Sentencia C-440/20

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Alcance

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Importancia del debate parlamentario en trámite legislativo

PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE-Alcance

PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE EN TRAMITE LEGISLATIVO-Introducción de modificaciones, adiciones y supresiones por Plenarias o Comisiones de las Cámaras Legislativas

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Reiteración de jurisprudencia

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

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-No implica que se rija por un criterio flexible

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

directa e inmediata

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

Así las cosas, el examen de unidad de materia de las leyes del Plan Nacional de Desarrollo exige: (i) precisar la ubicación y el alcance de la disposición impugnada y, a partir de ello, definir si tiene o no un carácter instrumental, (ii) verificar si existen metas, planes, programas o estrategias incorporados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo que puedan relacionarse con la disposición juzgada; y, finalmente, (iii) examinar si entre la disposición instrumental acusada y los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del Plan existe una relación de conexidad directa e inmediata. Para estos últimos efectos es relevante valorar que la disposición acusada no tenga por objeto llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores o ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, de tal forma que no sea posible apreciar ninguna relación con los programas y proyectos contenidos en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo.

NORMA ACUSADA-Contenido y alcance

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Objetivos

NORMA ACUSADA-Trámite legislativo vulneró los principios de consecutividad e identidad

Para la Corte, en el marco del trámite legislativo referido, es claro que la derogatoria del artículo 167 de la Ley 769 de 2002 no fue aprobada en primer debate de las comisiones Terceras y Cuartas conjuntas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República,

toda vez que este apartado solamente fue introducido en el artículo de vigencias y derogatorias hasta el tercer debate de la plenaria de la Cámara de Representantes. Además, constituía una materia nueva que no estaba asociada a algún eje temático discutido en el trámite legislativo. Por tanto, las comisiones Terceras y Cuartas conjuntas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República no tuvieron la posibilidad de considerar el tema, porque no existió antecedente legislativo.

DEROGACION DE LA LEY-Facultad del legislador

DEROGACION DE LA LEY-Función

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

(…) la derogatoria del artículo 167 de la Ley 769 de 2002, que otorga responsabilidades de administración a la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial sobre los parqueaderos destinados a vehículos inmovilizados por orden judicial, genera un cambio de responsable, lo cual implica que otra autoridad deba asumir el costo y compromiso de dicha guarda de vehículos. De ahí que, para la Corte, la derogatoria mencionada no tenga por efecto únicamente articular el nuevo orden jurídico que impone la regulación introducida por la Ley 1955 de 2019, sino regular un asunto particular, que es inconexo al Plan Nacional de Desarrollo y excede la regulación propia del cuatrienio.

Referencia: Expediente D-13510

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 336 (parcial) de la Ley 1955 de 2019, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

Demandante: Óscar David Gómez Pineda

Magistrado ponente (e):

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES

Bogotá, D.C., ocho (8) de octubre de dos mil veinte (2020).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40.6 y 241.4 de la Constitución Política, el ciudadano Óscar David Gómez Pineda demandó la expresión: “el artículo 167 de la Ley 769 de 2002”, contenida en el inciso segundo del artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

1. Mediante auto de 22 de octubre de 20191, el magistrado sustanciador ordenó: (i) admitir parcialmente la demanda; (ii) fijar en lista el proceso de la referencia; (iii) correr traslado al Procurador General de la Nación; (iv) comunicar el inicio del proceso al Presidente del Congreso, al Presidente de la República y a los ministros de Transporte y de Justicia y del Derecho y, finalmente, (v) invitar a participar en este proceso a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, la Superintendencia de Transporte, la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá, la Asociación Colombiana de Parqueaderos (Acopar), la Asociación Nacional de Transportadores (Asotrans), la Federación Colombiana de Transportadores de Carga y su Logística (Colfecar), la Federación Colombiana de Transporte Urbano (Fecoltran), la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a los decanos de las facultades de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, Universidad Externado de Colombia, Universidad del Rosario, Universidad Javeriana, Universidad Libre de Colombia, Universidad de Antioquia, Universidad Industrial de Santander, Universidad del Norte, Universidad del Cuaca y Universidad de Manizales.

1. El 29 de octubre de 2019, el demandante presentó, mediante memorial escrito y dirigido al magistrado sustanciador, corrección de la demanda.

1. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional decide la demanda de la referencia3.

I. DEMANDA

1. Norma demandada

1. A continuación, se trascribe la disposición demanda y se resalta, con subrayado y negrilla, la expresión que se cuestiona, en los términos propuestos por el accionante:

“LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

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

“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

[…]

Artículo 336. Vigencias y Derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, y 1753 de 2015 no derogados expresamente en el siguiente Inciso o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.

Se derogan expresamente el artículo 4o de la Ley 14 de 1983; el artículo 84 de la Ley 100 de 1993; el artículo 174 del Decreto-ley 1333 de 1986; el artículo 92 de la Ley 617 de 2000; el artículo 167 de la Ley 769 de 2002, el artículo 56 y 68 de la Ley 962 de 2005; el parágrafo 1 del artículo 4o de la Ley 1393 de 2010; los artículos 51 a 59 de la Ley 1429 de 2010; el artículo 81 de la Ley 1438 de 2011; los artículos 69, 90, 91, 131, 132, 133, 134, 138, 141, 149, 152 a 155, 159, 161, 171, 194, 196, 212, 223, 224, 272 de la Ley 1450 de 2011; los artículos 7o, 32, 34, 47, 58, 60, 90, 95, 98, 106, 135, 136, 186, 219, 222, 259, 261, 264 y los parágrafos de los artículos 55 y 57 de la Ley 1753 de 2015; el artículo 7o de la Ley 1797 de 2016; el parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018; el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018; y el artículo 4o de la Ley 1951 de 2019".

1. Cargos de inconstitucionalidad

1. El actor sostiene que la derogatoria del artículo 167 de la Ley 769 de 2002 (expresión demandada), que regula "la guarda de los vehículos inmovilizados por orden judicial en parqueaderos autorizados bajo la responsabilidad de la Dirección Ejecutiva de la Rama judicial"4, vulnera los artículos 158 y 157 de la Constitución Política, al desconocer (i) el principio de unidad de materia y (ii) los principios de consecutividad e identidad flexible.

1. En relación con el primer cargo, por desconocimiento del principio de unidad de materia, el

demandante sostiene:

“la derogatoria del artículo 167 de la Ley 769 de 2002 no tiene alguna relación verificable con las metas del Plan, pues ninguna de ellas hace referencia a la administración de parqueaderos para vehículos inmovilizados por orden judicial como una necesidad estructural del Sistema de Justicia, o que se quiere dejar en un limbo jurídico la guarda de esos vehículos como respuesta a alguna necesidad ciudadana, ni tampoco que retirar la responsabilidad de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial en este asunto permita directamente el cumplimiento de metas y objetivos del sistema de Justicia”5.

