

C-147-15

Sentencia C-147/15

MEDIDAS Y DISPOSICIONES PARA LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE-Obligaciones de la Nación como socia en entidades públicas o mixtas que financien infraestructura/ADQUISICION DE OBLIGACIONES DE LA NACION COMO SOCIA EN ENTIDADES PUBLICAS O MIXTAS QUE FINANCIEN INFRAESTRUCTURA-Existencia de conexidad causal, teleológica, temática y sistémica con la ley que adopta medidas y disposiciones en infraestructura de transporte

TITULO DE LAS LEYES-Debe corresponder al contenido

FUNCION LEGISLATIVA-Racionalización

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidades

La Corte ha señalado que “la unidad de materia persigue dos finalidades: la coherencia y la transparencia del proceso legislativo”. En cuanto a la coherencia, busca que “el proceso legislativo siga un hilo conductor que le dé sentido, dentro del contexto específico definido por el propio legislador, de tal suerte que no se distorsione al extenderse a materias aisladas o inconexas”, manteniendo “un orden temático en el proceso de deliberación democrática, que es propio del Congreso, que permita un debate informado o serio”. Tratándose de la transparencia, “la unidad de materia busca impedir que en el proceso legislativo se introduzcan, de manera súbita, sorpresiva, inopinada o subrepticia, e incluso anónima, iniciativas oportunistas que no guarden relación con él y sobre las cuales no se ha dado un verdadero debate”.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Condiciones para el ejercicio de la función legislativa

Según lo ha interpretado esta Corte, “el principio de unidad de materia opera como un límite expreso al ejercicio del poder de configuración normativa de que es titular el Congreso de la República” y, por lo tanto, su observancia le impone al legislador “el cumplimiento de dos condiciones básicas”: (i) definir con precisión desde el mismo título del proyecto cuáles serán las materias centrales que se van a desarrollar a lo largo del articulado, y (ii) mantener una estricta relación interna entre las normas que harán parte del texto de la ley, de manera que exista coherencia temática entre ellas y una clara correspondencia con la materia general de misma”.

INTERPRETACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-No puede instituirse en una restricción absoluta hasta el punto de convertirla en un obstáculo a dicho proceso

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Acepción amplia y no rígida

## PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Diversidad de contenidos temáticos con relación de conexidad

La Corporación ha explicado que “la unidad de materia no significa simplicidad temática, de tal manera que un proyecto solo pudiese referirse a un único tema”, sino que, por el contrario, “un proyecto puede tener diversidad de contenidos temáticos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación de conexidad objetiva y razonable”, lo que significa que solo se desconoce el mencionado principio cuando “entre los distintos temas que hagan parte de un proyecto no sea posible encontrar una relación de conexidad, de manera que cada uno constituya una materia separada”.

## PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad objetiva y razonable

El principio de unidad de materia impone la existencia “de un núcleo rector de los diversos contenidos de una ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable” y esto “sobre la base de considerar que lo que prohíbe la Constitución es que no se relacionen los temas de un artículo y la materia de una ley”, de donde se desprende que la predicada relación, aunque debe existir, “no tiene que ser directa, ni estrecha”.

## PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No interpretación rígida, estricta o absoluta

Ha puntualizado la Corporación que “el sistema jurídico no está compuesto por un conjunto de compartimentos estancos predeterminados que le imponen al Congreso la forma como debe ser concebido el derecho, que es funcionalmente cambiante para responder a las necesidades, prioridades, expectativas, y aspiraciones de la sociedad”, razón que ha conducido a sentar en la jurisprudencia que no cabe la interpretación rígida, estricta o absoluta del principio de unidad de materia, “al punto que se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre las diferentes normas que surgen en virtud de las finalidades que persiguen y que, por lo mismo, razonablemente se integran o resultan ser complementarias para lograr el diseño de la cuestión de fondo del proyecto legal”.

## PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Potestad legislativa contempla facultad de decidir contenido específico, cómo organizarlas y relacionar las normas

El esclarecimiento de lo que debe entenderse por “materia” tiene notable repercusión en la manera como el Congreso de la República cumple la función legislativa que le es propia, pues, conforme lo ha reiterado la Corte, “la potestad de configuración del legislador contempla tanto la facultad de decidir el contenido específico de las normas, como la facultad de decidir cómo organizarlas o relacionarlas”. En cuanto a lo primero, se tiene por bien sabido que “la materia inicial de un proyecto de ley no constituye una camisa de fuerza para el Congreso y que es posible que dicho contenido sea ampliado o restringido en el curso del debate” y también que “los contenidos temáticos de un proyecto pueden adicionarse con otros nuevos, que no estaban en la iniciativa original, pero que guarden una relación de conexidad con los contenidos de esta”. Así lo impone “la dinámica propia del debate parlamentario, cuya esencia está precisamente en que la discusión de los asuntos, la intervención ciudadana en el debate público y el examen de las iniciativas, pueden llegar a generar modificaciones, supresiones, adiciones o reformulaciones que dentro del

margen de valoración propio del legislador, resultan pertinentes y exigen la ampliación del respectivo núcleo temático”. En cuanto a lo segundo, se ha reconocido que los legisladores “pueden reorganizar la normatividad como consideren conveniente y más acorde con los objetivos de política pública que los guían, relacionando y uniendo materias que antes se trataban por aparte, o separando aquellos temas que tradicionalmente se consideraban inescindibles”.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Intensidad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Carácter flexible del control constitucional

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Para su cumplimiento debe acudirse a una interpretación razonable y proporcional

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Criterios de conexidad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Carga argumentativa

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos que se deben cumplir cuando se invoca la violación del principio de unidad de materia

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

La Corporación “ha diseñado una metodología para examinar la posible vulneración de la unidad de materia, que tiene dos etapas de análisis. En la primera es menester determinar el ‘alcance material o contenido temático’ de la ley que contiene la disposición demandada”, mientras que “en la segunda se debe verificar, de manera objetiva y razonable, si la disposición demandada tiene una relación de conexidad causal, temática, sistemática o teleológica con la materia de la ley, de tal suerte que su incorporación en el texto de esta última esté justificada”.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Violación constituye un vicio de carácter material/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Vicio material no es de una sola especie

MEDIDAS Y DISPOSICIONES PARA PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE-Objetivo general

CONEXIDAD TEMATICA-Concepto

CONEXIDAD CAUSAL-Concepto

CONEXIDAD TELEOLOGICA-Concepto

CONEXIDAD SISTEMATICA-Concepto

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Permite ordenar distintos artículos de una ley con base en criterios no tan estrictos y abordar distintas temáticas que tengan vínculo con la materia de la ley

Referencia: expediente D-10.432

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 70 de la Ley 1682 de 2013, “por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias”.

Actor: Francisco Gnecco Estrada

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., siete (7) de abril de dos mil quince (2015)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y el trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

#### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, establecida en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Francisco Gnecco Estrada demandó el artículo 70 de la Ley 1682 de 2013, “por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias”.

Mediante Auto de quince (15) de septiembre de dos mil catorce (2014), el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para los efectos de su competencia. En la misma providencia ordenó comunicar la iniciación del proceso al Congreso de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Minas y Energía, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Transporte y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso, con el propósito de impugnar o defender la exequibilidad de la disposición acusada.

Además, invitó al Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a los decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades de Antioquia, del Atlántico, del Rosario, Externado de Colombia, del Norte, Pontificia Javeriana, del Sinú, Industrial de Santander, San Buenaventura, Andes, Libre, Gran Colombia, EAFIT, Pontificia Bolivariana, Santo Tomás, Sergio Arboleda, del Valle y Autónoma de Bucaramanga, para que intervinieran dentro del proceso, con la finalidad de rendir concepto sobre la constitucionalidad de la disposición demandada.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

## II. EL TEXTO DEMANDADO

A continuación se transcribe el texto del artículo 70 de la Ley 1682 de 2013, según su publicación en el Diario Oficial No. 48.982 de 27 de noviembre de 2013.

### “LEY 1682 DE 2013

Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias

### CONGRESO DE LA REPUBLICA

DECRETA:

### TITULO V.

### DISPOSICIONES FINALES

ARTICULO 70. OBLIGACIONES DE LA NACION COMO SOCIA EN ENTIDADES PUBLICAS O MIXTAS QUE FINANCIEN INFRAESTRUCTURA. Con el fin de promover la participación de socios estratégicos en entidades financieras públicas o mixtas que promuevan el desarrollo y la financiación de infraestructura, tales como la Financiera de Desarrollo Nacional, la Nación podrá adquirir obligaciones condicionales en el marco de acuerdos de accionistas de dichas entidades, que impliquen la adquisición parcial o total de la participación accionaria de los socios estratégicos. En el evento que se active la condición, el respectivo pago se deberá presupuestar en la siguiente Ley de Presupuesto General de la Nación.”

## III. LA DEMANDA

El demandante considera que la preceptiva objeto de censura constitucional, contenida en el artículo 70 de la Ley 1682 de 2013, contraviene los principios de unidad de materia y de consecutividad consagrados en el preámbulo y en los artículos 4, 157, 158 y 169 de la Constitución Política.

Sostiene que la disposición acusada no tiene un vínculo estrecho con el núcleo normativo de la Ley 1682 de 2013, pues mientras dicha legislación regula materias propias de los contratos de infraestructura de transporte, el artículo 70 se refiere a la adquisición de obligaciones condicionales de inversionistas privados a través de sus acciones.

Refiere que la Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha señalado, en relación con el principio de unidad de materia, que aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley, respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley.

Así las cosas, indica que aun cuando la norma demandada limita su campo de regulación a los proyectos de infraestructura de transporte esto no es una justificación para que haya sido incluida en la misma, pues la capitalización de sociedades privadas por parte del

Estado es un tema muy diferente al regulado en la Ley 1682 de 2013, que requiere de debates en derecho administrativo y de presupuesto.

Afirma que el propósito del principio de unidad de materia, según la Corte Constitucional, es evitar incongruencias legislativas que aparecen en forma súbita, a veces inadvertida e incluso anónima, en los proyectos de ley, las cuales no guardan relación directa con la materia específica de dichos proyectos. En consecuencia, la remisión que hace el artículo 70 al tema de que trata la Ley 1682 de 2013 no implica por sí sola una relación directa con la materia específica de dicho cuerpo normativo.

