

Sentencia C-363/12

DETECCION DE INFRACCIONES TRANSITO POR MEDIOS TECNOLOGICOS, SANCIONES Y PROCEDIMIENTOS-Aplicaci3n del principio de unidad de materia con ley del plan nacional de desarrollo/MULTAS DE TRANSITO POR MEDIOS TECNOLOGICOS-Contenido/FOTOMULTAS-Contenido

DESCONGESTION EN LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Inclusi3n en el Plan Nacional de desarrollo/ARANCEL JUDICIAL-Excepci3n al cobro/MEDIDAS DE DESCONGESTION POR RAZON DE LA CUANTIA EN LA JURISDICCION DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Inclusi3n en el plan nacional de desarrollo

La Corte concluye que los art3culos 86 y 96 de la Ley 1450 de 2011, respetan los criterios de flexibilidad y coherencia que informan el principio de unidad de materia, y que por tanto no vulneran este principio, ya que estas regulaciones relativas al tr3nsito y transporte terrestre, tienen que ver con este aspecto esencial del Plan, que constituye una de las locomotoras del crecimiento econ3mico planteado por el Gobierno Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo. As3 las cosas, tanto la regulaci3n en relaci3n con las tecnolog3as para el sector del transporte, como las sanciones y procedimientos para su control, hacen parte de las normas instrumentales necesarias para lograr los objetivos generales planteados en el Plan Nacional de Desarrollo.

NORMAS DE CONTENIDO INSTRUMENTAL DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Medidas adoptadas que se refieren al transporte y su infraestructura

Hacen parte coherente de una serie de medidas adoptadas en la Parte Instrumental del Plan Nacional de Desarrollo, y que se refieren todas ellas al transporte y su infraestructura, tales como a (i) la declaratoria de utilidad p3blica de bienes inmuebles necesarios para la ejecuci3n de proyectos de infraestructura de transportes (art.83), (ii) los Sistemas Inteligentes de Tr3nsito y Transporte SIT (art3culo 84); (iii) la puesta en marcha del Centro Inteligente de Control de Tr3nsito y Transporte CICT (art.85); (iv) la detecci3n de infracciones de tr3nsito por medios tecnol3gicos (art.86); (v) las infraestructuras log3sticas especializadas (art.87); (vi) la continuidad en la prestaci3n de los servicios de los agentes

que participan en la gestión de los procesos logísticos esenciales asociados a la distribución de la carga de importación y exportación (art.88); (vii) la Superintendencia de Puertos y Transporte (art.89); (viii) los Recursos Locales para Proyectos y Programas de Infraestructura (art. 90); (ix) los Caminos para la Prosperidad (art. 91); (x) el manejo integral del tránsito de motocicletas (art.92); (xi) la navegabilidad del Río Grande de la Magdalena (art.93); (xii) el Fondo Cuenta de Renovación de Vehículos de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga (art.94); (xiii) el Incentivo para Pago de Infracciones de Tránsito (art.95); (xiii) las sanciones y procedimientos para las multas de tránsito (art.96); y (xiv) el esquema de traslados de redes en proyectos de infraestructura de transporte (art.97).

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Objeto/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Importancia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Jurisprudencia constitucional/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Aplicación

En relación con la aplicación del principio de unidad de materia específicamente a las leyes del Plan Nacional de Desarrollo, esta Corporación ha resaltado (i) en primer lugar, el carácter especial que ostenta la Ley del Plan Nacional de Desarrollo; (ii) en segundo lugar, que el principio de unidad de materia debe aplicarse atendiendo dicha especificidad; y (iii) en tercer lugar, que al ser la Ley del Plan Nacional de Desarrollo multitemática, esto conlleva a que para estas leyes el principio de unidad de materia se aplique a la luz del principio de coherencia.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Examen de cumplimiento más riguroso

La Corte ha concluido que el principio de unidad de materia es más riguroso en la ley del plan y que por ende el control constitucional de un cargo por violación de este principio en esta ley es más estricto que el contemplado para las demás leyes, por cuanto la ley del plan no puede ser utilizada sino para sus propósitos constitucionales específicos, y no para llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores. Por ello esta Corporación ha señalado que para no violar la regla de unidad de materia, las disposiciones instrumentales deben guardar una relación o conexión directa con los objetivos y

programas del Plan Nacional de Desarrollo. Y es que si no fuera así, bastaría que esa ley enunciara genéricamente un objetivo general, como puede ser incrementar la eficiencia del sistema judicial, para que dicha ley pudiera alterar todo el estatuto penal y todas las regulaciones procesales, con el argumento de que el plan pretende incrementar la eficiencia judicial.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Parte general y plan de inversiones públicas/PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Inclusión de disposiciones instrumentales para su implementación

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Estrategias de carácter presupuestal y normativo

La jurisprudencia constitucional ha precisado que las estrategias para realizar las metas y prioridades de la acción estatal definidas en la parte general del Plan de Desarrollo no son únicamente de carácter presupuestal, sino que también pueden consistir en normas jurídicas, cuyo alcance permita realizar los propósitos allí establecidos, pues es propio de la referida ley adoptar disposiciones destinadas a permitir que se cumplan los objetivos y metas señalados en la parte general y que se adelanten las inversiones programadas, normas que son de índole instrumental en cuanto están destinadas a permitir la puesta en marcha del propio plan de desarrollo.

ARANCEL JUDICIAL-Regulación

La Ley 1394 de 2010, regula el Arancel Judicial, y en el artículo 4 de esa normativa, se consagran las excepciones a dicho cobro, de manera que se determina que (i) no podrá cobrarse arancel en los procedimientos de carácter penal, laboral, contencioso laboral, de familia, de menores, declarativos, ni en los conflictos de la seguridad social, así como tampoco proceder en los juicios de control constitucional o derivados del ejercicio de la tutela y demás acciones constitucionales; y (ii) tampoco podrá cobrarse aranceles a las personas de los niveles de Sisbón 1 y 2, condición que será acreditada con el respectivo carné. En todos aquellos casos en los cuales el demandante no pueda acreditar esta, se sujetará al amparo de pobreza reconocido en el Código de Procedimiento Civil y será decidido por el juez. De esta manera, el artículo 239 de la Ley 1450 de 2011, adiciona una nueva excepción al cobro del Arancel Judicial, para el Colector de Activos Públicos CISA,

cuanto intervenga en procesos judiciales.

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

En relación con las reglas jurisprudenciales respecto del principio de unidad de materia aplicado a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, son de reiterar en esta oportunidad las siguientes: (i) El carácter especial que ostenta la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el cual de conformidad con el artículo 339 Superior, incluye (a) una parte general, donde se señalan los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán aprobadas por el Gobierno. (b) También incluye un plan de inversiones públicas, que contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución. (c) Y debe incluir igualmente, las disposiciones o normas instrumentales necesarias para implementar el propio Plan de Desarrollo, para impulsar el cumplimiento de sus objetivos y sus inversiones públicas, con fundamento en el numeral 3º del artículo 150 de la Carta. (ii) El principio de unidad de materia debe aplicarse atendiendo dicha especificidad del Plan Nacional de Desarrollo, de manera que debe existir una relación de conexidad o vínculo temático entre la parte general y la parte específica del plan, que incluye no solo normas de carácter presupuestal, sino normas jurídicas de carácter instrumental para hacer posible la consecución de los objetivos y metas generales del Plan Nacional de Desarrollo. (iii) La Ley del Plan Nacional de Desarrollo tiene por naturaleza propia un carácter multitemático, característica que conlleva que para estas leyes el principio de unidad de materia se debe aplicar a la luz de los principios de flexibilidad y de coherencia. (iv) Lo anterior implica que si bien existe un amplio margen de conexidad temática entre los objetivos y metas generales del Plan y las disposiciones instrumentales del mismo, éstas últimas deben guardar una relación directa e inmediata con los objetivos y programas del Plan, esto es, una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste, pues de no ser así, estarían desconociendo el principio de unidad de materia y el contenido constitucional propio de esa ley.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014-Objetivos y programas

## PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Conexidad con medidas referidas a la detección de infracciones de tránsito y sanciones y procedimientos de tránsito

Las medidas referidas (i) a la detección de infracciones de tránsito por medios tecnológicos; y (ii) sanciones y procedimientos de tránsito; tienen una relación de conexidad directa e inmediata con los objetivos y metas generales de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, por cuanto estas normas constituyen mecanismos y estrategias instrumentales de tipo jurídico relativas a la regulación de la infraestructura y control del transporte, tema que constituye un objetivo y eje fundamental para el logro del crecimiento sostenible y de la competitividad, lo cual a su vez es necesario para lograr los objetivos más generales del Plan Nacional de Desarrollo, especialmente para (a) dar un gran salto de progreso social, (b) lograr un dinamismo económico regional que permita desarrollo sostenible y crecimiento sostenido, más empleo formal y menor pobreza y, (c) alcanzar una mayor prosperidad para toda la población, que son las finalidades generales contenidas en el artículo 1º del Plan. Igualmente, estos artículos guardan relación con el documento «Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos», el cual se incorporó al artículo 2º del Plan; y con los ejes transversales del Plan contenido en el artículo 3º de la Ley 1450 de 2011, ya que los temas de transporte, el uso de tecnologías en materia de tránsito, y las sanciones y multas por infracciones de tránsito, guardan una conexidad temática específica con el eje de innovación en las actividades productivas nuevas y existentes, en los procesos sociales de colaboración entre el sector público y el sector privado y, en el diseño y el desarrollo institucional del Estado. Así mismo, a juicio de la Sala, estas normas se relacionan también con los pilares del Camino a la Prosperidad Democrática, a la Prosperidad para Todos, especialmente con el pilar encaminado a lograr una estrategia de crecimiento sostenido basado en una economía más competitiva, más productiva y más innovadora, y con sectores dinámicos que jalonan el crecimiento.

## MEDIDAS DE DESCONGESTION JUDICIAL-Tienen relación directa e inmediata con los pilares del Plan Nacional de Desarrollo

Medidas de descongestión de la justicia, tienen una relación directa e inmediata con los pilares del Plan Nacional de Desarrollo, especialmente con los pilares referidos a (a) una estrategia de igualdad de oportunidades que nivele el terreno de juego, que garantice que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su

propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social o lugar de origen; y (b) una estrategia para consolidar la paz en todo el territorio, con el fortalecimiento de la seguridad, la plena vigencia de los Derechos Humanos y el funcionamiento eficaz de la Justicia.

#### COLECTOR DE ACTIVOS PUBLICOS CISA-Exención al cobro de arancel judicial/EXENCION DE ARANCEL JUDICIAL A CISA-Fundamento

La disposición contenida en el artículo 239 de la Ley 1450 de 2011 no vulnera el principio de unidad de materia, ya que su contenido respeta los criterios de flexibilidad y coherencia que orientan el principio de unidad de materia, y tiene una relación directa e inmediata con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, en este caso, con los objetivos de adoptar correctivos institucionales para lograr el objetivo del Buen Gobierno, a través de una medida como la exención de Arancel Judicial a CISA, con la finalidad de fortalecer y reorganizar esa entidad encargada de centralizar, movilizar y administrar los activos, créditos y bienes del Estado.

Referencia: expediente D-8785

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 86, 96, 198 y 239 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014

Actor: Julián Arturo Polo Echeverri

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de mayo de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia.

#### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241, numeral 4º de la

Constitución, el ciudadano demandante solicita a la Corte que declare la inexecutable de los artículos 86, 96, 198 y 239 de la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”.

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

## II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma demandada según publicación en el Diario Oficial No. 48.102 del 16 de junio de 2011:

“LEY 1450 DE 2011

(Junio 16)

Diario Oficial No. 48.102 de 16 de junio de 2011

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 86. DETECCIÓN DE INFRACCIONES DE TRÁNSITO POR MEDIOS TECNOLÓGICOS. En los eventos en que se empleen medios técnicos o tecnológicos para la detección de infracciones de tránsito o transporte, las autoridades competentes deberán vincular al trámite contravencional o procedimiento administrativo sancionatorio, al propietario del vehículo, de acuerdo con lo establecido en el Código Nacional de Tránsito.

