 2018; artículos 12, 49, 62, 85, 94, la expresión “Colombia rural” del artículo 118, los artículos 132, 137, 163, 175, 179, 200, 218, 239, 281, 303, 305, 307, de la Ley 1955 de 2019; las expresiones “con corte al 30 de junio de 2020” y “desarrollo de líneas de crédito” del numeral 23 del artículo 35 de la Ley 1341 de 2009 adicionado por el artículo 9 de la Ley 2108 de 2021; el párrafo del artículo 9 de la Ley 1969 de 2019; la expresión “sistemas integrados de transporte masivo (SITM)” incluida en el artículo 9 de la Ley 1972 de 2019; artículo 48 de la Ley 2099 de 2021; artículo 54 de la Ley 2155 de 2021; artículo 13 de la Ley 2128 de 2021; la expresión “territoriales” prevista en el inciso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021; el artículo 52 de la Ley 2136 de 2021; los artículos 2 y 3 de la Ley 2186 de 2022. PARÁGRAFO

PRIMERO. El artículo 282 de la presente ley entrará en vigencia a partir del 1 de enero de 2024.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El artículo 49 de la Ley 1955 de 2019 perderá vigencia el 31 de diciembre de 2023.

PARÁGRAFO TERCERO. Los bienes inmuebles actualmente administrados por FONTUR, en virtud del artículo 22 de la Ley 1558 de 2012 deberán ser transferidos a la SAE para su administración o enajenación

Se observa la inclusión de la derogatoria del artículo 52 de la Ley 2136 de 2021

428/23

Cámara de Representantes

96. De conformidad con el texto propuesto para segundo debate, los días 2 y 3 de mayo del 2023 el texto definitivo fue aprobado con modificaciones en Sesiones Plenarias del Senado de la República de acuerdo con Gaceta 417 del 2023 del 4 de mayo del 2023.

97. En el acta 47 de la Sesión Plenaria del día 3 de mayo del 2023, de acuerdo a Gaceta 902 del 25 de julio del 2023, se observa que el artículo 373 vigencias y derogatorias fue sometido a consideración de la Plenaria con las nuevas proposiciones presentadas por los senadores y los artículos nuevos leídos y avalados por el senador ponente al Proyecto.

98. Sin embargo, nuevamente, no se dio razón alguna de la inclusión dentro de las derogatorias del artículo 52 de la Ley 2136 de 2021. El texto definitivo aprobado por la Plenaria del Senado se expone a continuación:

Texto definitivo plenaria del Senado de la República

Comentarios

Gaceta

ARTÍCULO 369°. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. La presente Ley rige a partir de su

publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, 1753 de 2015 y 1955 de 2019 no derogados expresamente en el siguiente inciso o por otras leyes, continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.

Se derogan expresamente el artículo 26 de la Ley 45 de 1990; el artículo 45 de la Ley 300 de 1996; artículos 15, 41, 44, 45, 46, 50, 105, 137, 144, 146, 165 y 179 de la Ley 1450 de 2011; el artículo 22 de la Ley 1558 de 2012; artículos 11, 13, párrafo segundo del artículo 30, 42, 56, 75, 91, 100, 129, 171, 203, 207, 221, 225, 249 de la Ley 1753 de 2015; incisos 2 y 3, así como los párrafos 1, 2 y transitorio del artículo 357 de la Ley 1819 de 2016; el artículo 3 del Decreto Ley 413 de 2018; artículos 12, 49, 62, 85, 94, la expresión “Colombia rural” del artículo 118, los artículos 132, 137, 163, 175, 179, 200, 218, 239, 281, 303, 305, 307, de la Ley 1955 de 2019; las expresiones “con corte al 30 de junio de 2020” y “desarrollo de líneas de crédito” del numeral 23 del artículo 35 de la Ley 1341 de 2009 adicionado por el artículo 9 de la Ley 2108 de 2021; el párrafo del artículo 9 de la Ley 1969 de 2019; la expresión “sistemas integrados de transporte masivo (SITM)” incluida en el artículo 9 de la Ley 1972 de 2019; artículo 48 de la Ley 2099 de 2021; artículo 54 de la Ley 2155 de 2021; artículo 13 de la Ley 2128 de 2021; la expresión “territoriales” prevista en el inciso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021; el artículo 52 de la Ley 2136 de 2021; los artículos 2 y 3 de la Ley 2186 de 2022; y el párrafo primero del artículo 14 de la Ley 2195 de 2022. PARÁGRAFO PRIMERO. El artículo 311 de la presente ley entrará en vigencia a partir del 1 de enero de 2024. PARÁGRAFO SEGUNDO. El artículo 49 de la Ley 1955 de 2019 perderá vigencia el 31 de diciembre de 2023. PARÁGRAFO TERCERO. Los bienes inmuebles actualmente administrados por FONTUR, en virtud del artículo 22 de la Ley 1558 de 2012 deberán ser transferidos a la SAE para su administración o enajenación.

Se observa la inclusión de la derogatoria del artículo 52 de la Ley 2136 de 2021

417/23 Senado de la República

99. El día 4 de mayo del 2023 se presentó, de acuerdo a la Gaceta 429 de la Cámara de

Representantes, informe de conciliación del Proyecto de Ley 338 de 2023 (CÁMARA) y 274 de 2023 (SENADO) por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”

Texto conciliado

Comentario

Gaceta

PARÁGRAFO SEGUNDO. El artículo 49 de la Ley 1955 de 2019 perderá vigencia el 31 de diciembre de 2023.

PARÁGRAFO TERCERO. Los bienes inmuebles actualmente administrados por FONTUR, en virtud del artículo 22 de la Ley 1558 de 2012 deberán ser transferidos a la SAE para su administración o enajenación.

Se observa la inclusión de la derogatoria del artículo 52 de la Ley 2136 de 2021

427/23

Senado de la República

429/23

Cámara de

Representantes

100. El día 5 de mayo del 2023, de acuerdo con la Gaceta 923 del 27 de julio del 2023 se presentó el informe de conciliación del Proyecto de ley número 338 de 2023 Cámara, 274

de 2023 Senado, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. En dicho informe tampoco se observa referencia alguna a la derogación del artículo 52 de la Ley 2136 del 2021.

101. El día 19 de mayo del 2023, de acuerdo a Gaceta 79 del 13 de febrero del 2024, se sancionó la Ley 2294 del 2023 por la cual se expide el “Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la vida” Al respecto, el artículo 372 sobre vigencias y derogatorias quedó así establecido:

Artículo 372. Vigencias y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias (...)

Se derogan expresamente (...) el artículo 52 de la Ley 2136 de 2021

102. Como se observa, el texto del artículo de vigencias y derogatorias aprobado de forma definitiva en plenarias difiere del aprobado por las comisiones y, específicamente, da cuenta de que la expresión demandada únicamente fue aprobada por las plenarias de ambas cámaras legislativas.

103. Una vez queda establecida la ausencia de discusión respecto a la expresión demandada en primer debate de las comisiones conjuntas, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional antes reseñada, corresponde a la Sala, a efectos de verificar el cumplimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible, confirmar: i) que los temas incluidos en el artículo nuevo hayan sido objeto de discusión y aprobación en cada uno de los debates en Plenaria y ii) que dichos temas se encuentren relacionados -vínculo razonable- con el tema general del Plan Nacional de desarrollo.