Afirma que el artículo 70 tampoco tiene conexidad teleológica con la Ley 1682 de 2013, pues de su lectura no se infiere de qué forma va ayudar al país a (i) escalar posiciones en los informes internacionales sobre conectividad y a (ii) modernizar el sector de infraestructura de transporte.

Refiere que aunque el propósito de la norma demandada sea el de financiar proyectos de infraestructura de transporte dicha disposición no hizo parte del debate central, pues la discusión siempre se dio respecto de los problemas que tenían los contratistas para terminar las obras como los largos periodos que deben esperar para la gestión predial o ambiental o los litigios que deben emprender por redes o títulos mineros. Sostiene que el tema de los problemas financieros de los proyectos de infraestructura de transporte solo se mencionó en el primer y cuarto debate.

Indica que, según la Corte Constitucional, el principio de consecutividad debe entenderse como "(i) la obligación de que tanto las comisiones como las plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo; (ii) que no se posponga para una etapa posterior el debate de un determinado asunto planteado en la comisión o en plenaria y (iii) que la totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse en la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración"[1].

Afirma que el artículo 70 de la Ley 1682 de 2013, desconoce el principio de consecutividad, pues se incluyó dentro del cuerpo normativo sin que se discutiera previamente en el primer y segundo debate del Senado de la República.

De conformidad con lo expuesto, el ciudadano Francisco Gnecco Estrada solicita a esta Corporación declarar inexecutable la disposición acusada.

#### IV. INTERVENCIONES

Vencido el término de fijación en lista, y en cumplimiento de lo ordenado en Auto de 15 de septiembre de 2014, el Secretario General de esta Corporación informó que, de acuerdo con las comunicaciones libradas, se recibieron los escritos de intervención que a continuación se relacionan, junto con el resumen de sus principales argumentos.

##### 1. Universidad Externado de Colombia

El Grupo de Investigación en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de

Colombia interviene en el proceso de la referencia para solicitar a la Corporación que declare exequible el aparte acusado.

Indican que no es cierto que exista incongruencia temática entre la Ley 1682 de 2013 y su artículo 70, pues las transacciones financieras de entidades públicas o mixtas que tal disposición habilita se dan en el mismo marco de las facultades excepcionales otorgadas al Presidente por el artículo 66 de la misma ley.

Consideran que existe conexidad causal y teleológica entre el artículo 70 y la Ley 1682, pues su origen radica en la situación crítica que tiene el país, en materia de infraestructura de transporte y, por ello, dota de herramientas financieras a la Nación para que pueda solucionarlo.

Refieren que la conexidad sistemática de una ley, según la Corte Constitucional, es la relativa a la racionalidad interna que debe vincular a todas las disposiciones en ellas contenidas y en ese orden de ideas, afirman que la racionalidad de la Ley 1682 de 2013 es facilitar el robustecimiento de la infraestructura de transporte en el país. Por consiguiente, el artículo 70, al dotar de instrumentos financieros a la Nación para dicho sector, tiene conexión sistemática con la mencionada ley.

Por otro lado, refieren que el principio de consecutividad, según la Corte Constitucional, consiste en que no pueden añadirse a un proyecto de ley, con posterioridad al primer y segundo debate, disposiciones cuyo contenido temático no tenga relación estrecha con los temas sometidos a deliberación en esas primeras dos instancias del procedimiento, de tal suerte que se neutralice toda incidencia del azar en el proceso de formación de las leyes.

Así las cosas, indican que sí existe conexidad temática entre la Ley 1682 de 2013 y el artículo 70, pues el tema principal que se discutió, tanto en el primer como en el segundo debate, fue la falta de infraestructura de transporte en el país y cómo esto ha perjudicado su economía. Dicho tema está relacionado con el artículo enjuiciado, en la medida en que el legislador otorgó a la Nación instrumentos para tratar de solucionar el problema. Finalmente, concluyen que los cargos dirigidos contra el artículo 70 de la Ley 1682 de 2013 no deben prosperar, pues se cimentan en un entendimiento erróneo de los principios constitucionales que se invocan.

## 2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Julián Aguilar Ariza, actuando como apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita declarar exequible el artículo 70 de la Ley 1682 de 2013.

Señala que, de conformidad con la exposición de motivos de la Ley 1682 de 2013, los objetivos de dicha normatividad son (i) remover los obstáculos o “cuellos de botella” existentes, (ii) desincentivar la litigiosidad en los contratos, (iii) promover la inversión en los proyectos, (iv) incentivar su pronta ejecución e, (v) incrementar el direccionamiento y control de las entidades para asegurar la primacía del interés general. De conformidad con lo anterior, advierte que la norma demandada desarrolla uno de dichos objetivos.

Manifiesta que la disposición acusada se relaciona con el título de la Ley 1682 de 2013, “por

la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias”, porque su propósito es promover la financiación de dichos proyectos.

Sostiene que los artículos 7, 12, 15 y los títulos tercero y quinto de la Ley 1682 de 2013 hacen referencia a diferentes aspectos financieros del sector de infraestructura de transporte y, por lo tanto, considera que la ley no establece una sola medida para el desarrollo de dicho sector.

Asevera que la norma demandada promueve la financiación para el desarrollo del sector de infraestructura de transporte en el país, a través de una medida que incentiva la participación de socios estratégicos en entidades públicas o mixtas, pues permite que la Nación adquiera obligaciones condicionales, en el marco de acuerdos con accionistas de dichas entidades.

Afirma que el artículo 70 de la Ley 1682 de 2013, tiene en cuenta que los proyectos de infraestructura de transporte son desarrollados por empresas de gran envergadura, lo que genera altos costos y la exposición a riesgos de todo tipo. Por consiguiente, considera que si este tipo de iniciativas no son financiadas de forma adecuada, es casi imposible que el resto de disposiciones consagradas en la ley se materialicen.

Un ejemplo de lo anterior, es el Documento CONPES 3760 de 2013, según el cual “el programa de cuarta generación de concesiones viales (4G), contempla una inversión aproximada de \$47 billones de pesos constantes de 2012 (CAPEX) a ser ejecutada en un periodo de 8 años a partir de su contratación...” “la magnitud de las obras que se derivan de este programa, requieren de un esfuerzo fiscal sin precedentes, puesto que los ingresos por peajes alcanzan a cubrir tan solo la operación y mantenimiento de la infraestructura.”

(...)

“La Nación tendrá que realizar aportes a través de vigencias futuras, por el 60% del monto total de retribuciones, a la fecha el CONFIS ha aprobado un cupo para el total del programa de \$64 billones de pesos y se estiman que se requerirán aportes al fondo de contingencias por un valor aproximado de \$ 7 billones de pesos.”

(...)

“El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá buscar mecanismos para capitalizar a la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), en conjunto con aportes de entidades multilaterales, con el fin de permitirle financiar estudios y ofrecer a los concesionarios operaciones financieras, que mejoren el perfil de riesgo y la viabilidad en general de los proyectos viales identificados en este documento y constituir fondos fiduciarios, administrados por la FDN, para estructurar proyectos y realizar aportes a las concesiones para hacerlas bancables. Dichos aportes podrán hacerse, entre otros, en forma de predios adquiridos con los recursos de este fondo, de acuerdo con los lineamientos que determine el Gobierno Nacional.”

Considera que la norma demandada faculta a la Nación para adquirir compromisos contractuales de recompra de acciones, lo que facilita la vinculación de socios estratégicos en proyectos de infraestructura de transporte.

Por otro lado, sostiene que la disposición acusada no contraviene el principio de consecutividad, pues si bien fue incluida en el primer debate en la Cámara de Representantes, es decir, después de que se agotara el trámite ante la comisión y la plenaria en el Senado de la República, el tema de la financiación de los proyectos de infraestructura de transporte fue incluido desde el principio del trámite legislativo. Así mismo, refiere que el texto del proyecto de ley conciliado fue votado favorablemente en la plenaria de ambas Cámaras.

### 3. Financiera de Desarrollo Nacional

Wilhelm Adolphs Montes, representante legal de la Financiera de Desarrollo Nacional, interviene en el proceso de la referencia para solicitar a la Corporación que declare exequible el artículo 70 de la Ley 1682 de 2013.

Refiere que la Ley 1682 en sus artículos 66, 67, 68, 69 y 71 reguló materias que son necesarias para el desarrollo del sector de infraestructura de transporte y que no tienen una relación directa con los contratos de dicho sector. Lo anterior, se advierte al mirar la ubicación de los mencionados preceptos, en el cuerpo normativo, pues fueron incluidos en el Título V de “disposiciones finales”.

Sostiene que la inclusión de la disposición acusada en la Ley 1682 de 2013 no fue fruto del azar ni un capricho del legislador, pues una de las intenciones de esta norma es la de estimular la competitividad del sector de transporte, para lo cual se requiere de esquemas de financiación que promuevan el uso de mercados de capitales del sector privado.

Indica que el Departamento Nacional de Planeación, en el Documento Sectorial de Infraestructura de la Agencia Interna para la Productividad y la Competitividad, sostiene que la inserción de Colombia en nuevos acuerdos comerciales abre un horizonte de oportunidades para que el país mejore su competitividad, acelere el crecimiento económico y aumente el bienestar de la población. Señala que para ello se requiere que la infraestructura de transporte del territorio sea eficiente.

En razón de lo anterior, la Comisión de Infraestructura, en el año 2012, señaló que “...teniendo en cuenta la intención del Gobierno Nacional de aprovechar las capacidades de la antigua FEN para transformarla en una nueva entidad con vocación de banco de desarrollo e injerencia ya no solo en el sector energético sino en cualquier sector de la economía, la Comisión plantea las siguientes recomendaciones relativas al papel que esta entidad podría jugar en el sector de infraestructura de transporte...”

“Financiera de Desarrollo Nacional: Debe ser un vehículo estructurador de proyectos de infraestructura de servicio público que ofrezca complementos crediticios y servicios de titularización. Sería deseable que su capital cuente con participación privada (o de una organización multilateral como la CAF o el IFC) para mejorar su gobierno corporativo.”

De conformidad con lo expuesto, concluye que la disposición acusada cumple con el principio de unidad de materia, pues la Financiera de Desarrollo Nacional jugará un rol fundamental en la financiación de proyectos de infraestructura de transporte en el país, en el programa de cuarta generación de concesiones viales (4G).