Si se tratare de un vehículo particular, serán solidariamente responsables frente al pago de las multas, el propietario y el conductor del vehículo. No obstante lo anterior, tratándose de

vehículos dados en leasing, en arrendamiento sin opción de compra y/o en operaciones de renting, serán solidariamente responsables de la infracción el conductor y el locatario o arrendatario.

ARTÍCULO 96. SANCIONES Y PROCEDIMIENTOS. El literal d) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 quedará así:

“d) en los casos de incremento o disminución de las tarifas de prestación de servicios no autorizada, o cuando se compruebe que el equipo excede los límites permitidos sobre dimensiones, peso y carga”.

ARTÍCULO 198. DESCONGESTIÓN POR RAZÓN DE LA CUANTÍA EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Con el propósito de evitar la congestión de los Tribunales Administrativos y del Consejo de Estado, en los procesos que cursen o deban cursar ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en relación con los cuales a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley no se hubiere notificado en debida forma el correspondiente auto admisorio de la demanda o cuando este no se hubiere expedido y cuyas demandas se presenten hasta antes del 2 de julio de 2012, la competencia por razón de la cuantía se determinará con sujeción a las reglas consagradas en el artículo 157 de la Ley 1437 de 2011.

En los casos a que hace referencia el último inciso del artículo 157 de la Ley 1437 de 2011, la cuantía se determinará por el valor del cálculo actuarial.

ARTÍCULO 239. ARANCEL JUDICIAL. Adiciónese un tercer inciso al artículo 4o de la Ley 1394 de 2010:

“Tampoco podrá cobrarse el arancel de que trata la presente ley al Colector de Activos Públicos” CISA, cuando este intervenga como titular en procesos judiciales”.

### III. LA DEMANDA

1. Afirma que las disposiciones acusadas no cuentan con la debida unidad temática con el título de la ley, ni los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, quebrantándose de esa manera los artículos superiores 158 y 169 de la Carta Política.

Menciona que la estructura del Estado, incluyendo el legislativo, su poder y sus límites son definidos en la Constitución Política, por lo que la función legislativa debe agotar los límites y procedimientos fijados en la norma suprallegal. Así, la ley producida debe guardar coherencia con el tema con el que fue presentado en los debates legislativos, las mismas deben ser de fácil comprensión para los ciudadanos llamados a cumplirlas, lo cual se dificultará al encontrarse con contenidos inesperados y sin relación con el tema global y central. Estima por tanto, que la unidad temática legislativa debe ser analizada, en principio, estableciendo el contenido material y a partir de allí establecer la existencia o no de un nexo con los preceptos normativos.

2. En relación con el artículo 86 de la Ley 1450 de 2011, observa que su contenido está encaminado a regular un trámite de tipo administrativo, situación regulada por la Ley 769 de 2002, modificada por la Ley 1383 de 2010. Menciona que el aparte normativo quiso imponer una exigencia de tipo procesal en el trámite administrativo relacionada con la vinculación del propietario del vehículo. En igual sentido, advierte que el inciso segundo pretende extender la responsabilidad solidaria de las multas a los locatarios y arrendatarios de vehículos, por lo tanto, el Plan Nacional de Desarrollo es utilizado para llenar vacíos legislativos que no tienen ninguna relación directa con sus objetivos y metas.

3. Respecto del artículo 96 de la misma ley, aduce que se eliminó la normativa de imposición del máximo de la multa permitida y que ello no tiene ninguna relación con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo de tipo temático sistemático o teleológico, que permita legitimar la unidad temática exigida por la Carta Política de 1991.

4. Acerca del artículo 198 de la Ley 1450 de 2011, indica que éste modificó la regla por medio de la cual se fija la cuantía en las Acciones Contenciosas Administrativas. A su juicio, con esta norma se deja sin efectos la forma de establecer la cuantía cuando existen varias pretensiones, lo cual ya se había establecido en el artículo 3º de la Ley 1395 de 2010, además, con este artículo se activa la regla del artículo 157 de la Ley 1437 de 2011 “Nuevo Código Contencioso Administrativo” en la que se toma la cuantía mayor, dejando sin efecto el artículo 3º de la Ley 1395 de 2010. Se trata para el actor, de una medida de descongestión limitada, concreta, alejada de una política generalizada. Considera por tanto, que es evidente, que el contenido material de esta norma se refiere a una medida particular encaminada a estimar una cuantía para efectos de competencia, lo cual no guarda unidad

de materia con los objetivos y metas generales del Plan Nacional de Desarrollo.

5. Finalmente, en lo que respecta al artículo 239 de la Ley demandada, afirma que adiciona una excepción al cobro del arancel creado mediante la Ley 1394 de 2010, y consiste en excluir a una persona jurídica, como lo es el Colector de Activos Públicos CISA, cuando éste intervenga como titular en procesos judiciales. Encuentra que esta norma lejos de armonizar el Plan Nacional de Desarrollo, lo que denota es la intención del Legislador de corregir un vacío jurídico frente a un tema particular y concreto en el tema de arancel judicial. Observa que la medida correctiva es evidente, por lo que es una medida particular.

6. Por lo anterior, solicita a la Corte Constitucional que declare la inexecutable de las disposiciones acusadas al no contar con la debida unidad temática con el título de la ley, ni con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, quebrantándose de esta manera con las exigencias establecidas en los artículos 158 y 169 de la Carta Política.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino, a través de apoderada judicial, para defender la constitucionalidad de los preceptos demandados de la Ley 1450 de 2011, y por tanto solicitar la constitucionalidad de las normas acusadas, argumentando las siguientes razones:

(i) Sostiene que la norma acusada, en sus artículos 86 y 96, guarda estrecha relación con los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo, siendo un medio eficaz para asegurar la seguridad vial y la adecuada utilización de la estructura pública y, por lo tanto, respeta el principio de unidad de la materia.

A este respecto, advierte que las bases del Plan Nacional de Desarrollo se ocuparon de la necesidad de hacer una transformación en lo relacionado con las sanciones y multas en el sector de tránsito y transporte, con la intención de racionalizar el esquema y adecuarlo a los principios constitucionales que regulan el régimen sancionatorio, además de asegurar la adecuada utilización de la infraestructura pública, y reconocer las condiciones especiales en que fue cometida una infracción, y por esta vía estimular la competitividad del sector.

(ii) De otra parte, con relación al artículo 198, sostiene que la norma acusada respeta el principio de unidad de materia, ya que se trata de una disposición instrumental, en ausencia de la cual la política general sobre descongestión del sistema judicial no podría realizarse. Por lo tanto el Plan Nacional de Desarrollo abordó este tema con una serie de lineamientos que incluyen modificaciones en los procedimientos, incluso de mejores modelos de gestión, uso de avances tecnológicos y una mayor capacidad del aparato Judicial.

(iii) Acerca de la excepción del cobro del arancel judicial a CISA cuando intervenga como titular en los procesos judiciales, contenida en el artículo 239 demandado, afirma que se sustenta en el papel que ejerce ésta por su actividad sobre los activos estatales y la necesidad de no encarecer su comercialización, generando mayores ingresos y ahorros en la disposición de los bienes a su cargo. Por otra parte, sostiene que su presencia litigiosa es considerable y el arancel menoscaba la negociación que realiza sobre los bienes de Entidades Públicas.

Igualmente, afirma que el art. 239 es constitucional por cuanto constituye una norma instrumental que permite que la actividad de manejo de activos, fluya de manera eficiente y genere la mayor cantidad de ahorro e ingreso posible, por lo cual, la remoción de gravámenes a su cargo hace, que legítimamente, se puedan lograr de manera simultánea estos objetivos.

Con base en lo expuesto, solicita a la Corte que se declare la exequibilidad de las normas acusadas.

El Departamento Nacional de Planeación intervino a través de apoderado judicial, para solicitar a la Corte que declare la exequibilidad de las normas demandadas, por las siguientes razones:

(i) Afirma que el demandante hace referencia a los artículos 1º y 3º de la Ley 1450 de 2011, que según él, marcan el eje central y la finalidad del Plan. Sin embargo, observa que el actor no cotejó la parte general del proyecto “art.2- que es la que tiene el sustento teórico y los diseños de política que se reflejan en las normas instrumentales. De esta manera, considera que la carga argumentativa y probatoria corre del lado del demandante, y

que no se cumplió, por cuanto se omitió acudir a la fuente donde debe encontrarse las bases del Plan, como lo es el artículo 2º de la Ley, en el cual se aprobó la parte general del plan (“Bases del Plan Nacional de Desarrollo”), conforme con el artículo 339 de la Constitución Política y el artículo 4 de la Ley 152 de 1994.

(ii) Manifiesta que la premisa, que para el demandante se incumple, que es la ausencia de una Ley Ordinaria, se encuentra presente en la Ley 1450 de 2011 y con ello el cargo no debe prosperar.

(iii) Encuentra que, en el caso de las disposiciones instrumentales del Plan Nacional de Desarrollo, que se demandan, hacen parte de una Ley Ordinaria, y existe una unidad entre la parte general del Plan y esas normas instrumentales.

(iv) Considera que el artículo 86 de la Ley 1450 de 2011, muestra una estrecha relación entre las infracciones de tránsito y los usos de los medios tecnológicos, con lo que se garantiza un debido proceso a los titulares de algunos derechos sobre los vehículos, y que por lo tanto, es necesario que en las disposiciones instrumentales del PND se consigne una disposición que se ocupe de la temática.

(v) Sostiene que el artículo 96 se ocupa de la necesidad de hacer una transformación en el aspecto relacionado con las multas y sanciones en el sector de tránsito y transporte, para adecuar este esquema y hacerlo más cercano a los principios constitucionales que regulan el régimen sancionatorio, por lo que resulta adecuado que las normas instrumentales del PND se refieran explícitamente a este punto e incluyan normas que tiendan a cumplir con estos propósitos.

(vi) De otra parte, argumenta que con el artículo 198 se pretende optimizar la gestión judicial para proteger los derechos ciudadanos y promover el crecimiento económico, ya que el objetivo de la descongestión judicial legitima una serie de disposiciones incluidas en la parte instrumental del PND con el fin de resolver este problema estructural de congestión de la rama judicial.

(vii) Finalmente, afirma que en el artículo 239 se pretende centralizar la gestión de activos en una sola entidad como lo es CISA, para que esta entidad realice la tarea que le ha sido encomendada de forma fluida y con los mejores resultados posibles, de conformidad con las

bases del Plan. Desde el punto de vista de la unidad de materia, corresponderá a la parte instrumental consignar disposiciones que permitan que la actividad de manejo de activos fluya de manera eficiente y genere la mayor cantidad de ingreso posible, lo cual se logra con la remoción de gravámenes a su cargo.

Por tanto solicita a la Corte que se declare inhibida para pronunciarse de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda, o que en subsidio declare la constitucionalidad de las normas demandadas.

### 3. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho intervino dentro del proceso de la referencia a través de apoderada judicial, para solicitar a la Corte que declare la constitucionalidad de las normas demandadas, para sustentar lo cual expuso los siguientes argumentos:

(i) En relación con el artículo 198 de la Ley 1450 de 2011, encuentra que muy por el contrario a lo afirmado por el actor, las disposiciones acusadas guardan la debida unidad normativa con la Ley de la cual hace parte, al constituir un instrumento razonable para lograr el objetivo de una Justicia pronta y al día, máxime si se trata de los asuntos que corresponde resolver a las instancias superiores de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado.

(ii) En cuanto al artículo 239 de la Ley 1450 de 2011, relativo a la exoneración del arancel judicial al Colector de Activos Públicos-CISA-, considera que, esta constituye una medida razonable y proporcional para lograr una liquidez de los activos fijos del Estado, garantizando la obtención de ingresos estatales para financiar las inversiones requeridas en el Plan Nacional de Desarrollo, sin que esto implique mayores costos para el mismo Estado como el pago de aranceles judiciales.