104. En cuanto a la primera constatación que se exige, la Sala encuentra que ni el tema derogado ni las razones por las cuales la derogatoria del artículo 52 de la Ley 2136 de 2021 era necesaria para el cumplimiento de los planes o programas adoptados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo se encuentran consignado en ninguno de los debates. Por el contrario, no existe referencia alguna ni en las ponencias para segundo debate ni en las

discusiones adelantadas dentro del trámite legislativo que dé cuenta de motivo alguno para la derogatoria del artículo 52 de la Ley 2136 de 2021.

105. En otras palabras, revisado el trámite legislativo, la Corporación concluye que la temática que deroga el aparte demandado del artículo 372 de la Ley 2294 de 2023, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, no fue objeto de ninguna discusión ni en las sesiones conjuntas ni en las Plenarias.

106. En otras palabras, si bien es posible que las plenarias introduzcan contenidos normativos novedosos durante el trámite de la Ley del Plan Nacional de desarrollo, para que se dé cumplimiento a los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible, las disposiciones nuevas deben tener relación con las temáticas y materias aprobadas y discutidas en el primer debate conjunto de las comisiones tercera y cuarta de ambas cámaras.

107. Esto no ocurrió respecto de la expresión demandada, mediante la cual se derogó el artículo 52 de la Ley 2136 de 2021, dentro de las derogatorias del artículo 372 de la Ley 2294 de 2023, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo.

Segundo cargo

La expresión “artículo 52 de la Ley 2136 de 2021 [...]” del artículo 372 de la Ley 2294 de 2023, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, no satisface las exigencias derivadas del principio de unidad de materia.

108. Como se precisa seguidamente, a pesar de que la expresión “el artículo 52 de la Ley 2136 de 2021 [...]” del artículo 372 de la Ley 2294 de 2023 parece ser prima facie instrumental y encuentran una relación temática con algunos de los objetivos, metas, planes y estrategias de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, no tiene de una relación de conexidad “directa e inmediata”. Ello por cuanto, se trata de una disposición que modifica de manera permanente el ordenamiento jurídico y que no persigue un fin planificador ni de impulso a la ejecución del plan cuatrienal. Por el contrario, lo que pretende es subsanar vacíos asociados a la estructura orgánica y a las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, materia propia del procedimiento legislativo ordinario, escenario idóneo para garantizar el principio democrático. Pasa ahora a estudiarse si tal modificación cumplió las exigencias del principio de unidad de materia en la Ley del Plan.

Por su ubicación y alcance, la expresión “el artículo 52 de la Ley 2136 de 2021 [...]” del artículo 372 de la Ley 2294 de 2023 es prima facie una disposición instrumental.

109. De conformidad con la primera etapa del juicio estricto para valorar la unidad de materia de las disposiciones de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, debe determinarse el carácter instrumental de las disposiciones objeto de control constitucional.

110. Por lo anterior, la Sala debe valorar su ubicación y alcance en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 2294 de 2023.

111. Con relación a lo primero, el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023 hace parte del Título III “Mecanismos de ejecución del Plan”, Capítulo VIII “actores diferenciales para el cambio”, Título IV “otras disposiciones”.

“ARTÍCULO 372. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, 1753 de 2015 y 1955 de 2019 no derogados expresamente en el siguiente inciso o por otras leyes, continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.

Se derogan expresamente el artículo 26 de la Ley 45 de 1990; el párrafo tercero del artículo 167 de la Ley 142 de 1994; el párrafo tercero del artículo 32 de la Ley 143 de 1994; el artículo 45 de la Ley 300 de 1996; artículos 15, 41, 44, 45, 46, 50, 105, 137, 144, 146, 165 y 179 de la Ley 1450 de 2011; el artículo 22 de la Ley 1558 de 2012; artículos 11, 13, párrafo segundo del artículo 30, 42, 56, 75, 91, 100, 129, 171, 203, 207, 221, 225, 249 de la Ley 1753 de 2015; incisos 2 y 3, así como los párrafos 1, 2 y transitorio del artículo 357 de la Ley 1819 de 2016; el artículo 3 del Decreto Ley 413 de 2018; artículos 12, 49, 62, 85, 94, la expresión “Colombia rural” del artículo 118, los artículos 132, 137, 163, 175, 179, 200, 218, 239, 281, 303, 305, 307, de la Ley 1955 de 2019; las expresiones “con corte al 30 de junio de 2020” y “desarrollo de líneas de crédito” del numeral 23 del artículo 35 de la Ley 1341 de 2009 adicionado por el artículo 9o de la Ley 2108 de 2021; el párrafo del artículo 9o de la Ley 1969 de 2019; la expresión “Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM)” incluida en el artículo 9o de la Ley 1972 de 2019; artículo 48 de la Ley 2099 de 2021; artículo 54 de la Ley 2155 de 2021; artículo 13 de la Ley 2128 de 2021; la expresión “territoriales” prevista en el inciso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021; el artículo 52 de la Ley 2136 de 2021; y los artículos 2o y 3o de la Ley 2186 de 2022.” (Subrayado fuera del texto)

113. Así las cosas, sin perjuicio de la valoración material que se hace a continuación, por su ubicación y alcance, el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023 es una norma de carácter instrumental prima facie, dado que integra el título correspondiente a los mecanismos de ejecución del plan y que pretende armonizar la estructura de un organismo estatal.

114. De igual forma, debe destacarse que se trata de una norma constitutiva, cuya finalidad es suprimir disposiciones previas que aún tienen vigencia en el ordenamiento jurídico.

115. Como lo ha señalado la Corte en sentencias como la C-440 de 2020, este tipo de disposiciones busca articular una nueva regulación mediante la eliminación de normas incompatibles con el régimen jurídico introducido en una ley específica, como ocurre en este caso con la expedición del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

En la parte general del Plan Nacional de Desarrollo existen objetivos, metas, planes y estrategias que tienen relación temática con la expresión “el artículo 52 de la Ley 2136 de 2021 [...]” del artículo 372 de la Ley 2294 de 2023, en especial si existen conexidad con los programas y proyectos de inversión pública nacional descritos de manera específica y detallada y los presupuestos plurianuales de los mismos

116. De conformidad con la segunda etapa del juicio estricto, para valorar la unidad de materia de las disposiciones de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, la Sala debe establecer si existen o no estrategias u orientaciones de política económica, social o ambiental, o programas o proyectos de inversión, incorporados en el Plan, que puedan relacionarse con las disposiciones instrumentales prima facie objeto de control constitucional.

117. El Congreso de la República expidió la Ley 2294 de 2023, mediante la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al período 2022-2026 denominado “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. El Título I corresponde a las disposiciones generales y

contiene 3 artículos. El artículo 1º prevé los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo de la siguiente forma: “(...) sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza. (...)”.

118. El artículo 2º establece que el documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida”, elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo “(...) es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo y se incorpora a la presente ley como anexo”[68].

119. El artículo 3º de la Ley 2294 de 2023 define los cinco “ejes de transformación” del Plan Nacional de Desarrollo, en los siguientes términos:

«1. Ordenamiento del territorio alrededor del agua. Busca un cambio en la planificación del ordenamiento y del desarrollo del territorio, donde la protección de los determinantes ambientales y de las áreas de especial interés para garantizar el derecho a la alimentación sean objetivos centrales que, desde un enfoque funcional del ordenamiento, orienten procesos de planificación territorial participativos, donde las voces de las y los que habitan los territorios sean escuchadas e incorporadas.