1. Para el demandante, la “derogatoria actúa en contravía del objetivo de legalidad, pues las órdenes de inmovilización por orden judicial –que derivan de violaciones al ordenamiento jurídico– no podrían ejecutarse en tanto no hay autoridad que autorice los parqueaderos en los que puedan permanecer los vehículos”6.

1. En relación con el segundo cargo, por desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible, el demandante afirma que la expresión acusada “no surtió el debate en las respectivas comisiones permanentes”7 y, además, “no guarda relación de conexidad con lo debatido inicialmente ni con los objetivos perseguidos por la ley de [la] cual hace parte”8.

1. Para el demandante, “el principio de identidad flexible indica que las modificaciones introducidas a un proyecto deben mantener un eje temático a lo largo de los debates legislativos, sin perjuicio de las modificaciones razonables que puedan introducirse”9. Por tanto, en la medida en que en el asunto sub examine “hubo una modificación del texto aprobado en primer debate en Comisiones conjuntas frente al aprobado en Plenaria de la Cámara en segundo debate, en lo relativo a la inclusión de la derogatoria expresa del artículo 167 de la Ley 769 de 2002”10, que, además, “no hace referencia a temas tratados y

aprobados en el primer debate”11, la expresión acusada “no guarda estrecha relación temática con el contenido del proyecto”12.

1. A juicio del actor, en el asunto sub examine, “la derogatoria expresa del artículo 167 de la Ley 769 de 2002 no cumple con los requisitos para entender que su introducción en segundo debate satisface los principios de consecutividad e identidad flexible”13. En particular, indica que:

“ni en la iniciativa del Gobierno Nacional, ni en los informes de ponencia para primer debate de comisiones conjuntas, se hace referencia directa a la derogatoria del artículo 167 de la Ley 769 de 2002, ni tampoco a algún tema similar o asimilable a la detención y parqueo de vehículos inmovilizados por orden judicial y a la responsabilidad de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial en el tema”14.

1. Además, advierte que:

“en el trámite de primer debate en comisiones conjuntas no se puso de presente en ningún momento alguna propuesta similar a la derogatoria expresa del artículo 167 de la Ley 769 de 2002, ni se trató o aprobó alguna materia relativa a la modificación, eliminación o supresión del régimen de detención y parqueo de vehículos inmovilizados por orden judicial y su autorización por la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial, que es el contenido del artículo derogado”15.

1. Por estas razones, el demandante solicita que se declare la inexequibilidad de la expresión “el artículo 167 de la Ley 769 de 2002”, contenida en el inciso tercero del artículo 336 de la Ley 1955 de 2019.

1. Intervenciones

1. Durante el término de fijación en lista, que venció el 12 de febrero de 202016, intervinieron las siguientes autoridades y entidades, en el sentido que más adelante se indica. Igualmente, dentro de término, se recibió el concepto No. 6718 de 2020 del Procurador General de la Nación17. El sentido de todas las intervenciones y del concepto del Procurador General de la Nación fue el siguiente:

Mérito de los cargos

Exequibilidad

Inexequibilidad

Ministerio de Justicia y del Derecho

Secretaría Jurídica Distrital de Bogotá

Consejo Superior de la Judicatura

Ministerio de Transporte

Colfecar

Procurador General de la Nación

1. Habida cuenta de lo anterior, a continuación, se relacionan las razones propuestas por los intervinientes y el Procurador General de la Nación para defender, de un lado, la exequibilidad de la disposición demandada y, de otro lado, solicitar su inexequibilidad18.

1. Solicitudes de exequibilidad

1. El Ministerio de Justicia y del Derecho señaló que “durante todo su trámite, [el proyecto de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo] incluyó, en términos generales, como lo evidencian los antecedentes legislativos, discusiones y debates sobre las modificaciones que habrían de hacerse al Código de Tránsito Terrestre, como por ejemplo para la regulación local de la normativa sobre parqueaderos”19. Por tanto, “la inclusión de la derogatoria expresa del artículo 167 de la Ley 769 de 2002 en el trámite de la Ley 1955 de 2019 -Ley del Plan 2018-2022- se hubiese dado (sic) en segundo debate en plenaria de Cámara de Representantes, de forma subsiguiente al debate en Comisiones constitucionales conjuntas de Cámara y Senado, que agotó el primer y tercer debate legislativo, NO implicaría ni significaría el desconocimiento del principio de consecutividad e identidad flexible en el trámite”20. Además, en su concepto “el proceso de determinar cuál es el alcance completo de los efectos derogatorios de todo proyecto normativo frente al resto del Ordenamiento Jurídico vigente, en muchos casos, no se pueden determinar, mapear y registrar dentro del texto de los proyectos normativos, sino hasta el momento en que el proyecto empieza a consolidar su contenido en las plenarias”21.

1. Por otro lado, en relación con el cargo de unidad de materia, indicó que el “conjunto de disposiciones derivadas del artículo 167 de la Ley 769 de 2002, habrían terminado generando inadvertidos e indeseados espacios u oportunidades en que habrían florecido focos de corrupción, que vinieron a ser develados y conocidos por el público en general, incluyendo los legisladores, en pleno trámite del Proyecto de la ley número 311 de 2019 Cámara, 227 de 2019 Senado, cuando la Fiscalía General de la Nación hizo pública esa información ‘por considerarla de interés general”. De manera que:

“la decisión del Legislador de derogar expresamente el artículo 167 de la Ley 769 de 2002, se adecúa como desarrollo normativo encaminado de forma concreta a lograr, en coherencia con la base del plan denominada Pacto por la Legalidad, que se ubique ‘la lucha contra la

corrupción en el centro de la agenda de política pública, para recuperar la legitimidad de lo público y la confianza entre el Estado y los ciudadanos' y robustecer la 'independencia de las instituciones que conforman la base del Estado de derecho', como las que conforman el Gobierno de la Rama Judicial"22.

1. La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura destacó, de un lado, en relación con el principio de unidad de materia, que "la norma demandada constituyó un mandato útil para la materialización de las estrategias y pactos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo. La línea C es la denominada Alianza contra la corrupción: Tolerancia Cero con los Corruptos, existiendo estrategias para robustecer la prevención de la materialización de los riesgos de corrupción […] y mejorar la percepción ciudadana de lo público"23. En su criterio, la derogatoria "facilita el acceso transparente a la administración judicial y elimina un foco de corrupción por el mal aprovechamiento de la norma por ciudadanos inescrupulosos, lo que disminuía la confianza en las instituciones de la justicia"24.