#### 4. Pontificia Universidad Javeriana

Vanessa Suelt Cock, Directora del Centro de Estudios en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Javeriana, solicita a la Corporación, en primer lugar, declarar inexecutable la norma demandada por violar el principio de unidad de materia y, en segundo lugar, inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo en relación con el cargo de violación al principio de consecutividad, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Señala que el precepto acusado no persigue el mismo objeto de la Ley 1682 de 2013 en su conjunto y no guarda una relación de conexidad con la misma, pues mientras que la ley atiende a disposiciones en materia de proyectos de infraestructura, el artículo versa sobre transacciones financieras de entidades estatales y sociedades de economía mixta.

Ahora bien, frente al cargo por violación al principio de consecutividad, indica que el demandante hace un juicio de valor apresurado, pues solo examina dos de los cuatro debates que se dieron en el Congreso de la República respecto de la Ley 1682 de 2013, por lo cual solicita a la Corte que, en relación con este cargo, se inhiba de emitir pronunciamiento de fondo, mientras que tratándose de la acusación por la presunta violación del principio de unidad de materia propone la inconstitucionalidad.

#### 5. Universidad Santo Tomás

Jhon Jairo Morales Alzate, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás y Carlos Rodríguez Mejía, Coordinador del Grupo de Acciones Constitucionales del Consultorio Jurídico de la Universidad, solicitan a la Corporación declarar inexecutable el artículo 70 de la Ley 1682 de 2013.

Afirman que la norma demandada viola el principio de consecutividad porque fue incluida en el tercer debate, en el Congreso de la República, es decir, en el primer debate en la Cámara de Representantes y luego de que se surtieron dos debates en el Senado.

#### 6. Agencia Nacional de Infraestructura

Alexandra Lozano Vergara, Gerente de Defensa Judicial de la Agencia Nacional de Infraestructura, solicita a la Corporación declarar executable la norma acusada.

Señala que el artículo 70 demandado guarda relación con el eje temático de la Ley 1682 de 2013, pues está encaminado a “lograr la financiación necesaria para las estructuraciones de proyectos de infraestructura de transporte, atendiendo a las recomendaciones de la Comisión de Expertos de Infraestructura”[2]

Afirma que la disposición acusada tiene conexidad teleológica y sistemática con la Ley 1682 de 2013, pues los objetivos de dicho cuerpo normativo están encaminados a otorgar al sector transporte las herramientas que colaboren con el mejoramiento y desarrollo de la

infraestructura del país, herramientas que no solo son de naturaleza legal e institucional, sino también aquellas que promuevan el desarrollo, la financiación de dichos proyectos de infraestructura y, de igual modo, que estén dirigidas a establecer mecanismos para atraer la inversión de capitales privados y la participación accionaria de socios estratégicos que benefician, en gran medida, el desarrollo efectivo de proyectos de infraestructura vial del país, como es el caso de la norma acusada, la cual contempla la posibilidad de promover la participación de socios estratégicos en entidades financieras públicas o mixtas.

Indica que el artículo demandado no desconoce el principio de consecutividad, pues el artículo 160 de la Constitución Política contempla la posibilidad de que las plenarias de cada cámara puedan introducir a los proyectos de ley las modificaciones, adiciones, y supresiones que consideren necesarias. Sostiene que dicha modificación fue debatida y aprobada por la Plenaria de la Cámara de Representantes y posteriormente, fue objeto de trámite de conciliación por Comisiones de Mediación.

#### |7. Ministerio de Transporte

Jennifer Suaza Sáenz, actuando como apoderada del Ministerio de Transporte, solicita que se declare exequible el artículo 70 de la Ley 1682 de 2013, teniendo en cuenta que su objeto siempre fue la adopción de medidas que permitieran consolidar la infraestructura del país a través de diferentes mecanismos que se establecieron desde los proyectos de ley y que se volvieron preceptos de orden nacional con la expedición de la Ley 1682. Esas medidas van en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

Refiere que el pliego de modificaciones propuesto para el primer debate al proyecto de ley 223 de 2013 (senado), publicado en la Gaceta 876 de 2013, incluyó el artículo 70 acusado, lo que desvirtúa la afirmación del demandante referente a que dicha disposición no surtió los 4 debates necesarios en el Congreso de la República.

Finalmente, sostiene que en el informe presentado por la Comisión de Expertos en Infraestructura se plasmó la necesidad de crear mecanismos de financiación que permitieran incentivar la inversión de capital en los proyectos de infraestructura.

#### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto N.º 5844 de 30 de octubre de 2014, solicitó a la Corte Constitucional, en primer lugar, “declarar exequible el artículo 70 de la Ley 1682 de 2013 en relación con el cargo de violación al principio de unidad de materia legislativa, bajo el entendido que la posibilidad de que la Nación, como socia de entidades públicas o mixtas que financien estructura, asuma obligaciones condicionales que impliquen la adquisición de la participación accionaria de socios estratégicos como consecuencia de acuerdos de accionistas con ellos: (i) solo cubre las inversiones de capital de tales socios (ii) destinadas a financiar proyectos de infraestructura de transporte, en donde (iii) los aportes de los socios estratégicos se hagan en dinero en efectivo. En segundo lugar, solicita a la Corporación que se declare “Inhibida para conocer de fondo acerca del cargo de vulneración del principio de consecutividad en el trámite del artículo 70 de la Ley 1682 de 2013 en razón de la ineptitud sustancial de la demanda por falta de certeza”.

Según el Procurador, “el contenido de la norma demandada tiene la misma finalidad que el resto de la ley de la cual hace parte, cual es la de fomentar y desarrollar los proyectos de infraestructura de transporte, por lo que, en concepto de esta jefatura, el artículo 70 respeta el principio de unidad de materia al ser coherente con el objeto de la Ley 1682 de 2013”.

Así mismo, sostiene que “dicha unidad material no es incólume, total o absoluta, debido a que la norma cuestionada no distingue, precisa o puntualiza que la participación accionaria del socio estratégico debe estar encaminada a la promoción del desarrollo y financiación de proyectos de infraestructura de transporte para efectos de garantizarle el reembolso de su participación cuando no se cumplan las expectativas de su inversión, sino que tal garantía que asume la Nación cobija la inversión en cualquier clase de proyecto de infraestructura aun cuando el objeto de la ley materialmente se circunscribe al fomento de proyectos de infraestructura de transporte, como claramente lo establecen su título y su artículo 1°”.

Agrega que “la norma cuestionada trae como referente expreso de entidad financiera que promueve el desarrollo y financiación de infraestructura a la Financiera de Desarrollo Nacional, la cual tiene como objeto principal promover, financiar y apoyar empresas o proyectos de inversión en todos los sectores de la economía y, como uno de sus principios, promover la participación de fuentes asociativas de financiación, referente que confirma la intención de universalidad de la garantía a cargo de la Nación circunscrita únicamente a la financiación de proyectos de infraestructura del transporte”.

Afirma que “ante ese hecho legal y con el fin de salvaguardar los principios democrático y de conservación del derecho (...) lo pertinente es limitar la garantía a la que se refiere la norma demandada únicamente a las inversiones del capital de los socios estratégicos que se destinen a financiar únicamente proyectos de infraestructura de transporte”.

Prosigue sosteniendo que “como la finalidad última de los aportes de los socios estratégicos es financiar proyectos de infraestructura de transporte y en aras de que se proteja el patrimonio público frente a los riesgos aludidos, esta jefatura considera necesario que se declare que la norma demandada se ajusta a la Constitución siempre y cuando se entienda que los aportes de los socios estratégicos solo deben ser en dinero en efectivo.”

Respecto del cargo referente a la violación del principio de consecutividad, el Procurador General de la Nación señala que “al revisar el trámite del proyecto que dio origen a la Ley 1682 de 2013 se tiene que el mismo surtió los cuatro debates reglamentarios conservando su materia central o dominante, cual es la regulación de los proyectos de infraestructura de transporte. Y en cuanto al tema específico contenido en el artículo 70 demandado, se encuentra que éste fue incluido en la ponencia para primer debate en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes. Pero como ese artículo no fue conocido previamente por parte del Senado de la República en primero y en segundo debates, el proyecto de ley correspondiente fue objeto de un procedimiento de conciliación y, finalmente, aprobado por parte de la plenaria en cada una de las cámaras legislativas”.

Por lo tanto, concluye “que el tema aludido fue objeto de la debida presentación, debate y aprobación en los términos constitucionales requeridos para ello, sin que en ningún momento del trámite legislativo las cámaras hubieran eludido el cumplimiento de sus

competencias y responsabilidades de considerar y aprobar el artículo cuestionado”.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. La competencia

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

Por cuanto la acusación relativa a la posible vulneración del principio de consecutividad corresponde a un vicio de forma y, tratándose de esta clase de vicios, el artículo 243-3 de la Constitución prevé un término de caducidad de un año, la Corte ha constatado que la demanda fue presentada en su debida oportunidad, ya que la Ley 1682 de 22 de noviembre de 2013 fue publicada en el Diario Oficial No. 48.987 de 27 de noviembre de esa misma anualidad y el actor radicó su demanda el 21 de agosto de 2014.

### 2. La aptitud de los cargos

Tratándose del principio de consecutividad, el demandante alega que la materia del artículo demandado corresponde a un asunto nuevo, con autonomía propia, que no fue discutido ni en primero ni en segundo debate e indica que “el tema de que trata es distinto a los abordados en estas instancias del trámite legislativo”

En relación con la alegada vulneración del principio de consecutividad, observa la Corte que tanto en la intervención presentada por la Universidad Javeriana, como en el concepto rendido por el señor Procurador General de la Nación se le solicita a la Corporación que se inhiba de conocer el cargo.

En efecto, el Grupo de Acciones Públicas del Departamento de Derecho Público de la Universidad Javeriana estima que el demandante hace un juicio apresurado, basado en la corta descripción de dos debates que se llevaron a cabo en el Congreso de la República, sin presentar “un argumento contundente, ilustrativo y concreto que permita ultimar sin la menor duda que el artículo 70 de la Ley demandada no fue discutido en dichos debates”, fuera de lo cual “incurrir en una confusión al reforzar el cargo de violación al principio de consecutividad con argumentos propios del principio de la unidad de materia”, mientras que el Jefe del Ministerio Público sostiene que el actor hizo una lectura de los preceptos constitucionales “que rigen el principio de identidad legislativa en lo atinente a las modificaciones que se le pueden hacer a los proyectos de ley durante su trámite” y añade que tal lectura carece de certeza “desde el punto de vista constitucional”, así como “desde el punto de vista de la situación fáctica sobre la manera en que se presentó, debatió y aprobó el artículo 70 de la Ley 1682 de 2013”.