2. Seguridad humana y justicia social. Transformación de la política social para la adaptación y mitigación del riesgo, que integra la protección de la vida con la seguridad jurídica e institucional, así como la seguridad económica y social. Parte de un conjunto de habilitadores estructurales como un sistema de protección social universal y adaptativo; una infraestructura física y digital para la vida y el buen vivir; la justicia como bien y servicio que

asegure la universalidad y primacía de un conjunto de derechos y libertades fundamentales; y la seguridad y defensa integral de los territorios, las comunidades y las poblaciones. Estos habilitadores estructurales brindan las condiciones para la superación de las privaciones y la expansión de las capacidades en medio de la diversidad y la pluralidad.

3. Derecho humano a la alimentación. Busca que las personas puedan acceder, en todo momento, a una alimentación adecuada. Se desarrolla a través de tres pilares principales: disponibilidad, acceso y adecuación de alimentos. Bajo este contexto, se establecen las bases para que progresivamente se logre la soberanía alimentaria y para que todas las personas tengan una alimentación adecuada y saludable, que reconozca las dietas y gastronomías locales y que les permita tener una vida activa y sana.

4. Transformación productiva, internacionalización y acción climática. Apunta a la diversificación de las actividades productivas que aprovechen el capital natural y profundicen en el uso de energías limpias, que sean intensivas en conocimiento e innovación, que respeten y garanticen los derechos humanos, y que aporten a la construcción de la resiliencia ante los choques climáticos. Con ello, se espera una productividad que propicie el desarrollo sostenible y la competitividad del país, aumentando la riqueza al tiempo que es incluyente, dejando atrás de manera progresiva la dependencia de actividades extractivas y dando paso a una economía reindustrializada con nuevos sectores soportados en las potencialidades territoriales en armonía con la naturaleza.

5. Convergencia regional. Es el proceso de reducción de brechas sociales y económicas entre hogares y regiones en el país, que se logra al garantizar un acceso adecuado a oportunidades, bienes y servicios. Para garantizar esta convergencia, es necesario fortalecer los vínculos intra e interregionales, y aumentar la productividad, competitividad e innovación en los territorios. Así mismo, se requiere transformar las instituciones y la gestión de lo público, poniendo al ciudadano en el centro de su accionar y construyendo un relacionamiento estrecho, mediado por la confianza, entre las comunidades y entre éstas y

las instituciones, para responder de manera acertada a sus necesidades y atender debidamente sus expectativas, a partir de marcos regulatorios consistentes».

120. Seguidamente, en el artículo 4°, se definen los ejes transversales del Plan Nacional de Desarrollo, para la consolidación de los cinco ejes de transformación referidos previamente. En lo relacionado con los ejes transversales prosigue definiéndolos así:

«1. Paz total. Entendida como una apuesta participativa, amplia, incluyente e integral para el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; con estándares que eviten la impunidad y garanticen en el mayor nivel posible los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Esto implica que el centro de todas las decisiones de política pública sea la vida digna, de tal manera que los humanos y los ecosistemas sean respetados y protegidos. Busca transformar los territorios, superar el déficit de derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, y acabar con las violencias armadas, tanto aquellas de origen sociopolítico como las que están marcadas por el lucro, la acumulación y el aseguramiento de riqueza. Este eje tendrá presente los enfoques de derechos de género, cultural y territorial.

2. Los actores diferenciales para el cambio. El cambio que propone es con la población colombiana en todas sus diversidades para lograr transformaciones que nos lleven a una sociedad inclusiva, libre de estereotipos y estigmas, que supera las discriminaciones de tipo económico, social, religioso, cultural y político, así como las basadas en género, étnico racial, generacionales, capacidades físicas, de identidad y orientación sexual, donde la diversidad será fuente de desarrollo sostenible y no de exclusión. De igual forma busca superar las brechas ocasionadas por el conflicto armado y por las divisiones entre lo urbano y lo rural. Actores como las mujeres, la comunidad LGBTIQ+, las víctimas, las niñas y los niños, las comunidades étnicas, los jóvenes, las personas con discapacidad y la comunidad campesina son parte integral de las transformaciones propuestas por este Plan.

3. Estabilidad macroeconómica. Tiene como objetivo definir un conjunto de apuestas en materia económica para garantizar la disponibilidad de los recursos públicos que permitirán financiar las transformaciones, las cuales están enmarcadas en la actual coyuntura económica global, regional y nacional.

4. Política Exterior con enfoque de género: El Gobierno Nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores, formulará e implementará una Política Exterior con enfoque de género como política de Estado, orientada a promover y garantizar la igualdad de género en la política bilateral y multilateral».

122. Como se ha puesto de presente, la norma acusada modifica de forma permanente la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y deroga el artículo 52 de la Ley 2136 de 2021. El objeto de la Ley 2136 de 2021 era establecer las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la política integral migratoria del estado colombiano – PIM, cuyo artículo 52 disponía de forma integral lo siguiente.

“ARTÍCULO 52. Asistencia social y servicios a los colombianos en el exterior y retornados. El Ministerio de Relaciones Exteriores elevará el grupo interno de trabajo (GIT) de Colombia Nos Une, a la Dirección de Colombia Nos Une, la cual estará bajo coordinación directa del Viceministerio de Relaciones Exteriores, funcionando con autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica, en los términos del literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998. Lo anterior, con el fin de fortalecer la formulación de las políticas públicas relacionadas con los colombianos residentes en el exterior, colombianos retornados, y población migrante en territorio nacional, y afianzar un servicio oportuno, directo y eficiente a la población colombiana en el exterior; teniendo como prioridad garantizar la participación de la población colombiana en el exterior en la formulación y creación de políticas públicas

nacionales relativas a los colombianos residentes en el exterior, colombianos retornados y población migrante en territorio nacional, así como también la orientación a los retornados en materia de oportunidades de emprendimiento, productividad y empleo, educación y formación, trámites ciudadanos, vivienda y salud.

PARÁGRAFO. La entrada en funcionamiento de esta Dirección, y los ajustes necesarios que sobre la estructura deba realizar el Gobierno Nacional, se deberá realizar una vez entre en vigencia la presente Ley; teniendo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, un plazo de seis (6) meses a partir de la firma de la sanción de la Ley para modificar la estructura que permita transformar el GIT de Colombia nos Une en la Dirección prevista en este artículo. Asimismo, en aras de respetar el principio de austeridad, para iniciar su nueva labor no deberá generar gastos adicionales de personal, ni generales a los que al momento de su creación tenga presupuestado.”

123. En ese orden, la derogatoria busca realizar una modificación permanente a la estructura interna del Ministerio de Relaciones Exteriores y, por tanto, no elevar el grupo interno de trabajo (GIT) de Colombia Nos Une a la Dirección de Colombia Nos Une, bajo coordinación directa del Viceministerio de Relaciones Exteriores.

124. De otra parte, al revisar los ejes de transformación del Plan Nacional de Desarrollo, en su artículo 3 puede observarse que el número “5. Convergencia regional”, parece señalar la necesidad de la inclusión de colombianos residentes en el exterior. Así, el eje expresamente dispone:

“Es el proceso de reducción de brechas sociales y económicas entre hogares y regiones en el país, que se logra al garantizar un acceso adecuado a oportunidades, bienes y servicios. (...) PARÁGRAFO 2o. Se propenderá por la inclusión de los colombianos residentes en el exterior y los retornados en los programas, planes y políticas establecidos en este Plan de manera transversal, a los que pueda aplicarse; así como para la implementación de la ley retorno y la Política Integral Migratoria”.