Con base en lo expuesto, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de los artículos 198 y 239 de la Ley 1450 de 2011, por los cargos señalados en la demanda.

### 4. Intervención del Ministerio de Transporte

El Ministerio de Transporte intervino a través de apoderada judicial para solicitar a la Corte declarar la constitucionalidad de los artículos 86 y 96 de la ley 1450 de 2011, por las

siguientes consideraciones:

(i) La Ley 1450 de 2011, en su parte general, contiene medidas y mecanismos en materia de seguridad vial, y en su parte específica desarrolla los aspectos particulares de ejecución de la estrategia, situando en primer lugar, los medios e instrumentos tecnológicos que permitan prevenir y disminuir la accidentalidad en el país. Por lo tanto, encuentra que lo consagrado en el artículo 86 de esta Ley se inscribe, necesariamente, dentro de la gran estrategia de control a la seguridad vial para el desarrollo de una infraestructura de transporte en condiciones de competitividad y desarrollo sostenible, por lo cual se conecta directamente con las ejecuciones de estrategia de la misma Ley. Así, concluye que existe una relación intrínseca entre los contenidos del artículo, del desarrollo de la Ley del Plan y los de carácter ideológico o estratégico de la parte general de la misma.

(ii) Menciona que el artículo 158 de la Constitución, lo que prohíbe es que las disposiciones no se relacionen con el tema de la Ley, y en la Ley 1450 de 2011, los contenidos expuestos están encaminados a la ejecución idónea del plan de desarrollo.

El Ministerio reproduce, parcialmente, en la intervención, el título III de los Mecanismos de Ejecución del Plan, Capítulo II – sobre el Crecimiento Sostenible y Competitividad, de la Ley 1450 de 2011. Afirma que dentro de las “locomotoras de crecimiento”, se definieron cinco objetivos: (a) nuevos sectores basados en la innovación, (b) el sector agropecuario, (c) la vivienda, (d) la infraestructura y (e) el sector minero-energético. Con base en la transcripción de apartes de la Ley del Plan, según el Ministerio, se demuestra que en la parte general del Plan, la seguridad vial, el objetivo y propósito del Gobierno Nacional es que trasciendan los planes y programas más allá de un periodo de Gobierno. Por lo anotado, considera que la parte instrumental y la parte general guardan entre sí una relación directa, por lo que no hay quebrantamiento de la unidad de materia.

Por tanto, afirma que la utilización de medios tecnológicos como parte fundamental del Plan, es eje integral del mismo, toda vez que la seguridad vial en el país es una política nacional, en la cual intervienen diferentes actores como los peatones, conductores, las empresas de transporte, los organismos de tránsito y el RUNT. Para articular todo esto, se debe dar el paso al uso y aplicación de los medios electrónicos en todos los campos, como lo pretende y expone el Gobierno Nacional cuando se busca crear el Ministerio de la

Tecnología. Esta disposición se dirige en su totalidad a desarrollar los preceptos de la Ley del Plan y a la ejecución idónea de ésta. Además, sostiene que según la jurisprudencia constitucional, a unidad de materia no se puede entender de manera rígida.

Reitera que la detención de infracciones de tránsito por medios electrónicos es válida como parte integral del PND toda vez que se busca como política nacional la seguridad vial en el país, por lo que se demuestra que la parte instrumental demandada sí guarda relación directa con la parte general, y por tanto, no hay quebrantamiento de unidad de materia. A este respecto, recuerda que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha dicho que “esta solo se desconoce cuando la falta de conexión o relación entre la norma demandada y la ley en la cual se incluye es absoluta”.

## 5. Intervención de Central de Inversiones CISA

La central de inversiones CISA intervino, a través de apoderado judicial, para solicitar la exequibilidad del artículo 239 de la Ley 1450 de 2011, con fundamento en las siguientes razones:

(i) Considera que este cargo no está llamado a prosperar, por carecer el actor de argumentos serios y sólidos, además de ser pocos e infundados dichos argumentos.

(ii) Sostiene que existe unidad de materia entre el título de la Ley 1450 de 2011 y el artículo 239 de la Ley 1450 de 2011, por cuanto los objetivos del Plan, relacionados con progreso social, el dinamismo económico, crecimiento sostenido y prosperidad, se cumplen en función de la norma demandada.

(iii) Aduce que la exoneración del arancel a CISA es una herramienta que permite y/o facilita en términos financieros realizar transacciones, conciliaciones y adelantar remates con mayor agilidad, con lo que se logra una mayor eficiencia para retornar dineros al Estado colombiano. Afirma que el Legislador incluyó el art. 239, no como un olvido de haber incluido una excepción a la causación del arancel judicial, sino como una medida para fortalecer la gestión de movilización de activos públicos a CISA, establecido en el artículo

238 de la misma Ley.

## 6. Intervención de la Universidad del Rosario

La Universidad del Rosario intervino dentro del presente proceso de constitucionalidad, a través de la Facultad de Jurisprudencia de la misma, para solicitar a la Corte declarar la exequibilidad por los cargos formulados de los artículos 86 y 96 de la Ley 1450 de 2011, y declarar la inexecutable de los artículos 198 y 239 de la Ley 1450 de 2011, por las siguientes razones:

(i) Encuentra que el actor comete un error al considerar que los objetivos y programas del Plan se encuentran contemplados en los artículos 1º y 3º de la Ley 1450 de 2011, ya que éstos se encuentran en el artículo 2º de la misma Ley, que no es citado en la demanda, y en el documento “Bases del plan de desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos”, en donde se encuentran los contenidos de todos los programas que el Gobierno Nacional desea implementar en su periodo. Por tanto, considera que el examen de inconstitucionalidad de la Ley en mención debe hacerse entre las reglas instrumentales aprobadas y las bases del Plan, que son parte integrante de la parte general del PND, por expreso mandato legislativo.

(ii) Considera que la responsabilidad solidaria de diferentes actores en la detención de infracciones de tránsito, por medios tecnológicos, está directamente relacionada con la capacidad del Estado de imponer sanciones a los infractores de las reglas de tránsito, y a un aumento de la probabilidad de que esta sanción sea efectivamente impuesta. Además, encuentra que esta norma convierte a los propietarios de vehículos y arrendatarios o locatarios en agentes privados para hacer cumplir las normas de tránsito, al crear un incentivo para vigilar la conducta de a quienes se les permite hacer uso de sus vehículos. Adicionalmente, evidencia que hay un aumento en la probabilidad de imponer sanciones, lo cual está correlacionado con una disminución en las conductas infractoras de normas. Por lo tanto, sostiene que el artículo 86 debe ser declarado executable por el cargo formulado, ya que está directamente relacionado con el contenido de las bases del Plan, documento que es parte integrante de la Ley y que es necesario para el cumplimiento del programa que pretende el Gobierno.

(iii) De otra parte, sostiene que en las bases del Plan se plantea la existencia de problemas regulatorios que deben ser resueltos mediante la modificación de las reglas que contienen

las distorsiones. Por lo tanto, encuentra que es necesaria la modificación de la Ley 336 de 1996 contenida en el artículo 96 de la Ley 1450 de 2011. Si no se hace esta modificación, según la universidad, se presenta una paradoja regulatoria, porque una falla de la regulación es pretender imponer sanciones altas y estrictas que en la práctica no son imponibles, de conformidad con el principio de legalidad. Además la buena práctica regulatoria recomienda ser flexibles a la hora de imponer sanciones.

Por lo anterior, solicita que se declare la exequibilidad del artículo 96 de la Ley 1450 de 2011, porque esta norma permite cumplir los objetivos contenidos en las bases del Plan, al contar con un mejor régimen de regulación de los servicios de transporte.

(iv) De otra parte, argumenta que el artículo 198 de la Ley 1450 de 2011, debe ser declarado inconstitucional por ausencia de unidad de materia. En este sentido, observa que en las bases del Plan no se prevé como estrategia la descongestión judicial, y por tanto, un cambio en las reglas para determinar la competencia en razón de la cuantía, razón por la cual el artículo 198 no se encuentra relacionado directa y necesariamente con las estrategias y programas de actuación estatal orientados a cumplir los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

(v) Finalmente, en relación con el artículo 239 demandado, evidencia que la política contenida en las bases del Plan se refiere a la centralización de la toma de decisiones sobre los activos públicos, y en ningún momento, el objetivo de la política se dirige a otorgar beneficios tributarios a las empresas que desarrollan estas labores, ni existe explicación alguna de cómo estos beneficios tributarios están relacionados con la centralización de la toma de decisiones sobre activos estatales, ni con la mejora en la captura de la información sobre estos bienes. Por lo tanto, solicita la inexecutable del artículo 239 de la Ley 1450 de 2011.

El ciudadano Oscar David Gómez Pineda solicitó a la Corte Constitucional, que se declare la constitucionalidad de los artículos 86 y 96 de la Ley 1450 de 2011, con base en los siguientes argumentos:

(i) Considera que es obligación del Estado establecer políticas que eviten y disminuyan los índices de accidentalidad en las vías nacionales, por lo tanto al regular en la Ley 1450 de 2011, lo referente a la detección de infracciones por medios electrónicos, sanciones y

procedimientos, está realizando una de las manifestaciones que le son propias, como es la de proteger la vida de las personas. Por otra parte, sostiene que lo que se pretende con la Ley es lograr un dinamismo económico regional, el cual no se puede alcanzar si no hay seguridad vial, ya que ésta tiene una gran incidencia en la economía.

(ii) Afirma que uno de los objetivos de la Ley 1450 de 2011 es propender por mejorar las condiciones socioeconómicas de los colombianos, la cual no se puede llevar a cabo si los entes de control no cuentan con los medios idóneos para verificar el cumplimiento de las normas. Afirma que Colombia es un Estado Social y Democrático de Derecho, lo cual lleva implícito una serie de derechos y deberes para los asociados, entre ellos, la protección de las normas que propenden por la seguridad y la vida de los mismos. Por lo tanto, concluye que el Legislador tiene la potestad de regular las normas de tránsito y transporte, más aún cuando las mismas ayudan al desarrollo socioeconómico de país.

(iii) Adicionalmente, sostiene que el Congreso de la República, al expedir la Ley 1450 de 2011, actuó bajo los lineamientos del art. 150 constitucional, el cual le otorga libertad legislativa para reformar y derogar las normas que se encuentren vigentes, siempre y cuando respete los lineamientos constitucionales.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2o y 278, numeral 5o, de la Constitución Política, el Señor Procurador General de la Nación, mediante concepto 5263 del 12 de diciembre de 2011, solicitó a la Corte (i) declarar exequible el artículo 86 de la Ley 1450 de 2011, por el cargo formulado, bajo el entendido que cuando se trate de vehículos dados en leasing, renting o arrendamiento sin opción de compra serán solidariamente responsables por las infracciones a las normas de tránsito detectadas por medios técnicos o tecnológicos el conductor y el arrendatario o locatario junto con el propietario del vehículo automotor; (ii) declarar la inexecutable del inciso primero del artículo 96 de la Ley 1450 de 2011; (iii) declarar exequible el inciso primero del artículo 198 de la Ley 1450 de 2011, por el cargo formulado; (iv) declarar inexecutable el inciso segundo del artículo 198 de la Ley 1450 de 2011; y (v) declarar inexecutable el artículo 239 de la Ley 1450 de 2011.