Para analizar la cuestión que así se plantea, la Corte recuerda que el Decreto 2067 de 1991, “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”, indica, en el numeral 4º de su artículo 2º, que las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad deberán contener, cuando fuere del caso, “el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del

acto demandado y la forma en que fue quebrantado”.

En cuanto a lo primero, razón le asiste al señor Procurador General de la Nación al indicar que el libelista consideró como violadas las disposiciones superiores referentes a la identidad flexible y a las modificaciones de los proyectos de ley a lo largo de su trámite, como que invocó el artículo 157 de la Constitución, en cuanto señala que ningún proyecto será ley “sin haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara” y “sin haber sido aprobado en cada cámara en segundo debate”, lo que significa que, por regla general, el proyecto deberá tener cuatro debates, salvo que se imponga alguna excepción, como la expresamente establecida en el mismo artículo 157 superior, al indicar que “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”. Además, el demandante hace cita del artículo 169 de la Carta, de conformidad con el cual “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”.

Ciertamente, con fundamento en los textos transcritos, en la jurisprudencia constitucional se ha formulado el principio de consecutividad, por cuya virtud el proyecto que aspire en convertirse en ley de la República debe de surtir los cuatro debates incorporados como etapas del procedimiento para la formación de las leyes[3], habiendo aclarado la Corte que “el principio de consecutividad no se predica de los contenidos exactos de los artículos, sino de los asuntos o temas regulados en la ley que los contiene”, por lo cual lo exigido es “que se surtan los cuatro debates en su integridad en relación con la totalidad de los temas de un determinado proyecto de ley”[4].

Sin embargo, conforme se encuentra establecido en el citado artículo 2º, numeral 4º, del Decreto 2067 de 1991, para demostrar la vulneración del principio de consecutividad, no le basta al demandante citar los preceptos superiores en los que encuentra sustento, puesto que, adicionalmente, se le exige indicar el trámite constitucionalmente impuesto para la expedición de la ley y exponer la forma como fue quebrantado, aspectos estos a los que apunta el cuestionamiento de la aptitud de la acusación, formulado en la intervención mencionada y en la vista fiscal.

Diciente es el argumento de la Universidad Javeriana en el sentido de que el actor circunscribió su alegato a enfatizar en que el artículo demandado solo fue incluido en el tercer debate surtido en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, lo que implica que no fue considerado en los dos debates iniciales que, respectivamente, tuvieron lugar en la Comisión Sexta y en la plenaria del Senado de la República.

La anterior conclusión es evidente y a ella agrega el actor que tampoco en la Cámara de Representantes el referido artículo fue objeto de debate, ni en comisión, ni en plenaria, afirmación esta última sustentada en apreciaciones de tal generalidad que impiden afirmar que en el libelo demandatorio se haya cumplido la exigencia de exponer la forma como el trámite impuesto por la Constitución fue quebrantado.

Esa exposición constituye una carga que se le impone a quien demanda y resultó incumplida en el libelo puesto a consideración de la Corte en esta oportunidad, pues, como se afirma en la intervención presentada por la Universidad Javeriana, “el demandante, si

bien expone brevemente el curso de los debates celebrados en el Congreso, no fue prudente y diligente en hacer un estudio detallado y profundo que aborde todos y cada uno de los puntos tratados en dichos debates” y que “permita concluir sin lugar a la menor duda que el artículo 70 de la Ley demandada nunca fue discutido en el Congreso de la República”.

Correspondiéndole al actor la carga referida en el párrafo precedente, no puede la Corte asumirla y proceder a verificar si le asiste o no la razón al libelista, por cuanto ello comportaría suplantarle en lo que a él le tocaba y entrar a completar un cargo apenas esbozado en sus características más generales para luego pronunciarse, indebidamente, sobre la censura así construida.

Tratándose de la demostración de vicios formales como el invocado, no valen, entonces, las afirmaciones vagas, huérfanas de todo intento de consciente y laborioso de verificación en las distintas etapas integrantes del trámite dispuesto para la expedición de las leyes y en este evento, según se consigna en la intervención citada, “el demandante hace un juicio de valor apresurado” y no llega a elaborar “un argumento contundente, ilustrativo y concreto que permita ultimar sin la menor duda que el artículo 70 de la Ley demandada no fue discutido en dichos debates”.

En estas condiciones le falta claridad al cargo, porque la ausencia de mayores datos no permite apreciarlo con nitidez y también carece de suficiencia en la medida en que se requería un esfuerzo más significativo del demandante que, precisamente, le aportara al juez de la constitucionalidad los elementos que se echan de menos y le movieran a la duda sobre la posible configuración del vicio denunciado[5].

En lugar de presentar los argumentos en la forma exigida, el demandante se refugia en el eventual desconocimiento del principio de unidad de materia, pretendiendo que los argumentos esgrimidos respecto de este cargo, conducirían también a la comprobación de la quiebra del principio de consecutividad, con lo que ignoró las especificidades de cada uno de los principios, sin lograr convencer acerca de que su alegato en contra del precepto cuestionado “por no tener una relación necesaria, evidente, clara o específica con el eje temático de la ley” sirve, por sí solo, para dar por establecido el desconocimiento del principio de consecutividad.

Así las cosas, resulta que el cargo por la presunta vulneración del principio de consecutividad no cumple los requisitos indispensables para que la Corte entre a considerarlo y, por lo tanto, la Corporación se limitara al análisis de la acusación por posible desconocimiento del principio de unidad de materia, cuya formulación, a juicio de la Corte, está dotada de las condiciones para llevar a cabo el juicio de inconstitucionalidad solicitado en la demanda.

### 3. Planteamiento de la cuestión

El Congreso de la República adoptó “medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte” e igualmente concedió facultades extraordinarias, mediante la Ley 1682 de 2013, dentro de la que incluyó el artículo 70, relativo a las “obligaciones de la Nación como socia en entidades públicas o mixtas que financien infraestructura”, para lo

cual estableció como finalidad la de “promover la participación de socios estratégicos en entidades financieras públicas o mixtas que promuevan el desarrollo y la financiación de infraestructura” y, como medio, la posibilidad de “adquirir obligaciones condicionales en el marco de acuerdos de accionistas de dichas entidades, que impliquen la adquisición parcial o total de la participación accionaria de los socios estratégicos”, precisándose que, en caso de activarse la condición, “el respectivo pago se deberá presupuestar en la siguiente Ley de Presupuesto General de la Nación”.

El actor alega que no existe relación entre el título de la ley y el precepto demandado, ni vínculo temático suficiente entre el artículo y la ley que lo incorpora, ya que “mientras que la ley versa sobre disposiciones y facultades excepcionales al Presidente, en proyectos de infraestructura de transporte, el artículo demandado versa sobre transacciones financieras de entidades estatales y sociedades de economía mixta”, de tal modo que “la capitalización de sociedades privadas por parte del Estado es un tema distinto al que la norma trata”.

El demandante sostiene que tampoco existe vínculo causal, dado que, a fin de superar el rezago del país en lo concerniente a la infraestructura de transporte, “se identificaron cuatro situaciones que merecían una regulación especial, a saber: la disponibilidad predial, el trámite de licencias ambientales, la no incorporación del componente de redes de servicios públicos en el diseño y estructuración de los proyectos y la falta de coordinación con el sector minero cuando los proyectos de infraestructura de transporte se superponen con los títulos mineros.

El actor estima que las mencionadas necesidades no parecen ser la causa de la aprobación del artículo cuestionado y añade que “no es claro que la adquisición de participaciones accionarias de sociedades privadas por parte de la Nación, sea la culpable de los ‘cuellos de botella’ de los proyectos de infraestructura de transporte, ni mucho menos de ese rezago histórico en la materia del que se trata en la exposición de motivos”.

En la demanda se afirma que tampoco existe conexidad teleológica, porque el propósito es sacar al país del rezago histórico en infraestructura de transporte, y “no existe un debate, un estudio, ni siquiera una mención de la forma como el artículo demandado ayudará al país a subir posiciones en los informes internacionales sobre conectividad, ni como ayudará al sector de la infraestructura de transporte a ser más moderno para adaptarse a las necesidades competitivas del mundo actual”.

Finalmente afirma que no existe conexidad sistemática, por cuanto el artículo censurado “no hace parte del eje central del debate” y aunque “se debatieron los problemas de financiación de los proyectos, nunca se discutió directamente el artículo, a lo que agrega que, habiendo girado el debate alrededor de los cuatro “cuellos de botella”, “apenas se mencionan en el primero y cuarto debate los problemas de desfinanciación de los proyectos”, sin que se hubiese deliberado en forma profunda sobre esta materia o se discutiera acerca del precepto demandado, cuya índole es de carácter financiero y compromete la autonomía de entidades públicas, sin que se logre apreciar “cómo se articula con la esencia del resto de las normas aprobadas”.

De lo precedente se deduce que que en contra de la constitucionalidad del artículo 70 de la Ley 1682 de 2013, el demandante dirige un cargo apto y referente a la vulneración del

principio de unidad de materia, cuyo análisis iniciará la Corte con una breve exposición del tratamiento que le ha dado en su jurisprudencia al referido principio y, a continuación, determinará si el precepto demandado lo respeta o lo desatiende, lo que comportará una aproximación al contenido de la Ley 1682 de 2013, para el solo efecto de establecer si su artículo 70 corresponde o no a la temática allí regulada.

#### 4. El principio de unidad de materia

La base constitucional del referido principio se encuentra en el artículo 158 de la Carta, de acuerdo con cuyas voces “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”, enunciado que la Corte ha leído conjuntamente con el artículo 169 superior, de conformidad con el cual “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”[6].

La Corporación ha situado la génesis del principio de unidad de materia en el artículo 77 de la Constitución de 1886, cuya finalidad “fue la de buscar una sistematización racional en la tarea legislativa, a fin de impedir que mediante inserciones, muchas veces repentinas, anónimas o inoportunas, se establecieran sorpresas legislativas, reglamentaciones inconsultas o normas que no habían sufrido el trámite regular del proyecto original, conforme lo planteó la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia No. 23 del 17 de mayo de 1976, de la que este Tribunal tomó el aparte transcrito”[7].