1. De otro lado, en relación con los principios de consecutividad e identidad flexible, afirmó que "en la discusión del primer debate, la cual consta en el Acta 14 del 22 de marzo de 2019, publicada luego en la Gaceta del Congreso Nº 430 de 2019, se evidencia que el tema de la redacción del artículo de derogatorias del Proyecto de ley número 311 de 2019 Cámara, 227 de 2019 Senado, fue objeto de amplio debate, optándose por aprobar como redacción una derogatoria tácita"25. Por tanto, aunque "la derogatoria expresa fue introducida con posterioridad al primer debate, fue gracias a las discusiones legislativas que se contribuyó a la construcción de una ley mejor estructurada y que obedeciera a los pactos estructurales definidos como políticas públicas, no quiere decir que los contenidos no hubieren sido objeto de discusión sino de una decisión de pasar de unas derogatorias tácitas a derogatorias expresas"26.

1. La Federación Colombiana de Transportadores de Carga por Carretera -Colfecar- señaló:

“el principio de unidad de materia implica que el contenido inmerso en la ley debe ser de carácter coherente y claro, de tal forma que se pueda garantizar si la legalidad, transparencia, publicidad, gozando de una sistematicidad y así poder garantizar una mayor seguridad jurídica; no puede llevar al error de entender equívocamente que la aplicación de dicho principio conlleve a una sencillez temática, por el contrario, la Corte constitucional señala en la Sentencia C-896 del año 2012 que una ley puede contener diversos tópicos mientras los mismos se relacionen entres sí”27.

1. Solicitudes de inexequibilidad

1. La Secretaría Jurídica Distrital de Bogotá señaló que “la expresión contenida en el artículo 336 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo evidentemente vulnera los artículos 157 y 158 de la Constitución Política”28. En primer lugar, respecto del cargo por violación del principio de unidad de materia, indicó que existe “falta de unidad de materia entre la norma impugnada, entendida como instrumental, con los objetivos, propósitos y metas trazados por el Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo, lo que deviene en una vulneración del artículo 158 de la Constitución Política”29. Según indicó:

“revisados los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’, destinado a ‘sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con el proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030, junto con los Pactos que identifican sus objetivos específicos, el de legalidad, emprendimiento y equidad, y más particularmente, los objetivos y metas relacionadas con el temas de la justicia, su fortalecimiento, funcionamiento y administración, resulta evidente que no se encuentra conexidad alguna entre la norma instrumental

materializada en la derogatoria del artículo 167 de la Ley 769 de 2002 y el logro de los objetivos del Plan en esta materia”30.

1. En criterio del interviniente:

“el artículo derogado otorgaba responsabilidades de administración a la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial sobre los parqueaderos destinados a vehículos inmovilizados por orden judicial, supresión que en nada tiene relación con los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo, ni con sus Pactos y mucho menos servir como instrumento para sus logros, entorno que evidencia una clara transgresión del principio de unidad de materia”31.

1. En segundo lugar, respecto del cargo por violación de los principios de consecutividad e identidad flexible, señaló:

“revisado el proyecto de ley inicial, en la Gaceta del Congreso No. 33 del 07 de febrero de 2019 correspondiente a la iniciativa del Gobierno Nacional, se verifica que el proyecto no contenía referencia alguna a la derogatoria del artículo 167 de la Ley 769 de 2002. De igual manera, conforme a la Gaceta No. 211 de 9 de abril de 2019, se evidencia que en el trámite del primer debate surtido al interior de las comisiones conjuntas de ambas cámaras tampoco en el artículo ‘vigencias y derogatorias’ se dispuso la derogatoria de la mencionada disposición del Código Nacional de Tránsito”32.

1. A pesar de esto, el interviniente señaló que: “conforme a la Gaceta de Congreso No. 293 de 2 de mayo de 2019, que da cuenta del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes en segundo debate, se introdujo en el artículo 349 del proyecto la derogatoria del artículo 167 de la Ley 769 de 2002”33. En consecuencia, consideró que “la

derogatoria del artículo 167 introducida en segundo debate no tiene relación de ninguna índole con los temas debatidos y aprobados en primer debate”34.

1. Finalmente, precisó:

“la importancia de la exequibilidad del artículo 167 de la Ley 769 de 2002, radica en que dicha norma generaba una precisión respecto a la responsabilidad de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial, sobre los vehículos inmovilizados por orden judicial. La mencionada norma otorgaba una atribución expresa a la Autoridad Judicial de asumir el costo de servicio de parqueadero y/o grúa, para los casos en que es inmovilizado un vehículo por orden judicial”35.

1. El Ministerio de Transporte señaló que “el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019 al incluir dentro de sus vigencias y derogatorias el artículo 167 de la Ley 769 de 2002, prescinde de una disposición ajustada al ordenamiento jurídico, con efectos administrativos constatables y sobre la cual en su derogatoria no se conoce examen de respaldo que justifique su salida del ordenamiento jurídico”36. Al respecto, precisó:

“la derogatoria […] genera un espacio de desregulación y de ambigüedad administrativa, de donde las inmovilizaciones vehiculares ordenadas por un juez de la República en ejercicio de su poder jurisdiccional, quedan sustraídas de la administración del poder de la Rama Judicial y comienzan a invadir órbitas administrativas inconexas del área del tránsito; ante el inminente vacío regulatorio, deberán entrar a asumir el volumen de parque vehicular retenido por orden judicial, sin que se conozca siquiera de mecanismo administrativo y legal que genere tal fenomenología administrativa en cabeza de las municipalidades en cumplimiento de poderes de los jueces”37.

1. El Procurador General de la Nación indicó:

“[aunque] en un primer análisis, se podría establecer la relación entre la disposición acusada y el pacto por la legalidad [ya que] el precepto derogado establecía la responsabilidad de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial sobre los vehículos inmovilizados por orden judicial, […] el propósito de derogar una disposición que asigna responsabilidad a la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial sobre parqueaderos destinados a vehículos inmovilizados por orden judicial, no se relaciona directamente con los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo, ni con sus pactos o estrategias trasversales, así como tampoco explica si constituye un instrumento para alcanzar dichos propósitos”38.

1. En opinión del Procurador, “la disposición acusada no se ajusta a ninguna de las estrategias señaladas para robustecer la administración de justicia, ni para combatir la corrupción, lo que permite concluir que no se observa una conexión objetiva y razonable entre las materias generales a las que se refiere el Plan Nacional de Desarrollo y la materia o asunto que regula la disposición impugnada”39.

1. Adicionalmente, señaló que “el precepto impugnado deroga una disposición que pertenece a una regulación con vocación de permanencia, como lo es el Código Nacional de Tránsito Terrestre […] y también pretende modificar las funciones de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial, lo que permite inferir que su propósito es llenar un vacío legislativo, con una finalidad distinta a la de cumplir las metas generales del Plan Nacional de Desarrollo, cuya naturaleza es transitoria”40.