125. Con este propósito, el Catalizador 8, sobre el “Fortalecimiento de vínculos con la población colombiana en el exterior e inclusión y protección de población migrante” estableció como “Mecanismos de protección para la población migrante en tránsito y con vocación de permanencia en el territorio nacional” 13 , la adecuación y el fortalecimiento de “(...) la estructura institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y de las entidades con responsabilidades de coordinación y articulación en temas migratorios”. Específicamente, se señala en el documento que contiene las bases de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo lo que sigue:

“Oferta de servicios para la población colombiana en el exterior y retornada.

“Se actualizarán las estadísticas y caracterización de la población colombiana en el exterior y retornada, para determinar con claridad sus necesidades y las políticas de atención y apoyo que deben fortalecerse en sus distintos países de permanencia. De igual manera, se fortalecerá la difusión y acceso del sistema de registro consular (Objetivo 1 – Pacto Mundial de Migraciones) con el fin de contar con evidencia para formular la Política Integral Migratoria y dar respuestas institucionales que atiendan sus necesidades, permitan mantener sus vínculos con el país y garantizar sus derechos. Se fortalecerá el Registro Único de Retornados (RUR) mediante su promoción por parte las entidades públicas de orden nacional, departamental y municipal, a través de los Centros de Referenciación y Oportunidad para el Retorno (CRORE) y los consulados. Por su parte, las instituciones del gobierno nacional y las entidades territoriales deberán ofrecer servicios para la atención de la población retornada en todo el territorio nacional, en aplicación de la Ley 2136 de 2021. Adicionalmente, se promoverá la creación de “Casas de Colombia”, grupos comunitarios, redes o espacios de encuentro de connacionales en el exterior para la integración, cultura, arte nacional y biocultura, incluyendo a las comunidades, grupos étnicos, mujeres y comunidad LGBTIQ+. Finalmente, se creará el “Banco Virtual Socios de Colombia” al servicio de los connacionales en el exterior para que el envío de remesas sea más eficiente y los ahorros en la onerosa intermediación financiera actual lleguen a sus familias en el país.

b. Mecanismos de protección para la población migrante en tránsito, refugiados y con vocación de permanencia en el territorio nacional Se adecuará y fortalecerá la estructura institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y de las entidades con responsabilidades de coordinación y articulación en temas migratorios. Se ahondarán los esfuerzos de atención e integración de poblaciones extranjeras y refugiados que se encuentran en el país con vocación de permanencia y en condiciones particulares de vulnerabilidad. Igualmente, se le prestará atención humanitaria y de emergencia a quienes transitan por el país y exponen su integridad buscando llegar a sus destinos migratorios finales. Se fortalecerán las instancias de coordinación a nivel sectorial, nacional y regional y gestión de la cooperación internacional para fortalecer acciones en el marco de la Política Integral Migratoria. Se le prestará apoyo a los territorios en el diseño e implementación de procesos de diálogo social de prevención y mitigación de conflictos. Además, se diseñarán estrategias y proyectos de desarrollo destinados a la integración social y económica de la población migrante y/o retornada vinculando también a las comunidades de acogida. Se coordinará con las entidades competentes la integración socioeconómica de los migrantes y nacionales colombianos retornados con las comunidades de acogida, a través de un enfoque diferencial y territorial, para lo cual, se fortalecerán las instancias de coordinación a nivel sectorial, nacional y regional, para apoyar a las entidades territoriales en el diseño e implementación de proyectos de desarrollo. El Ministerio de Igualdad y Equidad en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia formularán e implementarán estrategias pedagógicas y de comunicación para prevención a la discriminación y promoción de la cohesión social para la población migrante en el país. En cuanto a las estrategias de comunicación, se establecerán espacios de diálogo de responsabilidad compartida, en particular con los países vecinos y de la región, para garantizar la seguridad humana y avanzar en la protección de la población migrante, retornada y colombiana en el exterior, esto permitirá hacer frente a los desafíos relacionados con esta población, en especial en las fronteras con Venezuela, Panamá y Ecuador. Asimismo, con el fin de avanzar en la reducción de la conflictividad social, se desarrollarán diálogos sociales locales y regionales, especialmente en las fronteras, que contemplen la prevención y mitigación de conflictos en las comunidades.

c. Vínculos de los colombianos en el exterior con el país Se fortalecerán los sistemas de registro consular, identificación, caracterización, procedimientos y estadísticas a través del reforzamiento en el uso de las TICs, así como el recurso humano profesional de los consulados de Colombia en

el exterior. Adicionalmente, se gestionarán procesos de diálogo entre los consulados de Colombia y las autoridades locales del Estado receptor, referidos a los aspectos socioeconómicos de los colombianos en el exterior y se adelantarán acciones culturales, deportivas y educativas para fortalecer los vínculos de los connacionales con Colombia. Finalmente, se estimularán los vínculos para que colombianos con estudios de maestrías y doctorados puedan interrelacionarse con entidades del sector público, privado o académico en Colombia y se fortalecerán los programas para la protección de mujeres, niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo o de vulnerabilidad.”

126. En ese orden, se observa que podría existir una relación entre, de un lado, la modificación de la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y la derogatoria del artículo 52 de la Ley 2136 de 2021, y de otro lado uno de los objetivos de la Ley del Plan de Desarrollo, esto es, la protección de la población migrante, retornada y colombiana en el exterior.

127. No obstante, como pasará demostrarse, esa relación no es directa, en razón a que (i) no se explica en manera alguna de qué forma derogar una norma que había elevado a la categoría de Dirección un grupo interno de trabajo ya no sea necesaria para la promoción y protección de la población migrante y retornada; y de igual forma, cómo permitirá cumplir con los nuevos objetivos trazados en materia migratoria para el cuatrienio; y (ii), aparentemente, según las explicaciones dadas por el Gobierno durante el trámite de esta acción, lo que se pretende es una modificación permanente a la estructura de la administración nacional con el objeto de hacer armónicas las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y acompasarlas con la política de los colombianos en el exterior, en especial con la cartera de igualdad. No obstante, como se sostuvo en la parte motiva de esta providencia, los cambios permanentes en la legislación deben ir acompañados de una explicación en el trámite parlamentario, sobre una razón suficiente y clara que permita demostrar de manera inequívoca la relación entre la disposición y los fines planificadores de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

No existe una relación de conexidad “directa e inmediata” entre la expresión “el artículo 52

de la Ley 2136 de 2021 [...]” del artículo 372 de la Ley 2294 de 2023 y las estrategias y políticas de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, ni con el plan plurianual de inversiones

129. La Sala evidencia que, a pesar de la relación temática con alguno de los objetivos que integran la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, en los términos del título anterior no se evidencia una relación de conexidad “directa e inmediata”, al tratarse de disposiciones que modifican de manera permanente el ordenamiento jurídico y que no persiguen un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, en la medida en que pretenden subsanar vacíos asociados a la estructura orgánica de un ministerio, materia propia del procedimiento legislativo ordinario o de las funciones ejecutivas, según quedó explicado anteriormente.

130. De igual forma, debe tenerse también en consideración que las normas no satisfacen la conexidad con en el plan plurianual de inversiones, en el cual se señala la proyección indicativa de las fuentes de financiación para la ejecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. En efecto, aunque en dicho plan se refieren varias líneas de inversión estratégica, no se hace referencia alguna a la forma en que esto se desarrolla a través de la modificación de la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores.

131. No debe olvidarse que las disposiciones instrumentales incorporadas en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, deben guardar conexidad directa e inmediata con los programas y proyectos de inversión pública nacional descritos de manera específica y detallada y los presupuestos plurianuales de los mismos, junto con la determinación o especificación concreta de los recursos financieros y apropiaciones requeridos que se autoricen para su ejecución definidos en la Ley del Plan Nacional de Inversiones.