Se advierte, entonces, en el establecimiento de este principio un evidente propósito de racionalización y tecnificación del proceso conducente a la expedición de la ley que, por lo tanto, debe contar con un eje temático definido capaz de permitir la identificación de las distintas disposiciones como pertenecientes a la regulación específica abordada en cada caso, de forma tal que, fuera de introducir un criterio de orden en la actividad legislativa, genere transparencia y redunde en la coherencia de la producción normativa, facilitadora de su interpretación y, por consiguiente, de la seguridad jurídica.

En acertada síntesis, la Corte ha señalado que “la unidad de materia persigue dos finalidades: la coherencia y la transparencia del proceso legislativo”. En cuanto a la coherencia, busca que “el proceso legislativo siga un hilo conductor que le dé sentido, dentro del contexto específico definido por el propio legislador, de tal suerte que no se distorsione al extenderse a materias aisladas o inconexas”, manteniendo “un orden temático en el proceso de deliberación democrática, que es propio del Congreso, que permita un debate informado o serio”. Tratándose de la transparencia, “la unidad de materia busca impedir que en el proceso legislativo se introduzcan, de manera súbita, sorpresiva, inopinada o subrepticia, e incluso anónima, iniciativas oportunistas que no guarden relación con él y sobre las cuales no se ha dado un verdadero debate”[8].

En el sentido que se acaba de indicar, la Corte Constitucional ha precisado que en virtud del principio de unidad de materia “la discusión y la aprobación del articulado que se somete a consideración del Congreso de la República” debe estar ordenada alrededor de un “eje central”, en relación con el cual “todas las partes de un proyecto de ley han de guardar necesaria coherencia y armonía”[9], de modo que después de la expedición “el cumplimiento de la norma, diseñada bajo este elemental dictado de coherencia interna, facilita su cumplimiento, la identificación de sus destinatarios potenciales”, así como “la

precisión de los comportamientos prescritos”[10] y quienes estén llamados a cumplir las normas “puedan consultarlas acudiendo a su clasificación por el tema a que se refieren, bajo el entendido de que normas aisladas no se encontrarán recogidas dentro de leyes que regulan otros tópicos ajenas a su contenido particular”[11].

Así pues, según lo ha interpretado esta Corte, “el principio de unidad de materia opera como un límite expreso al ejercicio del poder de configuración normativa de que es titular el Congreso de la República” y, por lo tanto, su observancia le impone al legislador “el cumplimiento de dos condiciones básicas”: (i) definir con precisión desde el mismo título del proyecto cuáles serán las materias centrales que se van a desarrollar a lo largo del articulado, y (ii) mantener una estricta relación interna entre las normas que harán parte del texto de la ley, de manera que exista coherencia temática entre ellas y una clara correspondencia con la materia general de misma”[12].

No obstante lo anterior, la aproximación al alcance del principio de unidad de materia sería incompleta o resultaría desvirtuada si se prescindiera de la incidencia que sobre él tiene el principio democrático, cuya consideración resulta indispensable, pues, como lo ha sostenido esta Corporación, es “significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado colombiano”[13] y no puede quedar anulado a causa de un entendimiento extremado de las exigencias previstas en los artículos 158 y 169 de la Constitución, dado que, “en el marco de los procesos legislativos, caracterizados por el debate, las propuestas las modificaciones y los ajustes de los textos normativos, la unidad de materia no puede constituirse en una restricción absoluta hasta el punto de convertirla en un obstáculo a dicho proceso”[14].

El principio democrático le impone significativas morigeraciones al de unidad temática y una de ellas tiene que ver, precisamente, con lo que debe entenderse por “materia” para los fines de su aplicación. En efecto, la Corte ha enfatizado que la materia de un proyecto de ley o de la ley expedida debe entenderse “desde una perspectiva amplia, global, que permita comprender diversos temas cuyo límite es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen”, dado que el término materia “se toma en una acepción amplia, comprensiva de aquellos asuntos que tienen en ella necesario referente”[15].

En este orden de ideas, la Corporación ha explicado que “la unidad de materia no significa simplicidad temática, de tal manera que un proyecto solo pudiese referirse a un único tema”, sino que, por el contrario, “un proyecto puede tener diversidad de contenidos temáticos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación de conexidad objetiva y razonable”, lo que significa que solo se desconoce el mencionado principio cuando “entre los distintos temas que hagan parte de un proyecto no sea posible encontrar una relación de conexidad, de manera que cada uno constituya una materia separada”[16].

En otros términos, el principio de unidad de materia impone la existencia “de un núcleo rector de los diversos contenidos de una ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable”[17] y esto “sobre la base de considerar que lo que prohíbe la Constitución es que no se relacionen los temas de un artículo y la materia de una ley”[18], de donde se desprende que la predicada relación, aunque debe existir, “no tiene que ser directa, ni estrecha”[19].

Ha puntualizado la Corporación que “el sistema jurídico no está compuesto por un conjunto de compartimentos estancos predeterminados que le imponen al Congreso la forma como debe ser concebido el derecho, que es funcionalmente cambiante para responder a las necesidades, prioridades, expectativas, y aspiraciones de la sociedad”[20], razón que ha conducido a sentar en la jurisprudencia que no cabe la interpretación rígida, estricta o absoluta del principio de unidad de materia, “al punto que se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre las diferentes normas que surgen en virtud de las finalidades que persiguen y que, por lo mismo, razonablemente se integran o resultan ser complementarias para lograr el diseño de la cuestión de fondo del proyecto legal”[21].

Además, el esclarecimiento de lo que debe entenderse por “materia” tiene notable repercusión en la manera como el Congreso de la República cumple la función legislativa que le es propia, pues, conforme lo ha reiterado la Corte, “la potestad de configuración del legislador contempla tanto la facultad de decidir el contenido específico de las normas, como la facultad de decidir cómo organizarlas o relacionarlas”[22].

En cuanto a lo primero, se tiene por bien sabido que “la materia inicial de un proyecto de ley no constituye una camisa de fuerza para el Congreso y que es posible que dicho contenido sea ampliado o restringido en el curso del debate” y también que “los contenidos temáticos de un proyecto pueden adicionarse con otros nuevos, que no estaban en la iniciativa original, pero que guarden una relación de conexidad con los contenidos de esta”[23]. Así lo impone “la dinámica propia del debate parlamentario, cuya esencia está precisamente en que la discusión de los asuntos, la intervención ciudadana en el debate público y el examen de las iniciativas, pueden llegar a generar modificaciones, supresiones, adiciones o reformulaciones que dentro del margen de valoración propio del legislador, resultan pertinentes y exigen la ampliación del respectivo núcleo temático”[24].

En cuanto a lo segundo, se ha reconocido que los legisladores “pueden reorganizar la normatividad como consideren conveniente y más acorde con los objetivos de política pública que los guían, relacionando y uniendo materias que antes se trataban por aparte, o separando aquellos temas que tradicionalmente se consideraban inescindibles”[25].

En atención a todo lo anterior, es claro que no procede la interpretación rígida o estricta del principio de unidad de materia, de lo cual se deriva una consecuencia adicional que tiene que ver con la intensidad del control de constitucionalidad confiado a la Corte Constitucional. Al respecto ha manifestado la Corporación que “cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de materia, deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria y en esa ponderación pueden optar por ejercer un control de diversa intensidad”[26].

Si en relación con el principio de unidad de materia se adelantara un control rígido, “violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de regulación y, por el contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, solo violarían la Carta aquellas disposiciones que resulten ajenas a la materia regulada”. En ese contexto la Corte ha estimado que “un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia

legislativa”, motivo por el cual ha preferido “un control que no opte por un rigor extremo”[27].

En esta perspectiva, la Corporación ha insistido en que la verificación del cumplimiento del principio de unidad de materia implica un control de constitucionalidad “flexible” y ha explicado 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”[28].

Desde luego, lo anterior no significa que la flexibilidad que preside el control de constitucionalidad conduzca a que el principio de unidad de materia “quede desprovisto de contenido”[29], ya que ello “llevaría a desconocer el mandato que lo consagra y que expresamente le impone al Congreso su estricta observancia”[30], siendo, por eso, importante destacar que “solo una interpretación razonable y proporcionada permitirá identificar si entre la norma acusada y la ley existe conexidad temática”[31].

Así pues, respecto de las implicaciones “del principio de unidad de materia en el ámbito del control de constitucionalidad, la Corporación ha precisado que constituye un parámetro que habilita a cualquier ciudadano para plantear la expulsión del ordenamiento jurídico de las normas que lo han incumplido, que le impone la carga de identificar la materia de la ley y las normas que no se relacionan con ella y que le plantea al juez constitucional la necesidad de identificar los núcleos temáticos de la ley y la existencia o no de una relación de conexidad objetiva y razonable entre tales núcleos y las disposiciones cuya expulsión se pretende”[35].

#### 4.1. Análisis de la acusación en contra del artículo 70 de la Ley 1682 de 2013 por la presunta vulneración del principio de unidad de materia

Con fundamento en los criterios expuestos en el acápite anterior entra la Corte a examinar la acusación que el actor ha presentado en contra del artículo 70 de la Ley 1682 de 2013, por la vulneración del principio de unidad de materia que, a su juicio, se produce en esta oportunidad. En la última parte de las consideraciones precedentes se indicó que ha de existir una relación entre la temática regulada en las distintas disposiciones y la materia de la correspondiente ley y, en armonía con este postulado, la Corte ha puesto de presente que cuando se invoca como cargo de inconstitucionalidad el desconocimiento de la unidad de materia, “al demandante le corresponde la carga de señalar que no hay relación alguna”[36].

A fin de desvirtuar la existencia de la relación y de demostrar la consecuente violación del principio de unidad de materia, en decantada jurisprudencia la Corte ha desarrollado los requisitos que deben cumplir las demandas fundadas en la presunta violación del principio de unidad de materia y al efecto ha aseverado que al demandante le corresponde señalar en la demanda la materia regulada por la ley de la que hace parte el precepto acusado, precisar las disposiciones que, según su criterio, no responden a la materia abordada en la ley y, por último, exponer los motivos por los que considera que tales preceptos son extraños a la materia de la respectiva ley[37].