El problema jurídico que considera hay que resolver, es determinar si al establecer dentro de la Ley del Plan de Desarrollo 2010-2014 normas tendientes a regular sanciones en materia de

tránsito y transporte, a anticipar la entrada en vigencia de una norma del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo relativa a la determinación de la cuantía, y a establecer una excepción al cobro del arancel judicial, se vulnera el principio de constitucionalidad de la unidad de materia. Para analizar este problema presenta las siguientes consideraciones:

(i) Respecto del artículo 86 de la Ley 1450 de 2011, menciona que entre las regulaciones relativas al propietario del vehículo y a su responsabilidad, y la materia de la Ley 1450 de 2011 del Plan se establece una conexión a partir de lo previsto en el artículo 3º de la misma, en el que se expresa que el Plan está encaminado a la prosperidad para todos desde diversas estrategias. Por tanto, solicita a la Corte que declare exequible el artículo 86 de la Ley 1450 de 2011, debido a que éste se limita a precisar el alcance del artículo 22 de la Ley 1383 de 2010, en el sentido de fijar una responsabilidad solidaria entre el contratista arrendatario y el conductor del vehículo con su propietario, con fundamento en que el derecho de propiedad y su explotación empresarial cumplen funciones sociales que implican obligaciones tales como las de responder por la comisión de infracciones. Para la Vista Fiscal, esto garantiza al propietario el derecho fundamental a un debido proceso y le brinda la oportunidad de establecer y hacer efectiva la responsabilidad del contratista arrendatario o conductor del vehículo. Menciona que el artículo 22 de la Ley 1383 de 2010 prevé la posibilidad de imponer sanciones por infracciones de tránsito por medios tecnológicos sólo en cabeza del propietario del vehículo, lo cual generaba un claro desestímulo a la industria de arrendamiento de vehículos, con efectos notables en la economía.

(ii) En relación con el artículo 96 de la Ley 1450 de 2011, sostiene que es una norma que modifica el estatuto general del transporte relativo a las multas o sanciones a imponer por violar las normas del transporte público. Indica que el eliminar sanciones respecto de conductas irregulares puede resultar un despropósito que vulnera derechos constitucionales como la igualdad y la libre actividad económica, pues al eliminar la sanción prevista, se propicia la realización de conductas irregulares. Por lo tanto, concluye que no existe conexión entre el artículo en cuestión y la materia del Plan de Desarrollo.

(iii) En cuanto al artículo 198 de la Ley 1450 de 2011, solicita que se declare exequible esta norma, debido a que considera que el aplicar desde ahora lo previsto en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo, el cual empezará a regir el 2 de julio de 2012, al tenor del

artículo 308, puede contribuir al objetivo de descongestionar la jurisdicción Contencioso Administrativa y a aliviar los requerimientos de la transición.

Así mismo, solicita la inexecutable del último inciso de ese artículo, por cuanto, aunque es plausible el objetivo de descongestionar la jurisdicción y guarda conexidad con el Plan de Desarrollo, este objetivo no se puede cumplir al precio de sacrificar derechos fundamentales como el de acceder a la administración de justicia. En este sentido, la Vista Fiscal sostiene que el requisito para demandar ante lo Contencioso Administrativo por el pago de prestaciones periódicas de término indefinido, especialmente pensiones, puede terminar siendo un obstáculo para acceder a la justicia, ya que la determinación de la cuantía implica para el actor la necesidad de realizar el cálculo actuarial de su pensión, con el apoyo de un experto, y la gran mayoría de pensionados no cuentan con los recursos para contratar y pagar los servicios de un técnico especializado.

(iv) Finalmente, en relación con la excepción al cobro del arancel judicial, establecido en el artículo 139 de la Ley 1450 de 2011, en favor del Colector de Activos Públicos CISA, cuando intervenga como demandante en procesos judiciales, el Ministerio Público no advierte conexión entre esta norma y la materia del Plan de Desarrollo, razón por la cual solicita la inexecutable del artículo. Esta solicitud la fundamenta, en razón a que considera que CISA actúa como un agente en el mercado, en materia de manejo de activos, como lo hacen también los particulares, y por tanto, crear una excepción para su beneficio, mientras a los particulares se les cobra arancel judicial, genera una grave e injustificada distorsión de este mercado, que afecta tanto el derecho constitucional a la igualdad como la libre competencia económica.

## VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

### 1. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las expresiones acusadas hacen parte de una Ley, en este caso, de la Ley 1450 de 2011.

### 2. Asunto bajo revisión

2.1 La demanda considera que los artículos 86, 96, 198 y 239 demandados de la Ley 1450 de 2011, son violatorios de los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, en razón a que no cuentan con la debida unidad temática ni respecto del contenido, ni del título de la Ley, ni tienen ninguna relación de tipo temático, sistemático o teleológico con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, por lo cual se vulnera el principio de unidad de materia y de relación con el título de la Ley, consagrados en las normas superiores invocadas.

2.2 En sus intervenciones, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Transporte, el Departamento Nacional de Planeación, y la Central de Inversiones CISA, solicitaron la constitucionalidad de las normas demandadas o la inhibición por parte de la Corte, argumentando que las normas acusadas sí guardan una estrecha relación y conexidad temática con el contenido y título de la Ley, con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, respetando así la debida unidad normativa o principio de unidad de materia, y que la demanda no presenta verdaderos cargos de constitucionalidad al carecer de los requisitos sustanciales para ello.

La Universidad del Rosario intervino para solicitar a la Corte declarar la exequibilidad por los cargos formulados de los artículos 86 y 96 de la Ley 1450 de 2011 y declarar la inexecutable de los artículos 198 y 239 de la Ley 1450 de 2011, al considerar que los artículos 86 y 96 sí cumplen con el principio de unidad de materia y permiten cumplir con los objetivos contenidos en las bases del Plan, mientras que los artículos 198 y 239 deben ser declarados inexecutable por ausencia de unidad de materia.

2.3 El Señor Procurador General de la Nación en su concepto de rigor, solicitó a la Corte (i) declarar executable el artículo 86 de la Ley 1450 de 2011, por el cargo formulado, bajo el entendido que cuando se trate de vehículos dados en leasing, renting o arrendamiento sin opción de compra serán solidariamente responsables por las infracciones a las normas de tránsito detectadas por medios técnicos o tecnológicos el conductor y el arrendatario o locatario junto con el propietario del vehículo automotor; (ii) declarar la inexecutable del inciso primero del artículo 96 de la Ley 1450 de 2011; (iii) declarar executable el inciso primero del artículo 198 de la Ley 1450 de 2011, por el cargo formulado; (iv) declarar inexecutable el inciso segundo del artículo 198 de la Ley 1450 de 2011; y (v) declarar inexecutable el artículo 239 de la Ley 1450 de 2011. Lo anterior, al encontrar que si bien

respecto del artículo 86 y el inciso primero del artículo 198 de la Ley 1450 de 2011 se evidencia la existencia de conexidad temática y normativa con la Ley y los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, no se evidencia la misma unidad temática respecto del artículo 96, el inciso segundo del artículo 198 y el artículo 239 de la Ley 1450 de 2011.

### 3. Problema jurídico y esquema de resolución

En esta oportunidad, la Corte debe resolver si los artículos 86, 96, 198 y 239 de la Ley 1450 de 2011, ahora acusados, resultan violatorios del principio de unidad de materia, consagrado en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, en razón de no contar con la debida unidad temática exigida respecto del contenido y el título de la Ley 1450 de 2011, y no mostrar una relación normativa intrínseca con los objetivos, metas y las bases generales del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

Para resolver este problema jurídico, la Corte (i) reiterará su jurisprudencia en relación con el principio de unidad de materia y su aplicación a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, para luego (ii) entrar a analizar la constitucionalidad de las normas demandadas por el cargo enervado.

### 4. El principio de unidad de materia y su aplicación a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo

4.1 El artículo 158 de la Constitución consagra que «todo proyecto de ley debe referirse a una materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.»

Por su parte el artículo 169 de la Carta Política estipula que «El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto preceder; esta fórmula: «El Congreso de Colombia, DECRETA»

En relación con el Plan Nacional de Desarrollo, el artículo 339 de la Constitución establece que «habrá un plan nacional de desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política

económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

El inciso tercero del art. 341 de la Constitución precisa que «[e]l plan nacional de inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores».

4.2 Esta Corporación tiene una amplia, pacífica y consolidada jurisprudencia en relación con el alcance normativo general del principio de unidad de materia, el cual debe informar el contenido de todas las leyes de la República.

Como lo ha expresado la jurisprudencia constitucional, el principio de unidad de materia, de que trata el artículo 158 de la Constitución Política pretende asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, que se encuentre referido a un solo tema, o en su defecto, a varios temas que tengan relación entre sí. La relevancia de este principio se fundamenta en que, con este principio, se busca evitar que los legisladores o también los ciudadanos, «sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas»<sup>1</sup>

Así mismo, esta Corporación ha resaltado que el debido respeto al principio de unidad de materia «contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere»<sup>2</sup>.

Sintetizando, la jurisprudencia de esta Corte ha indicado en relación con este principio, (i) en primer lugar, que constituye una exigencia importante y necesaria para «salvaguardar la transparencia, el principio democrático y la publicidad en el procedimiento legislativo»<sup>3</sup>; (ii) pero que, no obstante lo anterior, debe aplicarse de manera flexible, de tal forma que no entorpezca el procedimiento democrático.<sup>4</sup>

Así, la Corte Constitucional ha analizado este tema en gran cantidad de ocasiones<sup>5</sup>, en lo que atañe de manera general al principio de unidad de materia, expresando que éste debe interpretarse y aplicarse en forma flexible, ya que de lo contrario podrñ invadirse la órbita de competencias del poder legislativo y ponerse en riesgo el principio democrático. Estos mismos criterios han sido reiterados en múltiples sentencias de esta Corporación, como la C-376 de 20086, C- 377 de 20087, C-535 de 20088, sentencia C-539 de 20089, entre otros.

4.3 En relación con la aplicación del principio de unidad de materia específicamente a las leyes del Plan Nacional de Desarrollo, esta Corporación ha resaltado (i) en primer lugar, el carácter especial que ostenta la Ley del Plan Nacional de Desarrollo; (ii) en segundo lugar, que el principio de unidad de materia debe aplicarse atendiendo dicha especificidad; y (iii) en tercer lugar, que al ser la Ley del Plan Nacional de Desarrollo multitemática, esto conlleva a que para estas leyes el principio de unidad de materia se aplique a la luz del principio de coherencia.

En relación con la aplicación del principio de unidad de materia a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, dijo la Corte en uno de sus primeros pronunciamientos:

“Al margen de su importancia en el contexto político y parlamentario, este propio Tribunal ha precisado que la aplicación del principio de identidad en los términos expuestos, no conduce a reconocerle a la unidad de materia un carácter rígido e inflexible que rebase su propia finalidad, ya que ello puede restringir gravemente la función democrática y legislativa de formación de las leyes propia del Congreso de la República”. Bajo ese entendido, la jurisprudencia viene afirmando que 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 sistémica 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. 10 (Resalta la Corte)

En otra oportunidad<sup>11</sup>, expresó la Corte:

“Los principios de unidad de materia y de identidad flexible adquieren un significado preciso en la expedición de la Ley del Plan, significación especial derivada del juego de otro

principio llamado "de coherencia", recogido en el artículo 3° de la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo. Según este principio "los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en él". En tal virtud, los instrumentos ideados por el legislador deben tener una relación de conexidad teleológica directa (es decir, de medio a fin) con los planes o metas contenidos en la parte general del plan. De tal manera que si ellos no se vinculan directa e inmediatamente con las metas propuestas debe entenderse que, por falta de coherencia, no cumplen con el principio de unidad de materia.

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

"(¡) Ahora bien, la Corte siempre ha interpretado de manera amplia la noción de materia (¡). No obstante, en lo referente al principio de unidad de materia en la Ley del Plan de Desarrollo la Corporación estima que la conexidad debe ser directa e inmediata. Es decir, (¡) si bien el Plan Nacional de Desarrollo es una ley heterogénea, en la medida en que se ocupa de diversas materias (políticas macroeconómicas, sociales, culturales, ambientales, etc.) lo mismo que de diversidad de medidas instrumentales (presupuestales o normativas) destinadas a garantizar la efectiva y eficiente realización del Plan de Desarrollo, el criterio para examinar la unidad de materia de las disposiciones instrumentales contenidas en la Ley del Plan es el relativo a su conexidad directa, no eventual o mediata, con las normas que establecen los programas y proyectos contemplados en la parte general del Plan y con aquellas otras que especifican los recursos para su ejecución.