1. Finalmente, en relación con los principios de consecutividad e identidad flexible advirtió:

“al verificar el proyecto de ley inicial, en la Gaceta del Congreso No. 33 del 07 de febrero de 2019, donde se consigna la iniciativa del Gobierno Nacional, se observa que el proyecto no hace referencia a la derogatoria del artículo 167 de la Ley 769 de 2002, así como tampoco se encuentra que en el trámite del primer debate surtido al interior de las comisiones conjuntas de ambas cámaras ni en el texto de ‘vigencias y derogatorias’ se hubiera dispuesto la derogatoria del citado precepto del Código Nacional de Tránsito”41.

I. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1. De conformidad con el artículo 241.4 de la Constitución Política, esta Corte es competente para ejercer el control de constitucionalidad de los enunciados normativos demandados.

1. Cuestión previa: aptitud de los cargos de inconstitucionalidad

1. En el auto admisorio de la demanda, el magistrado sustanciador valora si esta cumple con los requisitos mínimos de procedibilidad. Sin embargo, este estudio corresponde a una revisión sumaria, que “no compromete ni define la competencia […] de la Corte, […] en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos […] (C.P. art. 241-4-5)”42.

1. El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 regula el contenido de las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad. A partir de esta disposición, la jurisprudencia ha considerado necesario que, para producir un pronunciamiento de fondo, la demanda contenga (i) la delimitación precisa del objeto demandado, (ii) el concepto de violación, (iii) el señalamiento del trámite legislativo impuesto por la Constitución para la expedición de la

disposición demandada, cuando fuere del caso43, y (iv) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto44. Asimismo, a partir de la Sentencia C-1052 de 2001, la jurisprudencia constitucional ha considerado como exigencias mínimas y generales de los cargos de inconstitucionalidad las de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia45.

1. Para la Sala, los dos cargos propuestos, a que se hizo referencia en el acápite de "2. Cargos de inconstitucionalidad" del Título II supra, son aptos.

1. El primer cargo es apto. Primero, es claro en la exposición de los argumentos que lo sustentan, pues señala de manera comprensible y lógica las razones por las cuales la disposición demandada presuntamente desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible. Segundo, es cierto, toda vez que se deriva de una interpretación razonable y al menos prima facie atribuible a la disposición. Tercero, es específico, en la medida en que es concreto, determinado y no se sustenta en afirmaciones vagas, abstractas o globales ni en apreciaciones subjetivas del demandante. Cuarto, es pertinente, porque se basa en razones de carácter constitucional que confrontan, de un lado, que "el artículo 157 de la Constitución Política dispone que ningún proyecto será ley sin '[h]aber sido aprobado en primer debate' y sin '[h]aber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate"46 y, del otro, que "ni en la iniciativa del Gobierno Nacional, ni en los informes de ponencia para primer debate de comisiones conjuntas, se hace referencia directa a la derogatoria del artículo 167 de la Ley 769 de 2002, ni tampoco a algún tema similar o asimilable a la detención y parqueo de vehículos inmovilizados por orden judicial y a la responsabilidad de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial en el tema"47. Quinto, es específico, debido a que explica las razones por las cuales es plausible considerar que el precepto demandado no cumple con los requisitos para entender que su introducción en segundo debate satisfizo tales principios. Sexto, habida cuenta de lo anterior, es suficiente, pues despierta una duda de constitucionalidad que hace necesaria la intervención del juez constitucional.

1. El segundo cargo es apto. El cargo es claro, debido a que es plausible derivar el contenido normativo acusado por el actor para determinar si la disposición cuestionada vulnera el principio de unidad de materia por incluir en el artículo 336, sobre vigencias y derogatorias, la expresión: “el artículo 167 de la ley 769 de 2002”, relativo a la guarda de los vehículos inmovilizados por orden judicial en parqueaderos autorizados bajo la responsabilidad de la Dirección Ejecutiva de la Rama judicial. Además, es cierto, por cuanto los argumentos que fundamentan la acusación recaen sobre una proposición jurídica real y existente. Asimismo, se sustentan en afirmaciones concretas y determinadas que obedecen a razones de naturaleza constitucional, por lo cual los argumentos expuestos para sustentar este cargo son específicos y pertinentes.

1. En suma, dado que los argumentos que sustentan este cargo constituyen una interpretación razonable y atribuible al texto demandado y plantean un problema de constitucionalidad por el presunto desconocimiento del principio de unidad de materia, la Sala concluye que satisface las exigencias de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

1. Problema jurídico y metodología de la decisión

1. En atención a los cargos propuestos, le corresponde a la Corte resolver si la expresión “el artículo 167 de la Ley 769 de 2002”, contenida en el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, vulnera los artículos 157 y 158 de la Constitución Política, a los que se adscriben los principios de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia.

1. Para responder esta pregunta, la Corte (i) determinará el alcance y las finalidades de los principios de consecutividad e identidad flexible (epígrafe 4), (ii) precisará el alcance del principio de unidad de materia en el trámite de esta clase de proyectos de ley (epígrafe 5) y (iii) delimitará el contenido normativo de la disposición demandada en la estructura de ley

del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, adoptado por medio de la Ley 1955 de 2019 (epígrafe 6). Con base en lo anterior, examinará la constitucionalidad de la expresión demandada (epígrafe 7).

1. Alcance y finalidades de los principios de consecutividad e identidad flexible

1. El principio de consecutividad se fundamenta en el artículo 157 de la Constitución Política48, según el cual para que un proyecto se convierta en ley de la República es necesario que haya sido (i) publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva, (ii) aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara, sin perjuicio de los casos en los que el primer debate se surta en sesión conjunta de las comisiones permanentes de cada cámara, (iii) aprobado en segundo debate en la plenaria de cada Cámara legislativa y (iv) sancionado por el Presidente de la República. En estos términos, la consecutividad “exige que los proyectos de ley se tramiten en cuatro debates de manera sucesiva en las comisiones y en las plenarias de las cámaras legislativas, salvo las excepciones constitucionales o legales”49.

1. Este principio se relaciona de manera inescindible con el principio democrático50, dado el valor que tiene el debate parlamentario para su garantía51. La jurisprudencia constitucional ha reconocido la importancia de los procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley para el proceso de adopción de las leyes, dado que estos buscan garantizar la intervención de todas las fuerzas políticas en la configuración de la voluntad del legislador y que, de esta forma, la opción regulativa adoptada por este sea fruto de una reflexión ponderada52.