Tratándose de la causa que ahora ocupa su atención, la Corte observa que el actor hace hincapié en la materia respecto de la cual el Congreso de la República ha legislado mediante la Ley 1682 de 2013 e igualmente ha acusado al artículo 70 de esa ley de no corresponder a la materia de la que se ocupa la fuente legislativa de la que hace parte y, adicionalmente, ha puntualizado que no hay relación de ninguna índole entre el artículo censurado y el cuerpo normativo en el que aparece insertado.

Empero, antes de entrar a analizar las razones vertidas en la demanda, conviene mencionar que la Corporación “ha diseñado una metodología para examinar la posible vulneración de la unidad de materia, que tiene dos etapas de análisis. En la primera es menester determinar el ‘alcance material o contenido temático’ de la ley que contiene la disposición demandada”, mientras que “en la segunda se debe verificar, de manera objetiva y razonable, si la disposición demandada tiene una relación de conexidad causal, temática, sistemática o teleológica con la materia de la ley, de tal suerte que su incorporación en el texto de esta última esté justificada”[38].

Así pues, el juez constitucional debe entrar a determinar cuál o cuáles son los núcleos temáticos de una ley, “ya que es éste el mecanismo idóneo para definir si sus disposiciones están vinculadas objetiva y razonablemente a tales núcleos o si las mismas -una o varias- conforman una especie de isla al interior del ordenamiento, de manera que pueda concluirse la inexistencia total de vínculo causal con las materias que han inspirado la regulación legal a la que pertenecen”[39].

Para establecer los núcleos temáticos de una ley es relevante tener en cuenta los antecedentes legislativos, el epígrafe de la respectiva ley, así como el contexto o contenido básico del ordenamiento legal que incorpora el precepto acusado de desconocer la unidad temática, ya que la valoración separada o conjunta de estos elementos “le permite al órgano constitucional entrar a definir si una determinada disposición desarrolla o no la materia de la ley a la cual pertenece”[40].

En lo relativo a los antecedentes de la ley, especial significación tienen “los informes de ponencia, las actas de los debates en comisiones y en plenarias, y los textos originales modificados y definitivos” y, en cuanto hace al título o epígrafe, la Corte ha manifestado “que precisa y define la materia a tratar”, pudiéndose “fijar el alcance material o contenido temático de la ley a partir del uso conjunto o independiente de las antedichas herramientas, según lo requiera cada caso”[41].

La Corte ha explicado que entre los elementos integrados en los antecedentes legislativos adquiere especial relevancia la exposición de motivos, de donde “resultan valiosos elementos”, porque “allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir”[42], debiéndose puntualizar que en el caso ahora examinado el actor le otorga a esa exposición una gran relevancia.

Importa, entonces, recordar que el proyecto en el que tuvo su origen la Ley 1682 de 2013 fue de iniciativa gubernamental, conforme lo hizo constar el Secretario General del Senado de la República, mediante nota calendada el 22 de marzo de 2013, en la cual se lee que la iniciativa “fue presentada en el día de hoy ante la Secretaría General por la Ministra de

Transporte, doctora Cecilia Álvarez Correa-Glen”, siendo la materia “de que trata el mencionado proyecto de ley” de “competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley”[43].

El título del proyecto, tal como fue presentado, hace referencia a la adopción “de medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte” y, tras desarrollar la propuesta en 65 artículos, en la exposición de motivos el Gobierno destaca que la comentada estructura “es una prioridad en la agenda estratégica del Estado”, requiriéndose que sea óptima, dada su incidencia “en los demás sectores de la economía” y, particularmente, en lo relacionado con el crecimiento y la competitividad, la convergencia regional y la consolidación de la paz”[44].

Una de las medidas de promoción de la competitividad que aparece señalada en la exposición de motivos es el desarrollo “de proyectos que permitan la participación privada en la oferta de bienes públicos, mediante esquemas de asociación público privadas (APP), así como mediante una mejor estructuración de los proyectos y el establecimiento de criterios de selección de alternativas de provisión de infraestructura, profundizando en el diseño de esquemas de financiación que promuevan el uso del mercado de capitales por el sector privado”[45].

También se menciona que el país “presenta un rezago considerable en el desarrollo de infraestructura para el servicio público de transporte, y está bajamente posicionado en materia de infraestructura de transporte”, lo que dificulta el logro “de las metas propuestas en el Plan Nacional de desarrollo” y torna imperiosa la adopción de “medidas legislativas al respecto”, a lo cual se añade que “las causas del rezago podrán rastrearse en la historia de las últimas décadas” y que el “Gobierno considera que lo importante no es detenerse en las causas, sino avanzar mediante acciones efectivas encaminadas a solucionar el atraso”[46].

A continuación la exposición de motivos se refiere a la Comisión de Expertos en Infraestructura, convocada antes de elaborar el proyecto y cuyos autores “identificaron los principales motivos generadores del atraso en infraestructura, así como también sugirieron acciones concretas para enfrentarlos”, algunas de las cuales “fueron propuestas como medidas urgentes, mientras que otras se deberán ir implementando mediante acciones administrativas”, de manera que la normatividad propuesta contemple “algunas acciones inmediatas” orientadas a desincentivar “la litigiosidad en los contratos”, a promover “la inversión en los proyectos” o a lograr “su ejecución pronta”[47].

En relación con la materia del proyecto, el gobierno precisó que lo propuesto “no era una ley que regule la infraestructura en general, sino la infraestructura de transporte”, por lo que “no es aplicable a la provisión de infraestructura en otros sectores, como tampoco al régimen de competencias del sector de infraestructura de transporte”[48] y, sobre esta base, en el informe de ponencia para primer debate en la Comisión Sexta del Senado de la República se consignó que el objetivo general del proyecto era el de “construir un marco normativo que brinde algunas herramientas al sector para superar el notorio atraso que el país presenta en infraestructura de transporte”, lo que “significa adoptar medidas que faciliten y viabilicen construir y mantener, o continuar con mayor eficiencia la construcción

de una red de transporte moderna para el país”[49].

Tratándose de las herramientas, la ponencia hace énfasis en “todas aquellas (...) que faciliten una mejor estructuración de los proyectos de infraestructura y otorguen agilidad en el desarrollo y en la ejecución de los mismos” y haciendo eco de lo señalado por el Gobierno en la exposición de motivos, se hace hincapié en la necesidad de “un marco normativo que remueva los obstáculos y cuellos de botella existentes, que desincentive la litigiosidad en los contratos, que promuevan la inversión en los proyectos, que incentive su ejecución pronta y que incremente el direccionamiento y control de las entidades para asegurar la primacía del interés general”, después de lo cual se propone un pliego de modificaciones que inicia por la variación del título, proponiéndose que mediante la ley respectiva “se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias” [50].

Con los datos anotados, cuya reiteración es evidente en las sucesivas ponencias, conviene indicar que, conforme se ha apuntado desde el principio de estas consideraciones, el actor finca su acusación en que el tema tratado en el artículo 70 de Ley 1682 de 2013 “no guarda una conexidad lo suficientemente estrecha con el núcleo de la ley”, eje central que el actor hace consistir en los denominados “cuellos de botella” causantes del atraso en la infraestructura de transporte, bajo la convicción de que, siendo el objetivo fundamental de la ley remover esos obstáculos, “la capitalización de sociedades privadas por parte del Estado es un tema distinto al que la norma trata”.

En la mayoría de las intervenciones presentadas durante el trámite del proceso se insiste en que el núcleo temático no es el sugerido por el actor y en que, a diferencia de lo sostenido en la demanda, lo preceptuado en el artículo demandado tiene relación con la materia de la ley. Así, por ejemplo, en la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se reconoce que los cuellos de botella hacen parte del eje orientador de la ley, pero se considera que, de ese núcleo también hacen parte la incentivación de la ejecución ágil de los proyectos, la desaparición de la litigiosidad de los contratos y el control sobre las entidades destinado a asegurar la primacía del interés general.

En idénticos términos se pronuncian la Financiera de Desarrollo Nacional y la Agencia Nacional de Infraestructura en sus correspondientes intervenciones, en las que, además, coinciden con el Ministerio en que la disposición de recursos y lo atinente a la financiación son cuestiones de inevitable consideración en una ley que se ocupa de la infraestructura de transportes, a tal punto que difícilmente podrían quedar fuera de su eje temático o ser radical y definitivamente ajenas a su regulación.

La relación entre el artículo 70 y la materia de la Ley 1682 de 2013 que lo contiene se establece en el ámbito de este aspecto financiero, tal como lo señala la Universidad Externado de Colombia en escrito incorporado al expediente, de conformidad con el cual es “en la medida en que el verdadero origen circunstancias (de la ley) radica en la situación crítica en materia de infraestructura de transporte, que la disposición demandada busca afrontar dotando de herramientas financieras a la Nación”, para permitirle “costear los proyectos necesarios para la satisfacción de su cometido último”.

En la misma dirección se pronuncia el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al poner de

manifiesto que el artículo 70 de la Ley 1682 de 2013 alude a “la financiación de proyectos de infraestructura, a través de un mecanismo especial, como es la facultad de la Nación de pactar obligaciones condicionales en el marco de acuerdo de accionistas”, siendo de tal forma un instrumento concebido “para vigorizar las posibilidades con las cuales tanto el Estado, como los inversionistas y participantes privados, podrán contar para financiar los proyectos de infraestructura”, que “requieren de una base económica sumamente sólida, en consideración con los costos y riesgos”, cuestión que, por lo tanto, es “transversal a los títulos y artículos de la ley, en el sentido en que sin el adecuado soporte económico y financiero de los objetivos de la misma, las demás disposiciones que buscan estimular el desarrollo de la infraestructura de transportes serán inanes”.

La Corte comparte estas conclusiones y observa que tienen soporte en la exposición de motivos del respectivo proyecto y en las distintas ponencias publicadas durante el trámite legislativo, del cual se infiere que, aun cuando se estimó el impacto de los llamados “cuellos de botella” en el atraso de la infraestructura de transporte, no son el único motivo de la expedición de la Ley 1682 de 2013 ni acaso el más importante, pues como ya se recordó, en la exposición de motivos el propio Gobierno, en cuanto impulsor del proyecto, aseveró “que lo importante no es detenerse en las causas, sino avanzar mediante acciones efectivas encaminadas a solucionar el atraso”[51].