132. La Sala también debe reiterar que la conexidad directa e inmediata no se cumple con el establecimiento de huellas o palabras contenidas en la parte general del Plan que podrían tener una relación mediata con las normas instrumentales. Por el contrario, debe demostrarse que efectivamente desarrollan los programas y proyectos de inversión pública nacional descritos de manera específica y detallada y los presupuestos plurianuales de los mismos.

133. De otra parte, las disposiciones objeto de control contemplan medidas que en realidad pretenden corregir un problema normativo de legislación permanente preexistente y no desarrollan de forma directa una nueva política, plan o meta contenido en el Plan Nacional de Desarrollo.

134. En ese orden, lo que parecería buscar la derogatoria contemplada en el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, es enmendar la posible duplicidad de competencias en materia migratoria, especialmente en relación con la aplicación de políticas públicas relacionadas con los colombianos residentes en el exterior, colombianos retornados, y población migrante en territorio nacional.[69]

135. Así, la expresión acusada “artículo 52 de la Ley 2136 de 2021 [...]” del artículo 372 de la Ley 2294 de 2023, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, pese a tener una relación temática con la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, no desarrolla ninguna función de planificación. No sobra recordar que este tipo especial de ley se caracteriza por fijar los objetivos y metas estatales de mediano y largo plazo, establecer las estrategias y orientaciones de las políticas que deben guiar la acción del Gobierno para alcanzar tales objetivos y metas, y determinar los programas y proyectos de inversión necesarios para materializarlas.

136. Es necesario recordar que la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que, si

una “disposición no recoge ningún instrumento de realización de políticas, (...) debe ser considerada extraña a la materia de una ley cuatrienal de planeación”[70] y que la inclusión de normas “que no tengan como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio”[71] deben ser retiradas de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, toda vez que dicha ley no puede ser utilizada para el ejercicio de la función legislativa ordinaria encomendada al legislativo, sin ninguna relación con el ejercicio de la función de planeación.

137. En segundo lugar, lejos de desarrollar un plan, estrategia u objetivo del Plan Nacional de Desarrollo, la derogatoria hace parte de las competencias establecidas en cabeza del Congreso en el numeral 7, artículo 150 superior, o del presidente de la República según las voces del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución. Así, dicha disposición ordena a la célula legislativa, a iniciativa gubernamental determinar “la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta”. Por su parte, la segunda norma indica que corresponde al presidente de la República “16. Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley”.

138. Es por esta razón que la modificación de la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores, realizada a través de la derogatoria del artículo 52 de la Ley 2136 de 2021 por la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, ha debido ser tramitada a través de una ley ordinaria independiente, pero no incluirla en una ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, caracterizada por su finalidad planificadora de las metas de acción gubernamental para un específico periodo de gobierno.

139. Además, no debe olvidarse, como se explicó en la parte motiva, que cuando el Gobierno pretenda una modificación permanente de la legislación a través de una norma incluida en el Plan Nacional de Desarrollo, tiene una carga argumentativa calificada que permita inferir sin lugar a dudas su relación con los fines planificadores. No obstante, como se explicó al desarrollar el primero de los cargos planteados, (i) no existió razón alguna dentro del debate legislativo, ni por parte de los congresistas ponentes ni del Gobierno nacional, que justificara la necesidad de la derogatoria específica del artículo 52 de la Ley 2136 de 2021 y su relación con los planes o proyectos del Plan Nacional de Desarrollo; (ii) el Gobierno nacional afirma que no solicitó su inclusión, sino que lo hicieron los congresistas ponentes, no sólo trasgrediendo la iniciativa privativa en materia de reforma a la administración nacional, sino también haciendo evidente que no se hizo estudio alguno sobre la relación y la necesidad de la derogatoria de la naturaleza jurídica de una unidad del Ministerio de Relaciones Exterior, frente a los objetivos, metas y programas del Plan. En efecto, no cualquier modificación tiene una relación directa e inmediata con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

140. Por su parte, entre las razones de la derogatoria remitidas y presentadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores en su intervención, se resaltan las siguientes:

141. En primer lugar, consideran que el objeto de la derogatoria fue fortalecer la estructura institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores y, por tanto, se consideró necesario mantener la Coordinación de Colombia Nos Une bajo el manejo y liderazgo de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano. Es por ello que consideran que se trata de una norma instrumental del Plan, destinada al fortalecimiento de la estructura institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores con el propósito de brindar un servicio y atención eficiente, oportuna y directo a los ciudadanos colombianos residentes en el exterior y colombianos retornados.

142. En segundo lugar, sostienen que la Ley 2281 de 2023, “Por medio del cual se crea el

Ministerio de Igualdad y Equidad”, establece en su artículo 5 unas competencias específicas en relación con la población migrante y, por ello, con el fin de evitar la duplicidad de funciones y posibles dificultades en la determinación de competencias, debía derogarse el artículo 52 de la Ley 2136 del 2021. La norma consagra:

“Ámbito de Competencias. Para desarrollar su objeto, el Ministerio de Igualdad y Equidad, en todo el país con énfasis en los territorios excluidos y marginados, protegerá los derechos, con enfoque de género, transversal, focalizado y de empoderamiento de las mujeres y las niñas, diferencial e interseccional, de los sujetos de especial protección constitucional, entre otros: (...)14. Población migrante regular, irregular, refugiado, en tránsito y retornado.”

143. No obstante, debe considerarse lo siguiente: (i) en primer lugar, ninguno de estos argumentos fue analizado o presentado en el trámite de la aprobación de la Ley 2294 de 2023, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, ni por el Gobierno nacional ni por los ponentes. Las explicaciones referidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores en el documento de bases no explican en manera alguna la derogatoria del artículo 52 de la Ley 2136 de 2021; y esto es apenas lógico, por cuanto fue una propuesta incluida en la ponencia para segundo debate de la Cámara de Representantes; y (ii) por otra parte, lejos de demostrar la conexión directa e inmediata con los objetivos del Plan, lo que se observa es que se persigue adecuar la estructura de la administración a cambios normativos contenidos incluso en normas ajenas a la Ley del Plan y, por tanto, se refuerza la idea de la necesidad de haber sido tramitada a través de una ley ordinaria. En dicha ley debe analizarse la conveniencia de la derogatoria y la armonización de las competencias tanto del Ministerio de Relaciones Exteriores como del Ministerio de la Igualdad, en relación con el manejo de la política migratoria de los colombianos en el exterior y los que han retornado. Para la Sala se trata de un asunto importante que debió haberse justificado con claridad durante el trámite legislativo.

144. Lo dicho es coherente con una de las razones a partir de las cuales, en la Sentencia

C-415 de 2020, la Sala justificó la declaratoria de inexecutable de la expresión “el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018”, prevista en el art. 336 de la Ley 1955 de 2019, al introducir una modificación permanente al ordenamiento jurídico:

“211. Ahora bien, el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, deroga el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018[72], por lo tanto, modifica una legislación ordinaria[73] comprometiendo la vocación de transitoriedad de la ley del plan. Por lo tanto, se ha desplazado la competencia ordinaria del Congreso de la República, sin que se pueda identificar que con ello se busca materializar de manera inexorable una política de largo plazo conexas (de forma directa e inmediata) con la ley o las Bases del plan, si no, por el contrario, corregir un problema normativo de legislación permanente preexistente” (negritas del original)[74].