"La conexidad de una norma instrumental particular con las generales que señalan objetivos, determinan los principales programas o proyectos de inversión o especifican el

monto de los recursos para su ejecución es eventual si del cumplimiento de aquella no puede obtenerse inequívocamente la efectividad de estas últimas, o si esta efectividad es sólo conjetural o hipotética. Ahora bien, la conexidad es mediata cuando la efectivización de la norma general programática o financiera no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental particular, sino que adicionalmente requiere del cumplimiento o la presencia de otra condición o circunstancia.â€ (Resalta la Sala)

En otra ocasión<sup>12</sup>, en relación con la aplicación del principio que ahora nos ocupa a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, sostuvo la Corte:

â€5- Estas disposiciones muestran que la ley del plan tiene características especiales y un contenido constitucional propio. En cierta medida, dicha ley es multitemática, pues permite la incorporación de diversos objetivos y propósitos de desarrollo. Por ende, si el criterio flexible de unidad de materia se aplicara a dicha ley, entonces ella podría incluir contenidos muy dispares, lo cual afecta la coherencia, racionalidad y transparencia de la actividad legislativa que la Constitución persigue al consagrar el principio de unidad de materia (CP art. 158). En efecto, según ha señalado esta Corte, este principio pretende no sólo que los debates legislativos sean ordenados y transparentes, en la medida en que evita que los congresistas sean sorprendidos con la introducción de temas que carecen de relación con el asunto globalmente debatido, sino que además asegura que el cuerpo de leyes aprobadas tenga una armonía lógica y coherencia, que facilite su consulta por la ciudadanía, puesto que cada ley estará referida exclusivamente a un tema, que deberá corresponder a su título (CP arts 158 y 169). El principio de unidad de materia juega entonces un papel importante en la racionalización y transparencia del debate legislativo, así como en la coherencia interna de su producto: las leyes<sup>13</sup>.

â€6- Conforme a lo anterior, la Corte ha concluido que el principio de unidad de materia es más riguroso en la ley del plan y que por ende el control constitucional de un cargo por violación de este principio en esta ley es más estricto que el contemplado para las demás leyes, por cuanto la ley del plan no puede ser utilizada sino para sus propósitos constitucionales específicos, y no para llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores. Por ello esta Corporación ha señalado que para no violar la regla de unidad de materia, las disposiciones instrumentales deben guardar una relación o conexión directa con los objetivos y programas del Plan Nacional de Desarrollo. Y es que si no fuera

así, bastaría que esa ley enunciara genéricamente un objetivo general, como puede ser incrementar la eficiencia del sistema judicial, para que dicha ley pudiera alterar todo el estatuto penal y todas las regulaciones procesales, con el argumento de que el plan pretende incrementar la eficiencia judicial.â€ (Resalta la Sala)

Del anterior recuento jurisprudencial, se puede colegir que esta Corporación ha precisado que la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad con el artículo 339 superior, contendrá una "parte general" donde se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno; y también un "plan de inversiones públicas", que contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

En este sentido, ha afirmado en diferentes ocasiones que el Plan Nacional de Desarrollo debe incluir las disposiciones instrumentales necesarias para implementar el propio Plan de Desarrollo. Así, la Corte ha expuesto, con fundamento en el numeral 3º del artículo 150 de la Carta, que el Plan Nacional de Desarrollo ha de determinar las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de sus objetivos y sus inversiones públicas, y que por ello, "es perfectamente natural que en estas leyes se incluyan normas instrumentales, esto es disposiciones destinadas a permitir la puesta en marcha del propio plan de desarrollo"14.

De otra parte, la jurisprudencia constitucional ha precisado que las estrategias para realizar las metas y prioridades de la acción estatal definidas en la parte general del Plan de Desarrollo no son únicamente de carácter presupuestal, sino que también pueden consistir en normas jurídicas, cuyo alcance permita realizar los propósitos allí establecidos, "pues es propio de la referida ley adoptar disposiciones destinadas a permitir que se cumplan los objetivos y metas señalados en la parte general y que se adelanten las inversiones programadas, normas que son de índole instrumental en cuanto están destinadas a permitir la puesta en marcha del propio plan de desarrollo."15

Partiendo del contenido de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, esta Corte igualmente ha señalado que como la temática de dicha ley son las metas y prioridades de la política

económica, social y ambiental en el período presidencial en curso, y las estrategias presupuestales y normativas ideadas para alcanzarlas, la regla de la unidad de materia implica que cualquier meta o programa y cualquier estrategia capaz de llevarlos a efecto tendrán una relación de conexidad con el asunto que se regula en la Ley del Plan, por lo cual el Congreso podrá incluir todo tipo de metas y estrategias. 19

También ha expresado esta Corporación, que el alcance de los principios de unidad de materia e identidad flexible en la expedición de la Ley del Plan, está influenciado por el principio de coherencia (art. 3° Ley 152 de 1994), según el cual los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste. 20 (Resalta la Sala)

Los anteriores criterios han sido refrendados en otros pronunciamientos, tales como la sentencia C-573 y C-795 de 200421, en el fallo C-376 de 200822, donde se destacó que esa conexidad directa con los objetivos del Plan de Desarrollo puede predicarse frente a distintos tipos de contenidos que pudieren resultar útiles para la consecución de aquellas finalidades, lo que incluye instrumentos presupuestales u otro tipo de disposiciones, normas o medidas directa e inmediatamente adecuadas para llevar a cabo las políticas, programas, proyectos o metas contenidos en el inicial proyecto gubernamental (énfasis de la Sala). Este aserto es consecuencia de lo prescrito en el numeral 3° del artículo 150 constitucional, conforme al cual la Ley aprobatoria del Plan de Desarrollo contendrá también las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de dicho plan. Este planteamiento fue reiterado también en la sentencia C-377 de 200823.

Con fundamento en los anteriores criterios, entrará la Sala a analizar las disposiciones de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo que son acusadas en esta oportunidad de violación del principio de unidad de materia.

## 5. Análisis constitucional de las disposiciones demandadas

5.1 Los artículos de la Ley 1450 de 2011 o Ley del Plan Nacional de Desarrollo que ahora se demandan por vulneración del principio de unidad de materia, son regulaciones que se refieren a (i) la detección de infracciones de tránsito por medios tecnológicos art.86-; (ii) las sanciones y procedimientos del literal d) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 -art.96-; (iii) medidas de descongestión por razón de la cuantía en la jurisdicción de lo

contencioso administrativo “art.198-; y (iv) a una excepción al cobro del arancel judicial “art.239-.

5.1.1 El artículo 86 de la Ley 1450 de 2011 consagra medidas relativas a la detección de infracciones de tránsito por medios tecnológicos. A este efecto, consagra que en los eventos en que se empleen medios técnicos o tecnológicos para la detección de infracciones de tránsito o transporte, las autoridades competentes deberán vincular al trámite contravencional o procedimiento administrativo sancionatorio, al propietario del vehículo, de acuerdo con lo establecido en el Código Nacional de Tránsito. Así mismo, en el inciso segundo de esta norma, se consagra que si se tratare de un vehículo particular, serán solidariamente responsables frente al pago de las multas, el propietario y el conductor del vehículo. No obstante lo anterior, tratándose de vehículos dados en leasing, en arrendamiento sin opción de compra y/o en operaciones de renting, serán solidariamente responsables de la infracción el conductor y el locatario o arrendatario.

5.1.2 El artículo 96 de la Ley 1450 de 2011, se refiere a las sanciones y procedimientos de que trata el literal d) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, “por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte”, artículo que regula las multas de tránsito, las cuales oscilarán entre 1 y 2000 salarios mínimos mensuales vigentes, teniendo en cuenta las implicaciones de la infracción, y fija los casos en los cuales procederán dichas multas. Así, el artículo 96 de la Ley 1450 de 2011 modificó el literal d) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, estableciendo que estas multas procederán en los casos de incremento o disminución de las tarifas o de prestación de servicios no autorizados, o cuando se compruebe que el equipo excede los límites permitidos sobre dimensiones, peso o carga, eventos en los cuales se impondrá el máximo de la multa permitida.

5.1.3 El artículo 198 de la Ley 1450 de 2011, adopta medidas para la descongestión por razón de la cuantía en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. A este efecto dispone, que con el propósito de evitar la congestión de los Tribunales Administrativos y del Consejo de Estado, en los procesos que cursen o deban cursar ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y en relación con los cuales a la fecha de entrada en vigencia de esa ley no se hubiere notificado en debida forma el correspondiente auto admisorio de la demanda, o cuando este no se hubiere expedido y cuyas demandas se presenten hasta antes del 2 de julio de 2012, la competencia por razón de la cuantía se determinará con

sujeci3n a las reglas consagradas en el art3culo 157 de la Ley 1437 de 2011. Finalmente, el art3culo 198 de la Ley 1450 de 2011, dispone que en los casos a que hace referencia el 3ltimo inciso del art3culo 157 de la Ley 1437 de 2011, la cuant3a se determinar3 por el valor del c3culo actuarial.

Por su parte, la Ley 1437 de 2011, es la normativa mediante la cual se expide el C3digo de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y su art3culo 157 determina lo relativo a la competencia por raz3n de la cuant3a, a la cual se remite el art3culo 198 de la Ley 1450 de 2011. A este respecto, dispone el art3culo 157 de la Ley 1437 de 2011 que (i) para efectos de competencia, cuando sea del caso, la cuant3a se determinar3 por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, seg3n la estimaci3n razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ello pueda considerarse la estimaci3n de los perjuicios morales, salvo que estos 3ltimos sean los 3nicos que se reclamen; (ii) para asuntos de car3cter tributario, establece que la cuant3a se establecer3 por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones; (iii) As3 mismo, estipula esta norma que cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuant3a se determinar3 por el valor de la pretensi3n mayor; (iv) De otra parte, consagra que en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho no podr3 prescindirse de la estimaci3n razonada de la cuant3a, so pretexto de renunciar al restablecimiento; (v) consagra igualmente que la cuant3a se determinar3 por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentaci3n de aquella; (vi) Finalmente, el art3culo 157 de la Ley 1437 de 2011 prev3 que cuando se reclame el pago de prestaciones peri3dicas de t3rmino indefinido, como pensiones, la cuant3a se determinar3 por el valor de lo que se pretenda por tal concepto desde cuando se causaron y hasta la presentaci3n de la demanda, sin pasar de tres (3) a3os.

5.1.4 El art3culo 239 de la Ley 1450 de 2011, ahora demandado, adopta medidas en relaci3n con la creaci3n de una nueva excepci3n al cobro del arancel judicial. A este respecto, adiciona un tercer inciso al art3culo 4 de la Ley 1394 de 2010, en el que se determina que “Tampoco podr3 cobrarse el arancel de que trata la presente ley al Colector de Activos P3blicos” CISA, cuando este intervenga como titular en procesos judiciales”.

Por su parte la Ley 1394 de 2010, regula el Arancel Judicial, y en el artículo 4 de esa normativa, se consagran las excepciones a dicho cobro, de manera que se determina que (i) no podrá cobrarse arancel en los procedimientos de carácter penal, laboral, contencioso laboral, de familia, de menores, declarativos, ni en los conflictos de la seguridad social, así como tampoco proceder en los juicios de control constitucional o derivados del ejercicio de la tutela y demás acciones constitucionales; y (ii) tampoco podrá cobrarse aranceles a las personas de los niveles de Sisben 1 y 2, condición que será acreditada con el respectivo carné. En todos aquellos casos en los cuales el demandante no pueda acreditar esta, se sujetará al amparo de pobreza reconocido en el Código de Procedimiento Civil y será decidido por el juez.

De esta manera, el artículo 239 de la Ley 1450 de 2011, adiciona una nueva excepción al cobro del Arancel Judicial, para el Colector de Activos Públicos CISA, cuando intervenga en procesos judiciales.