Esas acciones efectivas implican tener en cuenta los aspectos financieros que aparecen enunciados en distintos apartes de la comentada exposición de motivos y de las ponencias, en las que hace mención, por ejemplo, “de proyectos que permitan la participación privada en la oferta de bienes públicos, mediante esquemas de asociación público privadas (APP)”, de la necesidad de profundizar “en el diseño de esquemas de financiación que promuevan el uso del mercado de capitales por el sector privado” o a la Comisión de Expertos en Infraestructura que precedió a la elaboración del proyecto, entre cuyas recomendaciones se cuenta la adopción de medidas para promover “la inversión en los proyectos” o lograr “su ejecución pronta”[52].

Los propósitos que se acaban de destacar presidieron el trámite que surtió el proyecto, conforme se evidencia en la ya resumida ponencia para primer debate en el Senado y en el informe de ponencia para el primer debate en la Cámara de Representantes, en el que, fuera de hacer una especial referencia a las asociaciones público privadas como instrumentos “de vinculación del capital privado”, al aludir a las obligaciones de la Nación como socia en entidades públicas o mixtas que financien infraestructura, se explicó que lo pretendido mediante la propuesta que luego se convirtió en el artículo 70 de la Ley 1682 de 2013 es “lograr la financiación necesaria para las estructuraciones de proyectos de infraestructura de transporte, atendiendo a las recomendaciones de la Comisión de Expertos en Infraestructura”[53].

Resulta de singular interés señalar que el precepto acusado menciona como ejemplo de las entidades públicas o mixtas que financien infraestructura a la Financiera de Desarrollo Nacional, pues esta circunstancia ha sido puesta de relieve en algunas intervenciones para demostrar la importancia de la financiación en el contexto de la Ley 1682 de 2013 y el vínculo de su artículo 70 con ese eje temático. En efecto, además del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la propia Financiera de Desarrollo Nacional, el argumento

ha sido esgrimido también por la Agencia Nacional de Infraestructura que, a su turno, hace referencia a las recomendaciones del Comité de Infraestructura, favorables al aprovechamiento de “las capacidades de la antigua FEN para transformarla en una entidad de desarrollo e injerencia ya no solo en el sector energético sino en cualquier sector de la economía”, incluido el de infraestructura de transporte, lo que condujo a aconsejar que la Financiera de Desarrollo Nacional “debe ser un vehículo estructurador de proyectos de infraestructura de proyectos de infraestructura de servicio público que ofrezca complementos crediticios y servicios de titularización”, siendo “deseable que su capital cuente con participación privada (o de una organización multilateral como la CAF o el IFC) para mejorar su gobierno corporativo”.

En las condiciones anotadas, la Corporación considera que al demandante no le asiste razón en su censura contra el artículo 70 de la Ley 1682 de 2011, porque existe vínculo suficiente, -temático, causal, teleológico y sistemático-, entre él y la materia de la ley a la que pertenece.

En efecto, según la jurisprudencia constitucional, “la conexidad temática puede definirse como 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 particular”[54]. El actor busca desvirtuar esta clase de relación afirmando que “mientras la ley versa sobre disposiciones y facultades excepcionales al presidente, en proyectos de infraestructura de transporte”, su artículo 70 “versa sobre transacciones financieras de entidades estatales y sociedades de economía mixta”, tema que le parece, no encaja en la preceptiva legal, porque “debe incluir debates sobre derecho administrativo” y presupuesto “para evaluar su conveniencia”, con lo cual ofrece un entendimiento tan amplio del concepto de “materia” que, de haberse observado, habría llevado a una estricta separación entre ramas del derecho y entre temas jurídicos de casi imposible superación que se impondría siempre el tratamiento de los distintos aspectos del proyecto en más de una ley para que pudiera predicarse la unidad en la propuesta y en del documento legislativo final. Ya se ha visto que el principio de unidad de materia no tiene estas implicaciones, pues el mentado principio no equivale a simplicidad temática y cabe, entonces, el tratamiento de variados asuntos en un mismo texto normativo, siempre y cuando exista una relación objetiva y razonable, que, se repite, se percibe con claridad entre el artículo 70 y la Ley 1682 de 2011 que lo contiene.

No está de más advertir que la Ley 1682 de 2011 consta de 73 artículos distribuidos en cinco títulos, cada uno de los cuales se desenvuelve en el tratamiento de un nutrido conjunto de facetas, como que, respectivamente, se refieren (i) a las disposiciones generales, principios y políticas de la infraestructura de transporte, (ii) a las definiciones, (iii) a las disposiciones especiales en materia de contratación de infraestructura de transporte, (iv) a la gestión y adquisición de predios, gestión ambiental, activos y redes de servicios públicos, de TIC y de la industria del petróleo, entre otros permisos y servidumbres y (v) a las disposiciones finales.

La relación causal comporta identidad entre una ley y cada una de sus disposiciones en lo referente a los motivos que dieron lugar a su expedición, de manera 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”[55]. El demandante estima que no hay el vínculo causal indispensable en el caso que él puso en conocimiento de esta Corte, ya que los cuellos de botella no son la causa de la aprobación del artículo cuestionado y que tampoco la adquisición de participaciones accionarias de sociedades privadas por la Nación es “culpable” de los referidos cuellos de botella o del rezago histórico de la infraestructura de transporte.

Conforme se ha apuntado, los motivos que llevaron a la expedición de la Ley 1682 de 2013 tienen que ver con la urgencia de superar el atraso en la infraestructura de transporte, pero también con la necesidad de dotar a esa finalidad de una nueva normatividad facilitadora del cumplimiento de metas previstas, incluso en el Plan de Desarrollo. A propósito de las medidas para enfrentar el atraso se ha expuesto que el Gobierno las consideró más importantes que las causas históricas del rezago, que los cuellos de botella no son el único motivo que condujo a la expedición de la ley y que en el nuevo marco normativo es transversal el tema de la financiación de obras y proyectos de infraestructura, puesto que de poco servirían los propósitos y el resto de herramientas e instrumentos contemplados, si no se prevén soluciones financieras respecto de proyectos de tanta envergadura y de tan alto riesgo, contexto en el cual aparece nítida la relación causal que el actor echa de menos.

La conexidad teleológica “consiste en la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general y cada una de sus disposiciones en particular”, de donde se desprende que “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”[56]. El libelista insiste en que hay ruptura entre el objetivo de la ley y el artículo demandado, a tal punto que “no existe un debate, un estudio, ni siquiera una mención de la forma como el artículo ayudará al país a subir posiciones en los informes internacionales sobre conectividad, ni a cómo ayudará al sector de la infraestructura de transporte a ser más moderno para adaptarse a las necesidades competitivas del mundo actual”.

Como ha sido puesto de presente, en el informe ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes quedó claro que el texto que después se convirtió el artículo 70 de la Ley 1682 de 2013 fue fruto de las recomendaciones de la Comisión de Expertos en Infraestructura[57], lo que resulta corroborado en varias intervenciones ya referidas, en las cuales se advierte que la mención hecha en el artículo demandado a la Financiera de Desarrollo Nacional tiene su origen en esa Comisión, previa a la presentación del proyecto de ley, cuyo objetivo de desarrollar y modernizar la infraestructura encuentra un medio de realización en fórmulas de financiación como la prevista en el artículo censurado, que, adicionalmente, constituye un elemento de una normatividad renovada, precisamente para agilizar la puesta al día en este renglón que, se repite, necesita recursos y financiación, de modo que la conexidad teleológica es fácilmente comprobable.

De conformidad con los criterios vertidos en su jurisprudencia, la Corporación reitera que la conexidad sistemática “puede ser entendida como la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de la ley, que hace que todas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna”[58]. Expone el actor que el artículo no fue deliberado

“en forma profunda”, lo que impide “vincularlo como parte de una estructura encaminada a solucionar problemas de proyectos de infraestructura de transporte” y esto quedaría demostrado si se atiende a que la disposición es “de carácter financiero y compromete la autonomía de las entidades públicas”.

La Corte estima que el alegato referente a la intensidad de la deliberación y al número de las oportunidades en que ésta pudo tener lugar no prueba por sí mismo que haya o no conexidad sistemática. Puede acontecer que un precepto intensamente deliberado en todos los debates, finalmente no corresponda a la materia de la ley en la que se inserta y que un artículo que no haya generado tanta discusión ni se haya ventilado frecuentemente responda al eje temático de la ley que lo incorpora.

Ahora bien, el hecho de que la unidad de materia no pueda ser asimilada a simplicidad temática abre las posibilidades de abordar en un solo texto legislativo temas de variada índole cuya regulación no busca desplazar la de carácter general, sino introducir algún matiz especial sugerido por el tratamiento de la materia en el contexto de la ley de que se trate y en este sentido ya se ha indicado, con suficiencia que, tratándose de la infraestructura de transporte, la financiación adquiere especial relevancia, al grado de constituir un tema transversal en la Ley 1682 de 2013.

A este efecto no importa que el artículo 70 haga parte del título final de disposiciones varias, pues la facultad de configuración legislativa le permite al Congreso de la República ordenar los distintos artículos de una ley con base en criterios no tan estrictos y abordar las distintas temáticas que tengan vínculo con la materia de la ley, bajo la convicción de que el derecho no es un sistema de compartimentos estancos rígidos y definitivamente aislados. Tampoco por este aspecto prospera el cargo formulado[59].

Finalmente, la Corte recuerda que el demandante se queja de la falta de correspondencia entre el título de la Ley 1682 de 2013 y el artículo 70[60], argumento que, en atención a todo cuanto se ha consignado en esta sentencia, carece de consistencia, motivo por el cual basta recordar que el título propuesto por el gobierno en el proyecto inicialmente radicado en la Secretaría General del Senado de la República fue variado en la ponencia para el primer debate que se surtió en la Comisión Sexta de esa Corporación, a fin de darle mayor realce a la solicitud de facultades extraordinarias[61], a lo cual se debe agregar que tampoco cabe exigir que la totalidad de temas abordados en una ley sean anticipadas en su título, so pena de inconstitucionalidad por quebrantamiento del principio de unidad de materia.

En relación con este primer cargo procede concluir, entonces, que la consideración del principio de unidad de materia, contemplado en los artículos 158 y 169 superiores, junto con el principio democrático y la potestad de configuración legislativa reconocida al Congreso de la República, permite sostener que en este caso existe vínculo suficiente entre lo regulado en el artículo acusado y la Ley 1682 de 2013 de la cual hace parte, habida cuenta de que, según la jurisprudencia, “solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados

en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley”[62].