1. Ahora bien, la Corte reconoce que la efectiva realización del principio democrático permite que durante el trámite legislativo se introduzcan modificaciones (adiciones o supresiones) a los proyectos53, tal como lo permite el artículo 160 de la Constitución54. No obstante, esta

posibilidad debe armonizarse con las exigencias de que trata el artículo 157 constitucional. Esto es así, debido a que los debates parlamentarios permiten, “de un lado, [que] las propuestas sean estudiadas y debatidas con la especialidad y puntualidad que ello amerita, y de otro, que todo el universo de las opiniones representadas en el Congreso, tenga la oportunidad real de incidir en la adopción final de ley”55.

1. Por tanto, aunque en el trámite legislativo es posible introducir modificaciones o adiciones al proyecto, esto no significa que sea válido introducir algunas que sean totalmente extrañas a la materia que guía el trámite legislativo. En los términos de la jurisprudencia constitucional,

“[Las] modificaciones introducidas a un proyecto deben mantener un eje temático común, pues no es válido introducir temas respecto de los cuales nunca se ha planteado debate alguno. De esta manera, cuando una cámara introduce modificaciones al articulado del proyecto para incluir un asunto completamente nuevo, autónomo y separable, desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible. Por el contrario, cuando las modificaciones (adiciones o supresiones) versan sobre los temas puestos a consideración de la respectiva cámara para su debate, los ajustes aprobados no pueden ser objeto de reproche alguno por este concepto”.56

1. En este sentido, el principio de identidad flexible implica que todo proyecto de ley, a pesar de las modificaciones, adiciones o supresiones introducidas en el trámite legislativo, debe mantener un eje temático común durante la totalidad de los debates parlamentarios57. Por tal razón, está prohibida “la introducción de temas nuevos, que no guarden relación con las materias debatidas en instancias anteriores del trámite o, en general, conexidad material con el proyecto, con lo debatido y aprobado en las comisiones”58.

1. En tales términos, advierte la Corte que, “los principios de consecutividad y de identidad

flexible se predican de los proyectos de ley o de su articulado considerado en conjunto, no de los distintos artículos analizados de manera aislada”59.

1. En suma, (i) el principio de consecutividad implica que los proyectos de ley deben tramitarse en cuatro debates, salvo las excepciones que contempla la Constitución y la ley, a fin de que se satisfaga el requisito de deliberación democrática y (ii) el principio de identidad flexible implica que los proyectos de ley deben mantener un eje temático común durante los cuatro debates. Esto, por cuanto, “las comisiones y las plenarias de las cámaras pueden introducir modificaciones al proyecto (artículo 160, CP), y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara se pueden superar mediante un trámite especial (conciliación mediante Comisiones de Mediación), que no implica repetir todo el trámite”60.

1. El principio de unidad de materia en las leyes del plan nacional de desarrollo

1. El principio de unidad de materia se fundamenta en el artículo 158 de la Constitución Política, según el cual “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”61. Desde sus primeras decisiones62, durante los años siguientes63 y en decisiones recientes64, la jurisprudencia constitucional ha reiterado, de manera pacífica, que este principio se inspira en el propósito de racionalizar y tecnificar el proceso legislativo, tanto en sus fases preparatorias como en las de discusión y aprobación.

1. En tales términos, el objetivo del principio de unidad de materia es garantizar la correspondencia de contenidos normativos, que no el sometimiento formal de aquel al título o al epígrafe elegidos por el Legislador. Este principio sirve como parámetro técnico al principio democrático, pues su alcance no es tan rígido que,

“descono[zca] o ignor[e] las relaciones sustanciales entre normas que, en apariencia, se refieren a materias diversas pero cuyos contenidos se hallan ligados, en el ámbito de la función legislativa, por las finalidades perseguidas, por las repercusiones de unas decisiones en otras, o, en fin, por razones de orden fáctico que, evaluadas y ponderadas por el propio legislador, lo obligan a incluir en un mismo cuerpo normativo disposiciones alusivas a cuestiones que en teoría pueden parecer disímiles”65.

1. Mediante su aplicación “se busca evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la materia que constituye 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”66. Por tanto, solo “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”67.

1. Esto obedece a un criterio flexible en la aplicación del principio de unidad de materia, a fin de no afectar el principio democrático68. Según se infiere de la generalidad de la jurisprudencia constitucional69, una disposición debe ser declarada inexequible por desconocimiento del principio de unidad de materia solo en caso de que el “núcleo temático”70 de la ley a la que se adscribe no guarde ningún tipo de relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con ella71.

1. Sin embargo, tratándose de las leyes del Plan Nacional de Desarrollo el criterio flexible no es aplicable. Esto es así debido a la naturaleza abstracta de los objetivos de esta ley, la multiplicidad de temas que regula y su extensión72. Según la jurisprudencia constitucional, “si el criterio flexible de unidad de materia se aplicara a dicha ley, entonces ella podría incluir contenidos muy disímiles, lo cual afecta la coherencia, racionalidad y transparencia de la

actividad legislativa que la Constitución persigue al consagrar el principio de unidad de materia”73.

1. En efecto, tratándose de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el principio de unidad de materia es más riguroso. Para la Corte, los mecanismos de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo deben “(i) estar referidos a uno de los objetivos o programas de la parte general, (ii) tener un claro fin planificador, (iii) respetar el contenido constitucional propio de la ley y (iv) tener una conexidad directa e inmediata, no eventual o mediata, con los objetivos o programas de la parte general”74. Por tanto, el principio de unidad de materia se infringe cuando las normas acusadas del Plan Nacional de Desarrollo, correspondientes a los citados mecanismos, “no contienen medidas que inequívocamente operen como instrumentos para el logro de los contenidos de la parte general de la ley del plan”75.

1. En tales términos, la Sala advierte que el análisis de este principio en este tipo de leyes requiere,

“(i) determinar la ubicación y alcance de la norma impugnada y, a partir de ello, establecer si tiene o no naturaleza instrumental […] (ii) establecer si existen objetivos, metas, planes o estrategias incorporados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo que puedan relacionarse con la disposición juzgada y, de ser el caso proceder a su caracterización, (iii) determinar si entre la disposición instrumental acusada y los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del Plan existe una conexidad directa e inmediata”76.

1. En relación con la denominada conexidad directa o inmediata, la Corte ha precisado que:

“la conexidad que se exige entre las normas instrumentales y la parte general del Plan de desarrollo debe ser directa e inmediata, por lo tanto aquellas disposiciones que solo guarden una relación indirecta, eventual o mediata con las normas que establecen los programas y proyectos en el Plan Nacional de Desarrollo y con aquellas otras que especifican los recursos para su ejecución, han de ser consideradas extrañas al cuerpo normativo y en consecuencia trasgresoras del principio de unidad de materia. En definitiva, aquellas disposiciones de carácter instrumental que no sean inequívocamente efectivas para la realización de los programas y proyectos contenidos en la parte general del plan, o que de manera autónoma no establezcan condiciones suficientes para la materialización de las metas y objetivos trazados en el plan, vulneran el principio de unidad de materia”77.