En este caso, considera que se viola el principio de unidad de materia por el hecho de tratarse de normas que no tienen una relación o conexión directa o intrínseca con los objetivos, metas o con las bases del Plan Nacional de Desarrollo, y se trata más bien de normas jurídicas de carácter ordinario, tales como normas de tránsito, de fijación de la competencia por razón de la cuantía en la jurisdicción contencioso administrativa, y de excepciones al cobro del Arancel Judicial, normas todas que le corresponderá regular al legislador ordinario y no tienen relación con la necesaria planificación de desarrollo de mediano y largo plazo que le corresponde regular a la Ley Nacional del Plan Nacional de Desarrollo.

5.3 Para resolver lo relacionado con este cargo, la Corte reiterará las reglas jurisprudenciales en torno del principio de unidad de materia, y a las particularidades que resultan de la aplicación de este principio a la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo. Sobre estas bases examinará el contenido de las normas acusadas y procederá a determinar el grado de conexidad existente entre esos preceptos y los objetivos generales del actual Plan de Desarrollo plasmados en la Ley 1450 de 2011. Finalmente, a partir de esta confrontación, se pronunciará sobre la eventual prosperidad de este cargo.

5.4 En relación con las reglas jurisprudenciales respecto del principio de unidad de materia

aplicado a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, son de reiterar en esta oportunidad las siguientes:

(i) El carácter especial que ostenta la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el cual de conformidad con el artículo 339 Superior, incluye (a) una parte general, donde se señalan los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán aprobadas por el Gobierno. (b) También incluye un plan de inversiones públicas, que contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución. (c) Y debe incluir igualmente, las disposiciones o normas instrumentales necesarias para implementar el propio Plan de Desarrollo, para impulsar el cumplimiento de sus objetivos y sus inversiones públicas, con fundamento en el numeral 3º del artículo 150 de la Carta.

(ii) El principio de unidad de materia debe aplicarse atendiendo dicha especificidad del Plan Nacional de Desarrollo, de manera que debe existir una relación de conexidad o vínculo temático entre la parte general y la parte específica del plan, que incluye no solo normas de carácter presupuestal, sino normas jurídicas de carácter instrumental para hacer posible la consecución de los objetivos y metas generales del Plan Nacional de Desarrollo.

(iii) La Ley del Plan Nacional de Desarrollo tiene por naturaleza propia un carácter multitemático, característica que conlleva que para estas leyes el principio de unidad de materia se debe aplicar a la luz de los principios de flexibilidad y de coherencia.

(iv) Lo anterior implica que si bien existe un amplio margen de conexidad temática entre los objetivos y metas generales del Plan y las disposiciones instrumentales del mismo, éstas últimas deben guardar una relación directa e inmediata con los objetivos y programas del Plan, esto es, una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste, pues de no ser así, estarían desconociendo el principio de unidad de materia y el contenido constitucional propio de esa ley.

5.5 Pasa ahora, la Sala a determinar el contenido de las normas demandadas y si existe una relación directa e inmediata con los objetivos generales del Plan de Desarrollo 2010-2014.

5.5.1 Para analizar la eventual prosperidad del cargo enervado, es entonces necesario volver sobre los principales objetivos y programas del actual Plan de Desarrollo contenidos en la Ley 1450 de 2011.

Los objetivos, metas y bases del Plan se encuentran contenidos en el Título I sobre disposiciones generales, que contiene tres artículos. Según lo establecido en el artículo 1º de la Ley 1450 de 2011, el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014: Prosperidad para Todos, tiene como objetivos generales: (i) consolidar la seguridad con la meta de alcanzar la paz, (ii) dar un gran salto de progreso social, (iii) lograr un dinamismo económico regional que permita desarrollo sostenible y crecimiento sostenido, más empleo formal y menor pobreza y, (iv) alcanzar una mayor prosperidad para toda la población.

En el artículo 2º de la Ley 1450 de 2011, se aprobó como parte integrante de la Parte General del Plan Nacional de Desarrollo y se incorporó como anexo de dicha ley, el documento «Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos», elaborado por el Gobierno Nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo. En este artículo se determina que dicho documento se incorpora a la Ley 1450 de 2011 y corresponde al publicado en la Gaceta del Congreso de la República como anexo a la ponencia para segundo debate.

En el artículo 3º de la Ley 1450 de 2011, se consagran los propósitos del Estado y del pueblo colombiano, y se determina que durante el cuatrienio 2010-2014 se incorporarán los siguientes cuatro ejes transversales en todas las esferas del quehacer nacional con el fin de obtener la Prosperidad para Todos:

(i) Innovación en las actividades productivas nuevas y existentes, en los procesos sociales de colaboración entre el sector público y el sector privado y, en el diseño y el desarrollo institucional del Estado;

(ii) Buen Gobierno como principio rector en la ejecución de las políticas públicas, y en la relación entre la Administración y el ciudadano;

(iii) Un mayor y mejor posicionamiento internacional de Colombia en los mercados internacionales, en las relaciones internacionales, y en la agenda multilateral del desarrollo y

de la cooperación para alcanzar la relevancia internacional propuesta;

(iv) Una sociedad para la cual la sostenibilidad ambiental, la adaptación al cambio climático, el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones y el desarrollo cultural sean una prioridad y una práctica como elemento esencial del bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones.

Así mismo, este artículo determina que con base en los anteriores ejes transversales, el camino a la Prosperidad Democrática, a la Prosperidad para Todos, debe basarse en tres pilares:

1. Una estrategia de crecimiento sostenido basado en una economía más competitiva, más productiva y más innovadora, y con sectores dinámicos que jalonen el crecimiento.
2. Una estrategia de igualdad de oportunidades que nivele el terreno de juego, que garantice que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social o lugar de origen.
3. Una estrategia para consolidar la paz en todo el territorio, con el fortalecimiento de la seguridad, la plena vigencia de los Derechos Humanos y el funcionamiento eficaz de la Justicia.

El Plan Nacional de Desarrollo parte de la base de que el camino hacia la Prosperidad para Todos pasa, necesariamente, por una reducción de las desigualdades regionales, de las brechas de oportunidades entre las regiones de Colombia, es decir, por una mayor convergencia regional. La Prosperidad debe llegar a cada uno de los colombianos, y a cada uno de los municipios, distritos, departamentos y regiones donde viven.

5.5.2 Ahora bien, el Título II del Plan contiene el Plan de Inversiones y Presupuestos Plurianuales – arts. 4º y 5º – y el Título III los Mecanismos para la Ejecución del Plan. El Título III que contiene los mecanismos o la parte instrumental y específica del Plan Nacional de Desarrollo, contiene a su vez tres capítulos. El Capítulo I relativo a la Convergencia y Fortalecimiento del Desarrollo Regional – artículos 6 al 26-, el Capítulo II referido al Crecimiento Sostenible y Competitividad que contiene seis (6) apartes temáticos: (2.1)

Innovación para la Prosperidad – artículos 27 a 52-; (2.2) Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – artículos 53 a 59-; (2.3) Agropecuaria y Desarrollo Rural – artículos 60 al 82-; (2.4) Infraestructura de Transporte – artículos 83 al 97-; (2.5) Desarrollo Minero y Expansión Energética – artículos 98 al 116-; y (2.6) Vivienda y Ciudades Amables – artículos 117 a 135-.

El Capítulo III del Título III del PND trata sobre la Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social y contiene disposiciones – artículos 136 a 186- sobre primera infancia, sector educativo, educación superior, salud y hospitalización, pensiones, empleo y régimen laboral, promoción del deporte y cultura, patrimonio cultural, discapacidad, equidad de género, priorización y medidas de atención para población desplazada, prevención, sanción y erradicación de violencia contra la mujer.

El capítulo IV de ese mismo Título, se refiere al objetivo de la Consolidación de la Paz – artículos 187 a 201- y consagra medidas sobre atención a población en proceso de integración, exención de pagos derecho libreta militar, infraestructura estratégica para la defensa y seguridad nacional, sobre concesión de centros penitenciarios y carcelarios, coordinación para combatir el crimen organizado, apoyo a la descongestión judicial y garantía de acceso eficaz a la justicia, gestión de la administración de justicia, entre otros.

El Capítulo V desarrolla el objetivo relativo a la Sostenibilidad Ambiental y la Prevención del Riesgo – artículos 202 a 227- y establece normas sobre delimitación de ecosistemas de páramos y humedales, áreas forestales y de reserva forestal, rondas hídricas, competencias en materia ambiental, prevención y atención de desastres, impacto ambiental, licencias ambientales, entre otros.

El Capítulo VI se refiere a los Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática y consagra medidas para el (6.1) Buen Gobierno – artículos 228 a 272- tales como sistemas de gestión, seguimiento e información, defensa del Estado, inventario de procesos, avalúo de bienes, movilización de activos, fortalecimiento de las funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de la Dian, sobre activos de la Nación, operaciones de crédito público, Conpes, Confis, saneamiento de los estados financieros de la Nación, entre otros.

Y finalmente, el Capítulo VII del Título III hace referencia a las disposiciones finales “artículos 273 a 276- referentes a la protocolización de las consultas previas, contratación de manija cuantía, y vigencias y derogatorias.

5.6 La Corte evidencia que el artículo 86, el cual consagra medidas relativas a la detección de infracciones de tránsito por medios tecnológicos, y el artículo 96 que se refiere a sanciones y procedimientos referidos a multas de tránsito, se encuentran contenidos en el Capítulo II del Título III acerca del Crecimiento Sostenible y Competitividad que contiene seis (6) apartes temáticos, refiriéndose el aparte 2.4 a Infraestructura de Transporte “ en los artículos 83 al 97-. Así estos preceptos contienen (i) la declaratoria de utilidad pública de bienes inmuebles necesarios para la ejecución de proyectos de infraestructura de transportes (art.83), (ii) los Sistemas Inteligentes de Tránsito y Transporte SIT (artículo 84); (iii) la puesta en marcha del Centro Inteligente de Control de Tránsito y Transporte CICT (art.85); (iv) la detección de infracciones de tránsito por medios tecnológicos (art.86) que ahora se objeta; (v) las infraestructuras logísticas especializadas (art.87); (vi) la continuidad en la prestación de los servicios de los agentes que participan en la gestión de los procesos logísticos esenciales asociados a la distribución de la carga de importación y exportación (art.88); (vii) la Superintendencia de Puertos y Transporte (art.89); (viii) los Recursos Locales para Proyectos y Programas de Infraestructura (art. 90); (ix) los Caminos para la Prosperidad (art. 91); (x) el manejo integral del tránsito de motocicletas (art.92); (xi) la navegabilidad del Río Grande de la Magdalena (art.93); (xii) el Fondo Cuenta de Renovación de Vehículos de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga (art.94); (xiii) el Incentivo para Pago de Infracciones de Tránsito (art.95); (xiv) las sanciones y procedimientos para las multas de tránsito (art.96) que ahora también se demandada; y (xv) el esquema de traslados de redes en proyectos de infraestructura de transporte (art.97).

Como se mencionó, el artículo 86 de la Ley 1450 de 2011 consagra medidas relativas a la detección de infracciones de tránsito por medios tecnológicos, y el artículo 96 de la Ley 1450 de 2011, se refiere a sanciones y procedimientos, de que trata el literal d) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, “por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte”, artículo que regula las multas de tránsito, las cuales oscilarán entre 1 y 2000 salarios mínimos mensuales vigentes teniendo en cuenta las implicaciones de la infracción, y fija los casos en los cuales procederán dichas multas.