145. A partir de razones semejantes, la Sala justificó la inexecutable de la expresión “el artículo 167 de la Ley 769 de 2002”, contenida en el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019:

“Además, la Corte advierte que, dada la materia que regula la disposición acusada, esta tiene por objeto llenar las inconsistencias que presentan leyes anteriores, en este caso la Ley 769 de 2002 y, además, tiene vocación de permanencia, lo cual desconoce la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República. En efecto, la derogatoria del artículo 167 de la Ley 769 de 2002, que otorga responsabilidades de administración a la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial sobre los parqueaderos destinados a vehículos inmovilizados por orden judicial, genera un cambio de responsable, lo cual implica que otra autoridad deba asumir el costo y compromiso de dicha guarda de vehículos. De ahí que, para la Corte, la derogatoria mencionada no tenga por efecto únicamente articular el nuevo orden jurídico que impone la regulación introducida por la Ley 1955 de 2019, sino regular un asunto particular, que es inconexo al Plan Nacional de Desarrollo y excede la regulación propia del cuatrienio”[75].

146. Aquella inferencia es más evidente si se tiene en cuenta que el artículo bajo estudio deroga una disposición que pertenece a un cuerpo normativo que entró en vigencia antes de la expedición de la Ley del Plan, esto es la Ley 2136 de 2021, y que además se pretende armonizar la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores con las competencias asignadas al Ministerio de la Igualdad. Ello deja en evidencia que no se trata de disposiciones que pretenden impulsar su cumplimiento, ni constituyen, por lo tanto, expresión de la función de planeación que le es consustancial, sino que pretenden omitir el trámite ordinario de una ley que permita una armonización completa y ordenada de las competencias en el manejo de la política migratoria.

147. Por consiguiente, la Sala Plena declarará inexecutable la expresión “el artículo 52 de la Ley 2136 de 2021” contenida en el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, por desconocer no sólo el principio de unidad de materia sino los principios de consecutividad e identidad flexible.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ÚNICO.- Declarar INEQUIBLE la expresión “el artículo 52 de la Ley 2136 de 2021” contenida en el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”,

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Con aclaración de voto

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

Ausente con comisión

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

Con impedimento aceptado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

Aclaración de voto

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN CONJUNTA DE VOTO DE LA MAGISTRADA

NATALIA ANGEL CABO Y EL MAGISTRADO

MIGUEL POLO ROSERO

A LA SENTENCIA C-119/25

Referencia: expediente D-15512

Como punto de partida, hay que empezar por aceptar que existe, con razón, una línea jurisprudencial reiterada y pacífica que exige una evaluación más estricta y rigurosa del cumplimiento del principio de unidad de materia en las leyes del Plan Nacional de Desarrollo (PND)[77]. Sin embargo, el hecho de que el análisis deba ser estricto no puede equivaler a generar requisitos que sean prácticamente imposibles de cumplir.

Un ejemplo ilustrativo de esta rigidez, como se indicó, es el criterio adoptado en la actual sentencia, según el cual, para que una disposición cumpla con el principio de unidad de materia debe guardar conexidad estrecha e inmediata con el Plan Plurianual de Inversiones[78]. Esta exigencia resulta particularmente estricta, en tanto impone un deber de planeación financiera incluso en aquellos casos en que la norma no implica la ejecución de gasto alguno.

Como es bien sabido, el Plan Plurianual de Inversiones es una determinación específica de los recursos financieros y las apropiaciones requeridas para la ejecución del Plan dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal. La Sala Plena lo ha definido como aquel que tiene el “propósito de especificar programas y proyectos prioritarios, con metas claras,

recursos asignados y mecanismos para su ejecución durante el cuatrienio. Luego, para que una disposición tenga conexidad con aquel, debe demostrarse que actúa como un mecanismo idóneo e indispensable para la ejecución de dichos programas y proyectos” (C-430 de 2024). Como puede verse, se trata de un instrumento dirigido a identificar los programas que requieren ejecución pública y, por lo tanto, es un criterio exigible fundamentalmente en normas que implican gasto público o que, al menos, demuestran su ejecución a través de programas o planes de inversión concretos.

En este sentido, exigir que la inclusión en el Plan Plurianual de Inversiones sea una condición necesaria para que cualquier norma del Plan Nacional de Desarrollo cumpla con el principio de unidad de materia termina siendo desproporcionado. De hecho, existen disposiciones que no se relacionan directamente con el componente de inversión pública, pero que tienen una conexión directa e inmediata con las bases y objetivos del Plan. Ejemplos de ello, son las normas que suprimen entidades o que son vehículos para el cumplimiento de objetivos del Plan y que no requieren necesariamente una inversión determinada.

Así, se puede ver que, cuando se aplica este criterio, es casi imposible cumplir con el mismo. En efecto, si se hace un recuento jurisprudencial del análisis que ha hecho la Corte sobre la unidad de materia en el PND, se observa que en la inmensa mayoría de fallos donde se han resuelto asuntos similares al objeto de esta aclaración, se ha declarado la inexequibilidad de normas instrumentales del Plan. Tal es el caso de las sentencias C-119 de 2025, C-489 de 2024, C-438 de 2024, C-430 de 2024, C-370 de 2024, C-037 de 2024, C-537 de 2023, C-084 de 2022, C-049 de 2022, C-276 de 2021 y C-095 de 2021 (de la más reciente a la más antigua). Desde el 2021, tan solo la sentencia C-105 de 2021[79], declaró exequible la norma estudiada porque la Corte constató que la medida se veía reflejada en las líneas de los programas plurianuales de inversión. En otras palabras, lo que está indicando la jurisprudencia, es que el mencionado requisito para cumplir la unidad de materia es excesivo y no tiene en cuenta la naturaleza de la norma que se estudia.

Sumado a lo anterior, también aclaramos nuestro voto aquí, porque nos distanciamos de lo que se afirma en esta sentencia, en el sentido de que la existencia de conexidad entre la norma demandada y el Plan Plurianual de Inversiones, es una exigencia consolidada en la jurisprudencia constitucional sobre unidad de materia y planes de desarrollo. Esto no es cierto: la exigencia de conexión con el Plan Plurianual de Inversiones es un criterio relativamente reciente en la jurisprudencia constitucional que, de hecho, no ha tenido una aplicación coherente y uniforme. La Corte introdujo ese requisito en la sentencia C-063 de 2021 y lo ha reiterado en otras decisiones (C-105 de 2021 y C-121 de 2022), todas ellas vinculadas con la ejecución de gasto y temas de índole económica. No obstante, en sentencias posteriores (C-095 de 2021, C-276 de 2021, C-049 de 2022 y C-080 de 2023) dicho requisito no ha sido objeto de análisis.

Es más, en las sentencias C-430 de 2024[80] y C-489 de 2024[81], la Corte planteó el análisis del Plan Plurianual solamente como una alternativa. En dichas sentencias la Corte señaló que las normas cumplen con el requisito de unidad de materia cuando

“guardan conexidad estrecha, directa e inmediata con las estrategias y políticas que orientan la acción del gobierno para alcanzar en el respectivo cuatrienio los objetivos y metas de la acción estatal de mediano y largo plazo señalados en la parte general, o con los programas y proyectos señalados en el plan de inversiones”[82].

En ambas sentencias citadas la relación con el plan plurianual de inversiones no fue el argumento determinante para definir la violación del principio de unidad de materia, sino la realización paso a paso del test inicialmente acordado por la Sala Plena[83]. Es decir, a diferencia de lo que se sostiene en la sentencia C-119 de 2025, la Corte no ha seguido siempre la regla de la sentencia C-063 de 2021, como para hablar de una jurisprudencia pacífica o consolidada.