1. En consecuencia, existe conexidad directa e inmediata, que no meramente eventual, mediata o conjetural, entre las normas instrumentales y la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, cuando el cumplimiento del objetivo previsto en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo puede obtenerse inequívocamente de la medida legislativa acusada, sin que requiera el cumplimiento o la presencia de otra condición o circunstancia diferente de aquella derivada de la ejecución de la misma disposición78.

1. Esta metodología de análisis permite racionalizar el debate parlamentario, así como la correspondencia de contenidos normativos, de tal forma que sea posible verificar, en concreto, la unidad de materia entre las normas instrumentales y la parte general del Plan Nacional de Desarrollo.

1. Ahora bien, a pesar de que “no es posible hacer un inventario taxativo de las medidas instrumentales del plan que vulneran el principio de unidad de materia”79, la Corte ha precisado, como casos paradigmáticos, algunos supuestos en los que las disposiciones no guardan conexidad directa e inmediata; por ejemplo, la Corte ha señalado que vulneran el principio de unidad de materia,

“aquellas normas que, por su naturaleza son completamente ajenas a la normativa de planeación, porque regulan asuntos no contenidos en la parte general del PND, lo cual implica que exceden la regulación propia del cuatrienio. De ahí que para este Tribunal se desconoce el mencionado principio por ‘aquellas normas que no tengan como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio, de manera tal que la ley del plan no puede ser empleada para llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores […] o para ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, sin ninguna relación con los objetivos y metas de la función de planificación’”80.

1. De esta manera, la falta de conexidad directa e inmediata también se verifica en caso de que la disposición acusada tenga por finalidad, de un lado, llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores y, de otro lado, ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, de tal forma que no sea posible apreciar ninguna relación con los programas y proyectos contenidos en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo.

1. Así las cosas, el examen de unidad de materia de las leyes del Plan Nacional de Desarrollo exige: (i) precisar la ubicación y el alcance de la disposición impugnada y, a partir de ello, definir si tiene o no un carácter instrumental, (ii) verificar si existen metas, planes, programas o estrategias incorporados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo que puedan relacionarse con la disposición juzgada; y, finalmente, (iii) examinar si entre la disposición instrumental acusada y los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del Plan existe una relación de conexidad directa e inmediata. Para estos últimos efectos es relevante valorar que la disposición acusada no tenga por objeto llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores o ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, de tal forma que no sea posible apreciar ninguna relación con los programas y proyectos contenidos en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo.

1. El contenido de la disposición demandada en la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, expedido por medio de la Ley 1955 de 2019

1. El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, expedido por medio de la Ley 1955 de 2019, tiene por objeto “sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030”.

1. El plan está compuesto por tres (3) pactos estructurales: (i) pacto por la legalidad, mediante el cual se describen las bases para la protección de las libertades individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la ley y la garantía de los derechos humanos, para una lucha certera contra la corrupción y para el fortalecimiento de la Rama Judicial; (ii) pacto por el emprendimiento, que plantea expandir las oportunidades de los colombianos por medio del estímulo al emprendimiento, la formalización del trabajo y las actividades económicas, y el fortalecimiento del tejido empresarial en las ciudades y en el campo, y (iii) pacto por la equidad, por medio del cual se busca la igualdad de oportunidades para todos, mediante una política social moderna, orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y que se centra en las familias, como los principales vehículos para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social.

1. Además, para la materialización de estos pactos estructurales, el plan prevé una lista de pactos adicionales que “contienen estrategias transversales” para el logro de los primeros81.

1. Además, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 1955 de 2019, el plan está integrado por el documento denominado: “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y el Consejo Nacional de Planeación, que fue construido desde los territorios, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo.

1. En este documento el Gobierno Nacional explica –in extenso– el contenido de los pactos estructurales y transversales82. En particular, precisa que cada pacto se compone de varias líneas o materias que, a su vez, están sustentadas en una serie de objetivos y estrategias concretas para la consecución de las metas trazadas en el plan.

1. El pacto estructural por la legalidad está compuesto por cinco líneas o materias, a saber: (a) “Seguridad, autoridad y orden para la libertad: defensa nacional, seguridad ciudadana y colaboración ciudadana”, (b) “Imperio de la ley y convivencia: justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos”, (c) “Alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos”, (d) “Colombia en la escena global: política exterior responsable, innovadora y constructiva”, y (e) “Participación ciudadana: promoviendo el diálogo, la inclusión democrática y la libertad de cultos para la equidad”.

1. Asimismo, el pacto estructural por el emprendimiento está conformado por seis líneas, a saber: (a) “Entorno para crecer: formalización, emprendimiento y dinamización empresarial”, (b) “Transformación empresarial: desarrollo productivo, innovación y adaptación tecnológica para la productividad”, (c) “Un mundo de posibilidades: aprovechamiento de mercados internacionales y atracción de inversiones productivas”, (d) “Estado simple: menos trámites, regulación clara y más competencia”, (e) “Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural” y (f) “Turismo: el propósito que nos une”.

1. Finalmente, el pacto estructural por la equidad está compuesto por seis líneas, a saber: (a) “Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia”, (b) “Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible para todos”, (c) “Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos”, (d) “Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos”, (e) “Vivienda y entornos dignos e incluyentes” y (f) “Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva”.

1. Ahora bien, el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, demandado parcialmente, derogó expresamente “el artículo 167 de la ley 769 de 2002”, por medio de la cual se expidió el Código Nacional de Tránsito Terrestre. La disposición derogada prescribía, de un lado, que “los vehículos […] inmovilizados por orden judicial [deben] llevarse a parqueaderos cuya responsabilidad será de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial” y, del otro, que “las autoridades de tránsito no podrán inmovilizar en los parqueaderos autorizados, vehículos por acciones presuntamente delictuosas”.

1. Para el actor, la derogatoria del artículo 167 de la Ley 769 de 2002 no tiene alguna relación verificable con las metas del Plan Nacional de Desarrollo. Según indica, ninguna de tales metas hace referencia a la administración de parqueaderos para vehículos inmovilizados por orden judicial como una necesidad estructural del sistema de justicia. Contrario sensu, sostiene que dicha derogatoria desconoce el objetivo trazado en el pacto por la legalidad, toda vez que las órdenes de inmovilización por decisión judicial no podrían ejecutarse, debido a que no habría una autoridad que permitiera el uso de los parqueaderos para tal fin. Esta postura, además, fue compartida por varios de los intervinientes83, al igual que el Procurador General de la Nación. Contrario sensu, otros de ellos84 afirmaron que la derogatoria de la disposición sí se enmarcaba en los objetivos trazados por el pacto por la legalidad; en particular, afirmaron que constituía un mandato útil para la materialización de la línea (c) denominada: “Alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos”.