#### 4.2. La solicitud de condicionamiento formulada en la vista fiscal

Es de anotar que el señor Procurador General de la Nación comparte la conclusión expuesta, pero en su concepto de rigor solicita condicionar la exequibilidad del artículo 70 de la Ley 1682 de 2013 a que se entienda “que la posibilidad de que la Nación, como socia de entidades públicas o mixtas que financien estructura (sic), asuma obligaciones condicionales que impliquen la adquisición de la participación accionaria de socios estratégicos como consecuencia de acuerdos de accionistas con ellos: (i) solo cubija las inversiones de capital de tales socios (ii) destinadas a financiar proyectos de infraestructura de transporte, en donde (iii) los aportes de los socios estratégicos se hagan en dinero en efectivo”.

Las características del caso que ahora ocupa su atención, le impiden a esta Corte acceder a la solicitud de condicionamiento planteada en la vista fiscal. Ya ha hecho tránsito en la Corte la tesis de acuerdo con la cual la violación del principio de unidad temática lleva a incurrir en un vicio de carácter material[63]. “La violación del principio de unidad de materia -ha sostenido este Tribunal- constituye un vicio de carácter material y no formal”[64], cuya “entidad sustantiva” se debe “a que se configura cuando el contenido material de la disposición objeto de estudio no guarda una conexión temática teleológica y sistemática con el título y el conjunto de artículos que componen el estatuto al que pertenece”[65].

A tono con esa reiterada jurisprudencia, ha de precisarse aquí, una vez más, que el vicio material no es de una sola especie, como que hay que distinguir entre aquel cuya verificación solo requiere una aproximación a la materia regulada en una ley a fin de establecer si alguna de sus disposiciones puede ser encuadrada o no en esa materia legalmente regulada y el vicio sustancial que tiene lugar cuando no basta esa simple aproximación y hay que entrar de lleno a la materia mediante una interpretación destinada a establecer su alcance y contenido que luego, al ser confrontado con el contenido de las disposiciones superiores, resulta contrario a ellas.

Del primer tipo de vicio material es ejemplo la aprobación de materias propias de la ley estatutaria conforme al trámite de una ley ordinaria, pues sobre la base de que el competente para hacer la ley es el Congreso de la República, resulta que al ejercer su competencia legislativa de tal manera, ha desconocido el reparto de materias que entre distintos procedimientos trae la Constitución. Por cuanto lo determinante en esta hipótesis no es el procedimiento sino la materia que, por establecerlo así la Constitución, solo puede ser regulada por un tipo especial de fuente, el vicio es de carácter material y su verificación únicamente requiere deslindar las materias que pueden ser tratadas en leyes ordinarias y aquellas que deben ser reguladas mediante leyes estatutarias, sin que la demostración del vicio exija penetrar en el contenido específico de los preceptos acusados.

Lo mismo acontece a propósito del quebrantamiento de la unidad de materia, ya que para verificar su desconocimiento basta identificar la materia de la ley o sus ejes centrales e identificar el tema regulado en la disposición acusada, para saber si existe entre estos dos extremos una relación razonable y objetiva y, en caso de encontrar que efectivamente existe, es suficiente esa operación para concluir que por ese concepto el artículo acusado

es constitucional, sin que se tenga que pasar a fijar su alcance cabal y todas las particularidades propias de una interpretación a fondo.

Esta aproximación a la materia únicamente orientada a saber si, razonablemente, lo regulado en un precepto cabe dentro de los núcleos temáticos de la ley en la que ha sido insertado, es lo que acaba de hacer la Corte con el artículo 70 demandado y la Ley 1682 de 2013 y para predicar el respeto del principio de unidad de materia y la consiguiente constitucionalidad, la Corporación no necesita escudriñar el artículo demandado ni establecer toda la extensión e implicaciones de su alcance, lo que se precisa solo cuando la confrontación exigida en la demanda así lo impone.

En este orden de ideas, para condicionar la exequibilidad en los sentidos en que tal condicionamiento es pedido por el señor Procurador General de la Nación se tendría que adelantar un juicio material que no es el propuesto en el libelo demandatorio, como que el actor ha circunscrito esta primera acusación a la eventual violación del principio de unidad de materia, valiéndose de un cargo que ha sido desestimado en el juicio pertinente, que no exige nada distinto a esta aproximación, diríase general, a la materia de la ley y al tema del artículo acusado, para determinar si este último puede o no tener su sede en el más amplio documento legal que lo contiene.

La indudable connotación material de esa aproximación hace que el eventual vicio de inconstitucionalidad por vulneración del principio contemplado en los artículos 158 y 169 de la Carta sea material, pero ese carácter no autoriza a emprender una interpretación del artículo censurado, como si se tratara de efectuar una comparación de sus contenidos concretos con contenidos superiores que podrían ser distintos a los atribuibles a los citados artículos 158 y 169 superiores.

Condicionar de la manera pedida por el Jefe del Ministerio Público comportaría variar la demanda, sustituir las bases que dieron origen a la controversia que suscitó la intervención ciudadana e imponerle a la Corte una actuación oficiosa que no hace parte de sus competencias que aparecen tasadas en la Constitución, pero también limitada por los términos de la demanda, que desencadena el tipo de juicio que encuentre sustento en las argumentaciones y en las pretensiones esgrimidas. Desde luego, lo anterior advierte que la declaración de exequibilidad deberá limitarse al cargo relativo al principio de unidad de materia, pues no puede ser absoluta.

## 5. Síntesis de la providencia

El artículo 70 de la Ley 1682 de 2013 fue demandado por violación de los principios de unidad de materia y de consecutividad. Habiéndose concluido que la acusación referida a este último principio no cumple los requisitos necesarios para activar el control de constitucionalidad, la Corte estudió la primera acusación relativa a la posible vulneración del principio de unidad de materia.

En su examen, la Corporación desestimó el cargo por desconocimiento de la unidad temática, porque la adquisición de obligaciones por la Nación como socia en entidades públicas mixtas que financien infraestructura sí tiene conexidad temática, causal teleológica y sistemática con una ley que adopta medidas y disposiciones en infraestructura de

transporte y esto atendiendo a que la financiación es transversal a esta materia y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional que reiteradamente ha considerado el principio de unidad de materia a la luz del más relevante principio democrático, de la facultad de configuración del legislador y de la deliberación inherente al ejercicio de las competencias legislativas del órgano representativo.

## VII. DECISION

### RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado en esta Sentencia, el artículo 70 de la Ley 1682 de 2013, “Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias”.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con permiso

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

Magistrado

Ausente con excusa

MARTHA VICTORIA SACHICA MONCALEANO

Magistrada (e)

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

ANDRES MUTIS VANEGAS

Secretario General (e)

[1] Sentencia C-141 de 2010.

[2] Gaceta del Congreso de la Republica N.º 876 de 2013.

[3] Cfr. Sentencia C-736 de 2008.

[4] Cfr. Sentencia C-648 de 2006.

[5] Acerca de estos requisitos se puede consultar la Sentencia C-1052 de 2001.

[6] Sentencia C-230 de 2008.

[7] Cfr. Sentencia C-523 de 1995.

[8] Cfr. Sentencia C-830 de 2013.

[9] Cfr. Sentencia C-568 de 1997.

[10] Cfr. Sentencia C-025 de 1993.

[11] Cfr. Sentencia C-1185 de 2000.

[12] Cfr. Sentencia C-188 de 2006.

[14] Cfr. Sentencia C-683 de 2014.

[15] Cfr. Sentencia C-025 de 1993.

[16] Cfr. Sentencia C-992 de 2001.

[17] Cfr. Sentencia C-501 de 2001.

[18] Cfr. Sentencia C-133 de 2012.

[19] Cfr. Sentencia C-486 de 2009.

[20] Cfr. Sentencia C-618 de 2002.

[21] Cfr. Sentencia C-352 de 1998.

[22] Cfr. Sentencia C-618 de 2002.

[23] Cfr. Sentencia C-992 de 2001.

- [24] Cfr. Sentencia C-274 de 2013.
- [25] Cfr. Sentencia C-618 de 2002.
- [26] Cfr. Sentencia C-501 de 2001.
- [27] Ibídem.
- [28] Sentencia C-1025 de 2001.
- [29] Sentencia C-486 de 2009.
- [30] Sentencia C-133 de 2012.
- [31] Sentencia C-274 de 2013.
- [32] Sentencia C-830 de 2013.
- [33] Sentencia C-1025 de 2001.
- [34] Sentencia C-133 de 2012.
- [35] Sentencia C-274 de 2013.
- [36] Sentencia C-1025 de 2001.
- [37] Sentencia C-133 de 2012.
- [38] Cfr. Sentencia C-830 de 2013.
- [39] Cfr. Sentencia C-274 de 2013.
- [40] Cfr. Sentencia C-188 de 2006.
- [41] Cfr. Sentencia C-830 de 2013.
- [42] Cfr. Sentencia C-486 de 2009.
- [43] Véase Gaceta del Congreso No 137 del 22 de marzo de 2013.
- [44] Ibídem.
- [45] Ibídem.
- [46] Ibídem.
- [47] Ibídem.
- [48] Ibídem.
- [49] Véase Gaceta del Congreso No. 330 del 28 de mayo de 2013.

[50] *Ibíd.*

[51] *Ibíd.*

[52] *Ibíd.*

[53] Véase el Informe de Ponencia para primer debate al proyecto de ley 345 de 2013 Cámara, 223 de 2013 Senado en la Gaceta del Congreso No. 876 del 30 de octubre de 2013.

[54] Cfr. Sentencia C-400 de 2010.

[55] *Ibíd.*

[56] *Ibíd.*

[57] Véase el Informe de Ponencia para primer debate al proyecto de ley 345 de 2013 Cámara, 223 de 2013 Senado en la Gaceta del Congreso No. 876 del 30 de octubre de 2013.

[58] *Ibíd.*

[60] Sobre la correspondencia entre el título de la ley y su contenido se puede consultar la Sentencia C-230 de 2008.

[61] El informe de ponencia para el primer debate en la Comisión Sexta del Senado de la República aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 330 del 28 de mayo de 2013.

[62] Cfr. Sentencia C-025 de 1993.

[63] Acerca del carácter material del vicio derivado de la violación del principio de unidad de materia es útil consultar la Sentencia C-486 de 2009.

[64] Cfr. Sentencia C-540 de 2012.

[65] Cfr. Sentencia C-156 de 2013.