Por lo dicho aquí, quienes suscribimos esta aclaración consideramos que es vital que la Corte avance hacia consolidar una jurisprudencia consistente en materia del análisis del requisito de unidad de materia en el Plan de Desarrollo, pero evitar exigir requisitos desproporcionados como los que se incluyen en esta decisión. A nuestro juicio, la jurisprudencia sobre la materia debe consolidarse alrededor de tres pasos elementales de evaluación. Esto es: (i) establecer primero si la norma tiene carácter instrumental y su ubicación en el PND, (ii) determinar si existen metas, planes, programas o estrategias incorporados en la parte general del PND que puedan tener relación con la norma acusada y (iii) finalmente, analizar si existe una relación de conexidad directa e inmediata entre la norma y las metas, planes, programas o estrategias incorporados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo[84], o dado el caso, en los componentes específicos del Plan Plurianual de Inversiones.

En efecto, en cuanto a verificar que las disposiciones instrumentales tengan una relación estrecha y directa con los proyectos de inversión pública nacional descritos de forma detallada en los presupuestos plurianuales de los mismos[85], dicho criterio solo podría exigirse cuando la disposición del PND implique directamente la ejecución del gasto público o una inversión concreta; de lo contrario, su aplicación carece de fundamento y resulta desproporcionada. En este sentido, la Sala Plena, para dar aplicación a este criterio, puede analizar, por ejemplo, la (i) naturaleza de la norma que se demanda, (ii) la calidad del debate que tuvo en el seno del Congreso de la República y (iii) la carga argumentativa del gobierno Nacional para incluirla en el Plan Nacional de Desarrollo. Algunas de estas apreciaciones permitirán definir si se debe dar aplicación a este último criterio del test.

En síntesis, con esta aclaración hacemos un llamado para que la Corte vuelva a centrar su análisis en el propósito original de la unidad de materia: verificar, a partir de estos tres criterios, que la disposición tenga como finalidad clara y directa el desarrollo de los objetivos previstos en las bases del PND, y evite hacer exigencias desproporcionadas que llevan, casi que inexorablemente, a declarar inconstitucional la norma estudiada.

Fecha ut supra,

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

[1] Específicamente, a la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia (sede Bogotá), la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia (Seccional Bogotá), la Facultad de Derecho de la Universidad Javeriana, la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT (sede principal, en Medellín) y a la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

[2] En la demanda es el tercer cargo.

[3] Artículo 4 de la Ley 2294 de 2023.

[4] En la demanda es el cuarto cargo.

[5] Ver folio 11 del expediente digital. (D0015512-Presentación Demanda-(2023-09-11 15-31-43).pdf).

[6] En el auto del 25 de enero de 2024, la magistrada sustanciadora dispuso que el proceso

15.512 fuese fijado en lista por el término de diez (10) días, con el fin de permitir a la ciudadanía intervenir en este y a las personas a las que invitó a participar en el proceso. Según constancia de la Secretaría General de la Corte Constitucional, el proceso 15.542 se fijó en lista el 31 de enero de 2024, por lo que se desfijó el 13 de febrero siguiente, tras cumplirse el término diez (10) días concedido por la magistrada sustanciadora para recibir intervenciones.

[7] A su intervención anexó: poder de abogado y anexos; el documento del Ministerio de Relaciones “la “Inconveniencia de Crear la Dirección de Colombia Nos Une”; la proposición de modificación del artículo 373 del Proyecto de Ley Orgánica número 274 de 2023 Senado, 338 de 2023 Cámara; la Gaceta 386- Ponencia Segundo Debate Senado y la Gaceta 388- Ponencia Segundo Debate Cámara.

[8] Parágrafo 2° del artículo 3 de la Ley 2294 de 2023.

[9] El PND planteó únicamente la existencia de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano.

[10] A su intervención anexó: la Resolución 4368 del 15 de junio de 2023 “por la cual se hace un nombramiento con carácter ordinario en la planta de personal del Ministerio de Relaciones Exteriores” y la Resolución 2638 del 28 de mayo de 2019 “por la cual se deroga la deroga la Resolución 5653 del 6 de julio de 2018 y se delegan algunas funciones”.

[11] A su intervención anexó: la Resolución 245 del 19 de febrero de 2019 “por la cual se hace una delegación”; Decreto 2179 del 15 de diciembre de 2023 “por medio del cual se acepta una renuncia y se realiza un encargo” y la Resolución 0078 del 10 de febrero de 2021 “por la cual se delegan funciones”.

[12] Se trata del mismo demandante dentro del proceso quien planteó los mismos cargos de la demanda admitidos por el despacho ponente. Además, incluyó una lista con 304 nombres y sus respectivas cédulas, coadyuvantes de la demanda.

[13] Específicamente citó las sentencias C-008 de 2018 y C-493 de 2015.

[15] Comunicado mediante el Oficio OPC-272/23.

[16] Específicamente se refirió a los integrantes de la Comisión Tercera Constitucional Permanente: Wilmer Castellanos Hernández, José Alberto Tejada Echeverri, Armando Antonio Zabarían D'Arce, Karen Astrid Manrique Olarte, Jorge Hernán Bastidas Rosero, Wilder Iberson Escobar Ortiz, Etna Tamara Argote Calderón, Carlos Alberto Carreño Marín, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza. Además, los siguientes integrantes de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente: María del Mar Pizarro García, Jorge Eliécer Salazar López, Alexánder Bermúdez Lasso, Luis David Suárez Chadid, Olga Lucía Velásquez Nieto, Hernando Guida Ponce, Aníbal Gustavo Hoyos Franco, Gilma Díaz Arias, Juan Loreto Gómez Soto, César Cristian Gómez Castro, José Alejandro Martínez Sánchez, Jhon Fredi Valencia Caicedo, Jennifer Pedraza Sandoval y Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa.

[17] Como lo mencionó la Cámara de Representantes, en la Gaceta 388-23 se evidencia (i) en la página 9 la modificación del artículo 52 de la Ley 2136 de 2021 que elevó el Grupo Interno de Trabajo Colombia Nos Une a una Dirección. (ii) En la página 48, en el texto propuesto para segundo debate ante la Honorable Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 338 de 2023 Cámara, 274 de 2023 Senado, la derogatoria del artículo 52 de la Ley 2136 de 2021. (iii) En la página 109, en el cuadro comparativo entre el texto aprobado en Primer Debate en Comisiones Conjuntas de Asuntos Económicos Terceras y Cuartas de Senado de la República y Cámara de Representantes y el texto aprobado para Segundo Debate en la Cámara de Representantes, la inclusión de la derogatoria del artículo 52 de la Ley 2136 de 2021.

[18] En el documento remitido por el Senado de la República está la Ponencia para Segundo Debate en la Plenaria del Honorable Senado de la República al Proyecto de Ley Número 338 de 2023 (Cámara) y 274 de 2023 (Senado). En la página 9, 133 y 195 se evidencia la inclusión expresa de la derogatoria del artículo 52 de la Ley 2136 de 2021.

[19] Constitución Política de Colombia. 1991

[20] Corte Constitucional. Sentencia C-084-19

[21] Esta posición se reitera en las sentencias C-839 de 2003, C-313 de 2004, C-208 de 2005, C-648 de 2006.

[22] Sentencia C-1113 de 2003

[23] Sentencia C-648 de 2006

[24] Sentencia C-850 de 2013

[25] Sentencia C-850 de 2013

[26] Sentencia C-084 de 2019

[27] Sentencia C-084 de 2019

[28] Sentencia C-084 de 2019

[29] Sentencia C-084 de 2019

[30] Sentencia C-084 de 2019

[31] Sentencia C-084 de 2019

[32] Sentencia C-084 de 2019.