1. En suma, la Corte concluye que: (i) la Ley 1955 de 2019, “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, se articula a partir de tres (3) pactos estructurales, a saber: (a) legalidad, (b) emprendimiento y (b) equidad. (ii) El demandante sostiene que la disposición derogada por el artículo 336 de esta ley no tiene conexidad con tales pactos. (iii) Sin embargo, algunos de los intervinientes afirman que tal derogatoria sí es útil para la materialización del pacto por la legalidad.

1. Caso concreto

1. La derogatoria del artículo 167 de la Ley 769 de 2002 por medio del artículo 336 de la Ley 1955 de 2019 desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible y el principio de unidad de materia. Lo primero, por cuanto corresponde a una materia nueva, que solo fue introducida en el segundo debate de la plenaria de la Cámara de Representantes –tercer debate del trámite legislativo– y, por tanto, no surtió la totalidad de los debates parlamentarios. Lo segundo, porque la norma derogatoria carece de conexidad directa e inmediata con los pactos y estrategias que integran la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

1. La disposición demandada desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible

1. El Gobierno Nacional presentó el proyecto de Ley No. 311 de 2019 Cámara y 227 de 2019 Senado85, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, ante las comisiones Terceras y Cuartas conjuntas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República. En lo pertinente al asunto sub examine, el artículo 183 de este proyecto de ley disponía, respecto de las vigencias y derogatorias, lo siguiente:

“Artículo 183. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y

deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

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

Se derogan expresamente el artículo 152 de la Ley 488 de 1998; el artículo 92 de la Ley 617 de 2000; el artículo 56 de la Ley 962 de 2005; el artículo 31 de la Ley 1151 de 2007; el parágrafo 1 del artículo 4° de la Ley 1393 de 2010; los artículos 81 y 82 de la Ley 1438 de 2011; los artículos 10, 36, 63, 69, 90, 91,131, 132, 133, 135, 138, 139, 140, 141, 146, 148, 149, 152 a 155, 159, 161, 171, 174, 175, 179, 194, 196, 197, 198, 212, 223, 224, 236, 237, 267, 272 y el parágrafo del artículo 143 de la Ley 1450 de 2011; el numeral 3 del artículo 9°, y el parágrafo 1° del artículo 14 de la Ley 1530 de 2012; los artículos 8° y 10 de la Ley 1608 de 2013; los artículos 7°, 9°, 17, 47, 56, 58, 60, 61, 63, 85, 95, 98, 110, 130, 132, 133, 135, 136, 159, 173, 183, 197, 219, 222, 223, 232, 249, 259, 260, 261, 264 y los parágrafos de los artículos 55 y 57 de la Ley 1753 de 2015; los artículos 2° y 7° de la Ley 1797 de 2016; el artículo 5° del Decreto-Ley 1534 de 2017; el artículo 40 de la Ley 1942 de 2018 y el artículo 4° de la Ley 1951 de 2019.

Parágrafo 1°. Los artículos 128, 130, 131 y 132 de la presente Ley entraran en vigencia a partir del 1 de enero de 2020.

Parágrafo 2°. El artículo 49 y el numeral 43.2.2. del artículo 43 de la Ley 715 de 2001 y el artículo 7o de la Ley 1608 de 2013, perderán vigencia el 31 de diciembre de 2019.

Parágrafo 3°. Las disposiciones de la parte V del capítulo VI del Estatuto Orgánico del Sistema

Financiero perderán vigencia en el término de 24 meses contados a partir de la vigencia de la presente ley.”

1. El 22 de marzo de 2019, las comisiones Terceras y Cuartas conjuntas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República asumieron el estudio, discusión y votación de este proyecto de ley86. En particular, el artículo de vigencias y derogatorias fue objeto de profusa discusión entre los ponentes87. Por esta razón, en el trámite del debate, el Representante Carlos Abraham Jiménez López solicitó modificar el texto de “vigencias y derogatorias” en el siguiente sentido:

“Yo lo que le pido a esta reunión, a estas Comisiones Conjuntas es que cambiemos el texto y que diga que todas las normas que sean contrarias a los artículos aprobados, sean las que se renueven y así poder acompañar; porque como está escrito, hay unos temas que como partido, nosotros dijimos que no podíamos acompañar y ya con ese voy negativo, se están muriendo las derogatorias; por eso le pedimos que se modifique la redacción y que diga que todas la leyes contrarias, a lo aprobado aquí, quedan derogadas.”

1. Dado lo anterior, las comisiones Terceras y Cuartas conjuntas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República acogieron la solicitud de modificación y, enseguida, decidieron aprobar, en primer debate, el Proyecto de Ley No. 311 de 2019 Cámara y 227 de 2019 Senado88. En lo pertinente, el texto correspondiente a las vigencias y derogatorias acogido en primer debate fue el siguiente:

“Artículo 309. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”.

1. Posteriormente, el debate del proyecto de ley ante la plenaria de la Cámara de Representantes se llevó a cabo en tres sesiones89. Esta Corporación discutió y aprobó 349 artículos incluidos en el texto del proyecto de ley, de la siguiente manera: (i) primero, discutió y aprobó, en bloque, los artículos que no tuvieron proposiciones; (ii) segundo, discutió y aprobó, en bloque, los artículos que tuvieron una sola proposición y contaron con el aval del Gobierno nacional90; (iii) tercero, discutió y aprobó, en bloque, los artículos que no tuvieron alguna modificación respecto del proyecto de ley presentado y (iv) cuarto, discutió y aprobó los artículos 2 (bases del Plan Nacional de Desarrollo), 7 (facultad del Gobierno para adjudicar baldíos en zonas de reserva forestal), 89 (eliminar un porcentaje del impuesto predial de los entes territoriales), 54 (facultad para hacer uso de vigencias futuras), 182 (fondo de estabilización del precio de productos agropecuarios y pesqueros), 330, 331, 334, 335 (facultades extraordinarias a favor del Gobierno nacional) y 349 (vigencias y derogatorias).

1. En relación con el artículo 349 de vigencias y derogatorias, los Representantes presentaron siete proposiciones91. Por medio de una de estas, los representantes Óscar Darío Pérez y Edward Rodríguez solicitaron excluir de las derogatorias el artículo 31 de la Ley 1151 de 2007 para incluir, en su lugar, el artículo 167 de la Ley 769 de 200292 objeto de demanda.

1. Habida cuenta de lo anterior, el texto definitivo aprobado en segundo debate por la plenaria de la Cámara de Representantes fue el siguiente:

“Artículo 349. Vigencias y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, y 1753 de 2015 no derogados expresamente en el siguiente inciso o por otras leyes continuarán vigentes hasta

que sean derogados o modificados por norma posterior.