La Corte encuentra que estas medidas referidas (i) a la detección de infracciones de tránsito por medios tecnológicos; y (ii) sanciones y procedimientos de tránsito; tienen una relación de conexidad directa e inmediata con los objetivos y metas generales de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, por cuanto estas normas constituyen mecanismos y estrategias instrumentales de tipo jurídico relativas a la regulación de la infraestructura y control del transporte, tema que constituye un objetivo y eje fundamental para el logro del crecimiento sostenible y de la competitividad, lo cual a su vez es necesario para lograr los objetivos más generales del Plan Nacional de Desarrollo, especialmente para (a) dar un gran salto de progreso social, (b) lograr un dinamismo económico regional que permita desarrollo sostenible y crecimiento sostenido, más empleo formal y menor pobreza y, (c) alcanzar una mayor prosperidad para toda la población, que son las finalidades generales contenidas en el artículo 1º del Plan. Igualmente, estos artículos guardan relación con el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos”, el cual se incorporó al artículo 2º del Plan; y con los ejes transversales del Plan contenido en el artículo 3º de la Ley 1450 de 2011, ya que los temas de transporte, el uso de tecnologías en materia de tránsito, y las sanciones y multas por infracciones de tránsito, guardan una conexidad temática específica con el eje de innovación en las actividades productivas nuevas y existentes, en los procesos sociales de colaboración entre el sector público y el sector privado y, en el diseño y el desarrollo institucional del Estado. Así mismo, a juicio de la Sala, estas normas se relacionan también con los pilares del Camino a la Prosperidad Democrática, a la Prosperidad para Todos, especialmente con el pilar encaminado a lograr una estrategia de crecimiento sostenido basado en una economía más competitiva, más productiva y más innovadora, y con sectores dinámicos que jalonen el crecimiento.

En este orden de ideas, es de resaltar que en el título III de los Mecanismos de Ejecución del Plan, Capítulo II - sobre el Crecimiento Sostenible y Competitividad, de la Ley 1450 de 2011, y como parte de las “locomotoras de crecimiento”, se definieron cinco objetivos, uno de cuyos principales, es la infraestructura y el transporte, lo cual demuestra que en la parte general del Plan, la infraestructura, el transporte y la seguridad vial, constituyen objetivos y propósitos del Gobierno Nacional para el Plan Nacional de Desarrollo.

De conformidad con lo anterior, constata la Sala que la Ley 1450 de 2011, en su parte general, contiene objetivos y metas en materia de infraestructura, tránsito, transporte y seguridad vial, y que por ello en su parte instrumental adopta las medidas y estrategias

necesarias para el logro de estos objetivos, en los artículos 86 y 96 del PND. Así, adopta medidas relativas a los medios e instrumentos tecnológicos que permitan prevenir y disminuir la accidentalidad en el país, y el control de las infracciones a través de multas y sanciones. Por estas razones, encuentra la Corte que lo consagrado en los artículos 86 y 96 de esta Ley se inscribe, necesariamente, dentro de la gran estrategia de tránsito y transporte y de control a la seguridad vial para el desarrollo de una infraestructura de transporte en condiciones de seguridad, de competitividad y de desarrollo sostenible, por lo cual estas disposiciones se conectan directamente con la ejecución de los objetivos y metas generales propuestos en la misma Ley del Plan.

En este mismo sentido, debe mencionarse que el artículo 86 de la Ley 1450 de 2011, muestra una estrecha relación entre la detección de las infracciones de tránsito y los usos de los medios tecnológicos, con lo que se garantiza además un debido proceso en la materia, guardando por tanto una estrecha relación con los objetivos generales del Plan relativos no solo al transporte y seguridad vial, sino al uso e innovación de tecnologías. Por su parte, el artículo 96 se ocupa de la necesidad de hacer una transformación en el aspecto relacionado con las multas y sanciones en el sector de tránsito y transporte, para adecuar este esquema y hacerlo más cercano a los principios constitucionales que regulan el régimen sancionatorio, por lo que resulta que esta norma instrumental del PND se relaciona de manera directa y estrecha con los objetivos del plan en cuanto al sector de tránsito y transporte.

Por consiguiente, la Corte observa que los artículos 86 y 96 de la Ley del Plan guardan una conexión intrínseca con los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo, en razón a que estas regulaciones prevén medios eficaces para asegurar la adecuación y control del tránsito y transporte, en condiciones de seguridad y competitividad, así como la adecuada utilización de la estructura pública, para controlar y sancionar las infracciones de tránsito, y por lo tanto, respeta el principio de unidad de materia al guardar una conexión temática directa con los objetivos y metas generales del Plan Nacional de Desarrollo.

Finalmente, la Sala evidencia que estos artículos no constituyen normas aisladas, sino que hacen parte coherente de una serie de medidas adoptadas en la Parte Instrumental del Plan Nacional de Desarrollo, que ya se mencionaron, y que se refieren todas ellas al transporte y su infraestructura, tales como a (i) la declaratoria de utilidad pública de bienes inmuebles

necesarios para la ejecución de proyectos de infraestructura de transportes (art.83), (ii) los Sistemas Inteligentes de Tránsito y Transporte SIT (artículo 84); (iii) la puesta en marcha del Centro Inteligente de Control de Tránsito y Transporte CICT (art.85); (iv) la detección de infracciones de tránsito por medios tecnológicos (art.86); (v) las infraestructuras logísticas especializadas (art.87); (vi) la continuidad en la prestación de los servicios de los agentes que participan en la gestión de los procesos logísticos esenciales asociados a la distribución de la carga de importación y exportación (art.88); (vii) la Superintendencia de Puertos y Transporte (art.89); (viii) los Recursos Locales para Proyectos y Programas de Infraestructura (art. 90); (ix) los Caminos para la Prosperidad (art. 91); (x) el manejo integral del tránsito de motocicletas (art.92); (xi) la navegabilidad del Río Grande de la Magdalena (art.93); (xii) el Fondo Cuenta de Renovación de Vehículos de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga (art.94); (xiii) el Incentivo para Pago de Infracciones de Tránsito (art.95); (xiv) las sanciones y procedimientos para las multas de tránsito (art.96); y (xv) el esquema de traslados de redes en proyectos de infraestructura de transporte (art.97).

Por tanto, la Corte concluye que los artículos 86 y 96 de la Ley 1450 de 2011, respetan los criterios de flexibilidad y coherencia que informan el principio de unidad de materia, y que por tanto no vulneran este principio, ya que estas regulaciones relativas al tránsito y transporte terrestre, tienen que ver con este aspecto esencial del Plan, que constituye una de las locomotoras del crecimiento económico planteado por el Gobierno Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo. Así las cosas, tanto la regulación en relación con las tecnologías para el sector del transporte, como las sanciones y procedimientos para su control, hacen parte de las normas instrumentales necesarias para lograr los objetivos generales planteados en el Plan Nacional de Desarrollo.

En consecuencia, la Sala declarará la exequibilidad de los artículos 86 y 96 de la Ley 1450 de 2011 en la parte resolutive de esta Sentencia.

5.7 El artículo 198 de la Ley 1450 de 2011, el cual adopta medidas para la descongestión por razón de la cuantía en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se encuentra contenido en el Capítulo IV sobre Consolidación para la Paz, capítulo en el cual se prevén algunas estrategias relativas a la promoción de la administración de justicia, tales como (i) coordinación entre el Gobierno Nacional, la rama judicial y la Fiscalía General de la Nación

para el fortalecimiento de la justicia especializada con el fin de combatir el crimen organizado (art.196); (ii) apoyo a la descongestión judicial y garantía de acceso eficaz a la justicia (art.197); (iii) descongestión por razón de la cuantía en la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art.198), cuya constitucionalidad ahora se cuestiona; (iv) funciones del Ministerio del Interior y de Justicia en materia de descongestión (art.199); (v) Gestión de la administración de justicia (art.200); y (vi) Sistema de responsabilidad penal para adolescentes SRPA (art.201).

Como se mencionó, el artículo 198 de la Ley 1450 de 2011, consagra medidas para la descongestión por razón de la cuantía en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La Sala encuentra que esta disposición respeta el principio de unidad de materia, ya que tiene un vínculo directo e inmediato con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, al tratarse de una medida instrumental de orden jurídico que se encamina a lograr la descongestión en el ámbito de la justicia, fijando una estrategia para ello, por razón de la cuantía en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Así, la descongestión de la justicia constituye uno de los objetivos centrales del Gobierno Nacional en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, y tiene una relación directa e inmediata con los objetivos y metas más generales plasmados en los artículos 1 a 3 de la Ley 1450 de 2011, ya que la descongestión en la justicia es una condición necesaria e imprescindible para alcanzar los objetivos del Plan, tales como (a) consolidar la seguridad con la meta de alcanzar la paz, (b) dar un gran salto de progreso social, (c) lograr un dinamismo económico regional que permita desarrollo sostenible y crecimiento sostenido, más empleo formal y menor pobreza y, (d) alcanzar una mayor prosperidad para toda la población. Así mismo, la Corte encuentra que la descongestión en la justicia y las medidas encaminadas a lograrla, tienen una conexidad intrínseca con las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos, y con los ejes transversales plasmados en el artículo 3º de la Ley 1450 de 2011, en donde se consagran los propósitos del Estado, especialmente con los ejes de (a) un Buen Gobierno como principio rector en la ejecución de las políticas públicas, y en la relación entre la Administración y el ciudadano; y (b) un mayor y mejor posicionamiento internacional de Colombia en los mercados internacionales, en las relaciones internacionales, y en la agenda multilateral del desarrollo y de la cooperación para alcanzar la relevancia internacional propuesta.

Igualmente, esta Corporación encuentra que estas medidas de descongestión de la justicia,

tienen una relación directa e inmediata con los pilares del Plan Nacional de Desarrollo, especialmente con los pilares referidos a (a) una estrategia de igualdad de oportunidades que nivele el terreno de juego, que garantice que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social o lugar de origen; y (b) una estrategia para consolidar la paz en todo el territorio, con el fortalecimiento de la seguridad, la plena vigencia de los Derechos Humanos y el funcionamiento eficaz de la Justicia.

Así, la Sala encuentra que el artículo 198 de la Ley 1450 de 2011, respeta el principio de unidad de materia, al tratarse de una disposición instrumental de orden jurídico, que coadyuva en la política general sobre descongestión del sistema judicial, tema que fue consagrado como objetivo y meta general en el Plan Nacional de Desarrollo y desarrollado a través de una serie de medidas y estrategias sistémicas que incluyen modificaciones en los procedimientos, incluso de mejores modelos de gestión, uso de avances tecnológicos y una mayor capacidad del aparato judicial, entre otros.

Por tanto, a juicio de esta Corporación, el artículo 198 del Plan Nacional de Desarrollo busca promover el logro del objetivo relativo a la optimización y eficacia de la gestión judicial, con el fin de proteger los derechos de los ciudadanos, alcanzar la paz y lograr un mayor desarrollo social, al tiempo que se promueve el crecimiento económico. Lo anterior, en razón a que el objetivo general de la descongestión de la justicia tiene relación con otra serie de objetivos generales relacionados con el crecimiento, progreso económico y social que pretende lograr el Gobierno con el Plan Nacional de Desarrollo.

En consecuencia, contrario a lo que argumenta el actor, en criterio de la Corte, esta disposición de la parte instrumental del Plan Nacional de Desarrollo guarda la debida unidad normativa o temática con la parte general del Plan, con los objetivos y metas generales de la Ley 1450 de 2011, al constituir un instrumento razonable para lograr el objetivo de descongestionar la justicia y con ello hacer efectivo el acceso efectivo a la administración de justicia y lograr una justicia pronta, efectiva y oportuna, máxime cuando se trata de asuntos que le corresponde resolver a las instancias superiores de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado, en donde se presenta un alto grado de congestión judicial.

Finalmente, la Corte evidencia que esta norma no constituye tampoco una disposici3n aislada, sino que hace parte de una serie de medidas estructurales adoptadas en la Ley del Plan, que como se mencion3 se encaminan al logro de la descongesti3n de la justicia, como parte necesaria para la consecuci3n del objetivo general de Consolidaci3n para la Paz, tales como (i) la coordinaci3n entre el Gobierno Nacional, la rama judicial y la Fiscalía General de la Naci3n para el fortalecimiento de la justicia especializada con el fin de combatir el crimen organizado (art.196); (ii) el apoyo a la descongesti3n judicial y garantía de acceso eficaz a la justicia (art.197); (iii) la descongesti3n por raz3n de la cuantía en la jurisdicci3n de lo contencioso administrativo (art.198); (iv) las funciones del Ministerio del Interior y de Justicia en materia de descongesti3n (art.199); (v) la gesti3n de la administraci3n de justicia (art.200); y (vi) el sistema de responsabilidad penal para adolescentes SRPA (art.201).