[33] Sentencia C-084 de 2019

[34] Sentencia C-487 de 2020

[35] Sentencia C-487 de 2020

[37] Sentencia C-020 de 2024

[38] Sentencia C-539 de 2008

[39] Sentencia C-539 de 2008

[40] Sentencia C-415 de 2020

[41] Sentencia C-415 de 2020

[42] Sentencia C-415 de 2020

[43] Sentencia C-415 de 2020

[44] Sentencia C-415 de 2020

[45] Sentencia C-440 de 2020

[46] Sentencia C-427 de 2020

[47] Corte Constitucional, Sentencia C-063 de 2021

[48] Corte Constitucional, sentencia C-133-21

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

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

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

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

[53] Sentencia C-1025 de 2001.

[54] Sentencia C-537 de 2023.

[55] Las sentencias más significativas de esta línea jurisprudencial son: C-191 de 1996, C-305 de 2004, C-573 de 2004, C-376 de 2008, C-377 de 2008, C-539 de 2008, C-714 de 2008, C-747 de 2012, C-016 de 2016, C-620 de 2016, C-008 de 2018 y C-219 de 2019, C-415 de 2020, C-030 de 2021, C-063 de 2021, C-276 de 2021, C-049 de 2022, C-537 de 2023, entre otras.

[56] Sentencia C-016 de 2016.

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

[58] Sentencia C-305 de 2004.

[59] Sentencia C-394 de 2012.

[60] *Ibíd.*

[62] *Ibidem.*

[63] Sentencia C-493 de 2020.

[64] La Sala determinó que el artículo 336 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (1955 de 2019) desconocía el principio de unidad de materia, al haber derogado el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018, que conformaba un equipo conjunto de auditoría para hacer una evaluación de todos los beneficios tributarios y cada una de las personas jurídicas del régimen de zonas francas, con lo cual, sostuvo la Corte, “modifica la legislación ordinaria permanente y termina por comprometer la vocación de transitoriedad de la ley del plan”.

[65] La Sala consideró que la derogatoria del artículo 167 de la Ley 769 de 2002, que otorgaba responsabilidades de administración a la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial sobre los parqueaderos destinados a vehículos inmovilizados por orden judicial, generaba un cambio de responsable, lo cual implica que otra autoridad deba asumir el costo y compromiso de dicha guarda de vehículos. Como resultado, señaló, “la derogatoria mencionada no t[iene] por efecto únicamente articular el nuevo orden jurídico que impone la regulación introducida por la Ley 1955 de 2019, sino regular un asunto particular, que es inconexo al Plan Nacional de Desarrollo y excede la regulación propia del cuatrienio.”

[66] Sentencia C-415 de 2020.

[67] El artículo 371 parcialmente demandado correspondió, durante buena parte del trámite legislativo, al artículo 373 del proyecto de ley.

[68] De acuerdo con la sentencia C-008 de 2018, la jurisprudencia constitucional ha reconocido de forma reiterada que las “Bases del Plan Nacional de Desarrollo” hacen parte integral del Plan, y se incorporan a este. Ver sentencias C-105 de 2016, C-016 de 2016 y C-068 de 2020, entre otras.

[69] Cabe señalar que la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad, fue declarada inexecutable en la Sentencia C-161 de 2024

[70] Sentencia C-305 de 2004.

[71] Sentencia C-394 de 2012.

[72] Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones.

[73] En la sentencia C-481 de 2019 se sostuvo que las leyes de financiamiento (art. 347 C. Pol.) guardan una directa relación causal con la ley anual de presupuesto y tienen las siguientes particularidades: “(a) Creación o modificación de rentas y recursos de capital. (...); (b) Objetivo financiero. (...); y (c) Efectos: en cuanto se refiere a los efectos de las leyes de financiamiento y sin perjuicio de que las mismas se tramiten coetáneamente con la ley anual de presupuesto, se deben entender separados respecto de esta, y ello por la bifurcación del principio de legalidad financiera. Lo anterior obedece a que las leyes de

financiamiento se dirigen a la creación o modificación de ingresos, mientras que en la ley anual de presupuesto, en virtud del principio de universalidad, se prevé la autorización legal de la totalidad de los gastos que se pretende realizar durante una vigencia fiscal, los cuales a su vez deben corresponder al plan nacional de desarrollo y aprobarse por el Congreso en un marco de sostenibilidad fiscal. Por tal motivo, en materia de ingresos, el artículo 347 C.P., al no contemplar un límite temporal, y teniendo en cuenta que la jurisprudencia de esta Corporación, ha considerado que las leyes de financiamiento pueden contemplar una estimación de los ingresos de la Nación, se admite, en principio, que a través de ellas se disponga, como regla general, el recaudo de rentas y recursos de capital más allá del periodo fiscal desfinanciado, esto es, de manera permanente. En todo caso, si bien las normas tributarias incluidas por virtud de las leyes de financiamiento no tienen una limitación temporal respecto de sus efectos, no es menos cierto que el Estatuto Orgánico del Presupuesto prevé en su artículo 54 que las rentas creadas por aquellas deben ceñirse a la cuantía del gasto desfinanciado”.

[74] Sentencia C-415 de 2020.

[75] Sentencia C-440 de 2020.

[76]“(…) El Ministerio de Relaciones Exteriores elevará el grupo interno de trabajo (GIT) de Colombia Nos Une, a la Dirección de Colombia Nos Une, la cual estará bajo Coordinación directa del Viceministerio de Relaciones Exteriores, funcionando con autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica, en los términos del literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998 (...)”.

[77] Ver, entre otras, las sentencias C-440 de 2020, C-415 de 2020, C-030 de 2021, C-161 de 2022 y C-037 de 2024.

[79] Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 243 de la Ley 1955 de 2019. La Corte declaró la exequibilidad al encontrar que la inclusión de los Operadores logísticos de tecnologías en salud y gestores farmacéuticos al sistema de salud y seguridad social guardaba una conexidad inmediata, directa y estrecha con los objetivos y bases del Plan Nacional de Desarrollo.

[80] Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 211 y 212 de la Ley 2294 de 2023. La Corte declaró la inexecuibilidad, dado que introducían “modificaciones estructurales y permanentes al régimen de extinción de dominio, sin que se [pudiera] acreditar una relación de conexidad directa e inmediata con las estrategias y políticas previstas en la parte general, ni con los programas y proyectos del plan de inversiones, y, finalmente, no se [trataba] de medios de planificación ni son indispensables para impulsar la ejecución del plan nacional de desarrollo”.

[81] Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 162 de la Ley 2294 de 2023. La Corte declaró la inexecuibilidad, al considerar que la creación Instituto Nacional de Donación y Trasplante de Órganos y Tejidos (INDTOT) configuraba una transformación institucional de carácter permanente y debía contar con un trámite legislativo ordinario.

[82] Sentencia C-430 de 2024.

[83] Primera etapa: Determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas, con la finalidad de establecer si se trata de una disposición instrumental. Segunda etapa: definir si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que pueden relacionarse con las disposiciones acusadas. Tercera etapa: Constatar que exista conexidad estrecha, directa e inmediata entre las normas cuestionadas y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan. Corte Constitucional, sentencias C-415 de 2020 y C-489 de 2024.

[84] Corte constitucional, sentencia C-030 de 2021.

[85] Corte Constitucional, sentencia C-063 de 2021.

This version of Total Doc Converter is unregistered.