Por consiguiente, la Sala concluye que el artículo 198 de la Ley 1450 de 2011, respeta los criterios de flexibilidad y coherencia que informan el principio de unidad de materia, y que por tanto no vulnera este principio, ya que esta regulaci3n relativa al cambio de competencia por raz3n de la cuantía en la jurisdicci3n contencioso administrativa, guarda una relaci3n directa e inmediata con el objetivo y meta general del Plan Nacional de Desarrollo relativa a la descongesti3n judicial, lo cual constituye una finalidad esencial planteada por el Gobierno Nacional en la Ley 1450 de 2011. En este sentido, esta norma instrumental coadyuva al logro del objetivo general de funcionamiento eficaz de la justicia, planteado en el Plan Nacional de Desarrollo.

Con fundamento en lo expuesto, la Sala declarar3 la exequibilidad del artículo 198 de la Ley 1450 de 2011 en la parte resolutive de esta sentencia.

5.8 Finalmente, el artículo 239 de la Ley 1450 de 2011 adopta medidas en relaci3n con la creaci3n de una nueva excepci3n al cobro del arancel judicial. Esta disposici3n se encuentra contenida en el Capítulo VI del Título III del PND que contiene las medidas de Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática, como el Buen Gobierno “artículos 228 a 272-, y contiene disposiciones tales como (i) Herramientas de Sistemas de Seguimiento y Evaluaci3n de la Gesti3n y Resultados (art.228); (ii) seguimiento e informaci3n, defensa del Estado, inventario de procesos, avalúo de bienes, movilizaci3n de activos, fortalecimiento de las funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de la Dian, sobre activos de la Naci3n, operaciones de crédito público,

Conpes, Confis, saneamiento de los estados financieros de la Nación, entre otros.

Como ya se mencionó, el artículo 239 de la Ley 1450 de 2011, ahora demandado, adopta medidas en relación con la creación de una nueva excepción al cobro del arancel judicial, para el Colector de Activos Públicos CISA, cuando intervenga en procesos judiciales. A este respecto, adiciona un tercer inciso al artículo 4 de la Ley 1394 de 2010, en el que se determina que “Tampoco podrá cobrarse el arancel de que trata la presente ley al Colector de Activos Públicos CISA, cuando este intervenga como titular en procesos judiciales”.

La Sala encuentra que el artículo 239 no vulnera el principio de unidad de materia, sino que por el contrario, su contenido normativo evidencia una conexión directa e inmediata con los objetivos y metas generales del Plan Nacional de Desarrollo, ya que esta medida se encamina a hacer posible el logro general del Buen Gobierno, a través de medidas correctivas y de control sobre los bienes, activos, créditos e instituciones del Estado, lo cual se encuentra en armonía con los objetivos y metas generales planteados en el artículo 1º del Plan. Especialmente encuentra conexión esta norma con los objetivos generales de (a) dar un gran salto de progreso social, (b) lograr un dinamismo económico regional que permita desarrollo sostenible y crecimiento sostenido, más empleo formal y menor pobreza y, (c) alcanzar una mayor prosperidad para toda la población. Así mismo, a juicio de la Corte, esta medida instrumental tiene una relación con las bases del Plan Nacional de Desarrollo contenida en el artículo 2º del Plan y con los ejes transversales planteados en el artículo 3º del Plan, sobre todo en lo relativo a (a) el diseño y el desarrollo institucional del Estado; y (b) Buen Gobierno, como principio rector en la ejecución de las políticas públicas, y en la relación entre la Administración y el ciudadano.

En este orden de ideas, a juicio de la esta Corporación el artículo 239 de la Ley 1450 de 2011 resulta constitucional por cuanto la medida instrumental que prevé guarda relación directa con los propósitos generales consagrados en la Ley del Plan, respetando por tanto la unidad de materia, en cuanto consagra una remoción de gravámenes a cargo de CISA, al exonerarla del Arancel Judicial cuando intervenga en procesos judiciales, lo cual constituye una disposición que coadyuva a esa entidad en la actividad que debe realizar, relativa al manejo y administración de activos, créditos y bienes del Estado, de manera que dicha actividad fluya de manera eficiente y genere la mayor cantidad de ahorro e ingreso posible,

razón por la cual la remoción de gravámenes a cargo de CISA hace que se puedan lograr de manera simultánea estos objetivos.

Así mismo, es de resaltar, que con el artículo 239 de la Ley 1450 de 2011, el Plan Nacional de Desarrollo pretende desarrollar la política contenida en las bases del Plan referida a la centralización de la toma de decisiones sobre los activos públicos, de manera que se centralice la gestión de activos en una sola entidad como lo es CISA, y se fortalezca esta entidad de manera que realice la tarea que le ha sido encomendada de forma fluida y con los mejores resultados posibles, de conformidad con los propios objetivos y metas generales consagrados en las bases del Plan. En criterio de la Sala, esta norma respeta por tanto la unidad de materia, ya que corresponde a la parte instrumental consignar disposiciones que permitan que esta actividad de centralización y manejo de activos fluya de manera eficiente y genere la mayor cantidad de ingreso posible, lo cual se logra, entre otras medidas que prevé el PND, con la remoción de gravámenes a su cargo.

De otra parte, a juicio de la Corte, la constitucionalidad del enunciado normativo contenido en el artículo 239 de la Ley 1450 de 2011, al prever una nueva excepción al cobro del arancel judicial para CISA, cuando intervenga como titular en los procesos judiciales, se sustenta en que guarda una relación directa e inmediata con el objetivo central del PND de lograr un Buen Gobierno –acápite 6.1 del Plan Nacional de Desarrollo-, a través de la promoción y fortalecimiento de CISA mediante la exención de gravámenes, lo cual hace parte de la reorganización y correctivos institucionales que adopta el Plan en relación con la entidad encargada de la administración de bienes, activos y créditos del Estado, con el fin de generar mayor eficiencia, eficacia y mayores ingresos y ahorros en la disposición de los bienes a su cargo. Adicionalmente, esta norma consagra una medida razonable y proporcional para lograr los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo relativos al fortalecimiento de la entidad CISA, al logro de una liquidez de los activos fijos del Estado, y a la garantía de la obtención de ingresos estatales para financiar las inversiones requeridas en el Plan Nacional de Desarrollo, sin que esto implique mayores costos para el mismo Estado como el pago de aranceles judiciales.

Por tanto, a juicio de la Corte, se respeta la unidad de materia entre los objetivos y metas de la Ley 1450 de 2011 y el artículo 239 de la Ley 1450 de 2011, por cuanto los objetivos del Plan, relacionados con progreso social, el dinamismo económico, crecimiento sostenido y

prosperidad, se cumplen en función de la norma demandada. En este sentido, la Corte encuentra que la exoneración del arancel a CISA es una herramienta que, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo, permite o facilita una mayor eficiencia para retornar dineros al Estado colombiano y el fortalecimiento de la gestión de movilización de activos públicos a CISA, establecido en el artículo 238 de la misma Ley 1450 de 2011.

Finalmente, la Corte constata que el artículo 239 de la Ley 1450 de 2011, no constituye una norma aislada dentro del PND, sino que por el contrario, hace parte de un paquete de estrategias sistémicas concebidas en el Plan Nacional de Desarrollo, que ya fueron reseñadas en acápite anterior, y que tienen como finalidad desarrollar y lograr los objetivos centrales del Plan relativos a la Prosperidad Democrática, al Buen Gobierno y a la reorganización institucional, contenidos en los artículos 228 a 272, tales como (i) Herramientas de Sistemas de Seguimiento y Evaluación de la Gestión y Resultados (art.228); (ii) , seguimiento e información, defensa del Estado, inventario de procesos, avalúo de bienes, movilización de activos, fortalecimiento de las funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de la Dian, sobre activos de la Nación, operaciones de crédito público, Conpes, Confis, saneamiento de los estados financieros de la Nación, entre otros.

Con fundamento en lo anterior, la Corte concluye que la disposición contenida en el artículo 239 de la Ley 1450 de 2011 no vulnera el principio de unidad de materia, ya que su contenido respeta los criterios de flexibilidad y coherencia que orientan el principio de unidad de materia, y tiene una relación directa e inmediata con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, en este caso, con los objetivos de adoptar correctivos institucionales para lograr el objetivo del Buen Gobierno, a través de una medida como la exención de Arancel Judicial a CISA, con la finalidad de fortalecer y reorganizar esa entidad encargada de centralizar, movilizar y administrar los activos, créditos y bienes del Estado.

Por lo anterior, la Sala declara la exequibilidad del artículo 239 de la Ley 1450 de 2011 en la parte resolutive de esta sentencia.

## I. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 86 de la Ley 1450 de 2011, por el cargo de violación del principio de unidad de materia.

SEGUNDO.- DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 96 de la Ley 1450 de 2011, por el cargo de violación del principio de unidad de materia.

TERCERO.- DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 198 de la Ley 1450 de 2011, por el cargo de violación del principio de unidad de materia.

CUARTO.- DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 239 de la Ley 1450 de 2011, por el cargo de violación del principio de unidad de materia.

Notifíquese, comuníquese, complácese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente en comisión

Magistrada (E)

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Con Salvamento de Voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado ponente

MARTHA SÁNCHEZ DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia C-714 de 2008, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

2 Ibidem.

3 Sentencia C-539 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, reiterado en Sentencia C-801 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

4 Ver, por ejemplo, las sentencias C-795 de 2004, M.P. Rodrigo Urpimny Yepes; C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-407 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-055 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-478 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-551 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; y C-1025 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

5 Cfr. sobre este tema, entre muchas otras, las sentencias C-025 de 1993, C-352 de 1998, C-501 y C-1025 de 2001, C-618 y C-887 de 2002, C-245 y C-460 de 2004, C-138 y C-211 de 2007 y C-230 de 2008.

6 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, con salvamentos de voto de los magistrados Humberto Antonio Sierra Porto y Jaime Arañajo Rentería.

7 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, con salvamentos de voto de los magistrados Humberto Antonio Sierra Porto, Jaime Arañajo Rentería, y un salvamento parcial del magistrado Jaime Córdoba Triviño.

8 M.P. Rodrigo Escobar Gil, con salvamento de voto del magistrado Jaime Arañajo Rentería.

9 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, con salvamento parcial y aclaración de voto del magistrado Jaime Arañajo Rentería, y aclaración de voto del magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

10 Sentencia C-025 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

11 Sentencia C-305 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

12 Sentencia C-795 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes. La sentencia contó con salvamentos de voto parciales y separados de los magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra, Rodrigo Escobar Gil y Rodrigo Uprimny Yepes. También contó con aclaraciones de voto separadas de los magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Córdoba Triviño y Jaime Arañajo Rentería.

13 Sobre las funciones de este principio de unidad de materia, ver, entre otras, las sentencias C-535 de 1995, Fundamento 5 y C-501 de 2001, Fundamento d.

14 Sentencia C-191 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Reiterado en Sentencia C-801 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

15 Ibidem.

16 Esta posición fue refrendada en la sentencia C-377 de 2008 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández). La sentencia contó con salvamentos de voto de los magistrados Humberto

Antonio Sierra Porto, Jaime Araújo Rentería y Jaime Córdoba Triviño.

17 Ver Sentencia C-801 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

18 Sentencia C-795 de 2004.

19 Sentencia C-305 de 2004.

20 Ibidem.

21 En ambas M. P. Rodrigo Uprimny Yepes.

22 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

23 M. P. Clara Inés Vargas Hernández.