Se derogan expresamente el artículo 4 de la Ley 14 de 1983; el artículo 84 de la Ley 100 de 1993; el artículo 174 del Decreto Ley 1333 de 1986; el artículo 92 de la Ley 617 de 2000; el artículo 167 de la Ley 769 de 2002, el artículo 56 y 68 de la Ley 962 de 2005; el parágrafo 1 del artículo 4 de la Ley 1393 de 2010; los artículos 51 a 59 de la Ley 1429 de 2010; el artículo 81 de la Ley 1438 de 2011; los artículos 69, 90, 91, 131, 132, 133, 134, 138, 141, 149, 152 a 155, 159, 161, 171, 194, 196, 212, 223, 224, 272 de la Ley 1450 de 2011; los artículos 7, 32, 34, 47, 58, 60, 90, 95, 98, 106, 135, 136, 186, 219, 222, 259 261, 264 y los parágrafos de los artículos 55 y 57 de la Ley 1753 de 2015; el artículo 7 de la Ley 1797 de 2016; el parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018; el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018; y el artículo 4 de la Ley 1951 de 2019.

Parágrafo primero. Los artículos 233, 234, 235, 236, 237 y 238 de la presente Ley entrarán en vigencia a partir del 1 de enero de 2020.

Parágrafo segundo. El artículo 49, 58 y el numeral 43.2.2. del artículo 43 de la Ley 715 de 2001; el artículo 7 de la Ley 1608 de 2013 y los artículos 2 y 3 incisos 6 y 7 de la Ley 1797 de 2016, perderán vigencia el 31 de diciembre de 2019.

Parágrafo tercero. Las disposiciones del capítulo VI de la parte V del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero perderán vigencia en el término de 24 meses contados a partir de la vigencia de la presente ley”93 (resalto fuera de texto).

1. Finalmente, en los mismos términos de la plenaria de la Cámara de Representantes, la plenaria del Senado de la República acogió el texto del artículo 349, de vigencias y

derogatorias94.

1. El siguiente cuadro sintetiza los principales elementos de los conceptos y las definiciones legales referidos en los anteriores párrafos:

Proyecto de Ley original

Texto aprobado en las comisiones Terceras y Cuartas de la Cámara y Senado

Texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes

Texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República

Artículo 183. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

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

Se derogan expresamente el artículo 152 de la Ley 488 de 1998; el artículo 92 de la Ley 617 de 2000; el artículo 56 de la Ley 962 de 2005; el artículo 31 de la Ley 1151 de 2007; el parágrafo 1 del artículo 4° de la Ley 1393 de 2010; los artículos 81 y 82 de la Ley 1438 de 2011; los artículos 10, 36, 63, 69, 90, 91,131, 132, 133, 135, 138, 139, 140, 141, 146, 148, 149, 152 a 155, 159, 161, 171, 174, 175, 179, 194, 196, 197, 198, 212, 223, 224, 236, 237, 267, 272 y el parágrafo del artículo 143 de la Ley 1450 de 2011; el numeral 3 del artículo 9°, y el parágrafo 1° del artículo 14 de la Ley 1530 de 2012; los artículos 8° y 10 de la Ley 1608 de 2013; los artículos 7°, 9°, 17, 47, 56, 58, 60, 61, 63, 85, 95, 98, 110, 130, 132, 133, 135, 136, 159, 173, 183, 197, 219, 222, 223, 232, 249, 259, 260, 261, 264 y los parágrafos de los artículos 55 y 57 de la Ley 1753 de 2015; los artículos 2° y 7° de la Ley 1797 de 2016; el artículo 5° del Decreto-Ley 1534 de 2017; el artículo 40 de la Ley 1942 de 2018 y el artículo

4° de la Ley 1951 de 2019.

Parágrafo 1°. Los artículos 128, 130, 131 y 132 de la presente Ley entrarán en vigencia a partir del 1 de enero de 2020.

Parágrafo 2°. El artículo 49 y el numeral 43.2.2. del artículo 43 de la Ley 715 de 2001 y el artículo 7o de la Ley 1608 de 2013, perderán vigencia el 31 de diciembre de 2019.

Parágrafo 3°. Las disposiciones de la parte V del capítulo VI del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero perderán vigencia en el término de 24 meses contados a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 309. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 349. Vigencias y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

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

Se derogan expresamente el artículo 4 de la Ley 14 de 1983; el artículo 84 de la Ley 100 de 1993; el artículo 174 del Decreto Ley 1333 de 1986; el artículo 92 de la Ley 617 de 2000; el artículo 167 de la Ley 769 de 2002, el artículo 56 y 68 de la Ley 962 de 2005; el parágrafo 1 del artículo 4 de la Ley 1393 de 2010; los artículos 51 a 59 de la Ley 1429 de 2010; el artículo 81 de la Ley 1438 de 2011; los artículos 69, 90, 91, 131, 132, 133, 134, 138, 141,

149, 152 a 155, 159, 161, 171, 194, 196, 212, 223, 224, 272 de la Ley 1450 de 2011; los artículos 7, 32, 34, 47, 58, 60, 90, 95, 98, 106, 135, 136, 186, 219, 222, 259 261, 264 y los parágrafos de los artículos 55 y 57 de la Ley 1753 de 2015; el artículo 7 de la Ley 1797 de 2016; el parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018; el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018; y el artículo 4 de la Ley 1951 de 2019.

Parágrafo primero. Los artículos 233, 234, 235, 236, 237 y 238 de la presente Ley entrarán en vigencia a partir del 1 de enero de 2020.

Parágrafo segundo. El artículo 49, 58 y el numeral 43.2.2. del artículo 43 de la Ley 715 de 2001; el artículo 7 de la Ley 1608 de 2013 y los artículos 2 y 3 incisos 6 y 7 de la Ley 1797 de 2016, perderán vigencia el 31 de diciembre de 2019.

Parágrafo tercero. Las disposiciones del capítulo VI de la parte V del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero perderán vigencia en el término de 24 meses contados a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 349. Vigencias y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

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

Se derogan expresamente el artículo 4 de la Ley 14 de 1983; el artículo 84 de la Ley 100 de 1993; el artículo 174 del Decreto Ley 1333 de 1986; el artículo 92 de la Ley 617 de 2000; el artículo 167 de la Ley 769 de 2002, el artículo 56 y 68 de la Ley 962 de 2005; el parágrafo 1

del artículo 4 de la Ley 1393 de 2010; los artículos 51 a 59 de la Ley 1429 de 2010; el artículo 81 de la Ley 1438 de 2011; los artículos 69, 90, 91, 131, 132, 133, 134, 138, 141, 149, 152 a 155, 159, 161, 171, 194, 196, 212, 223, 224, 272 de la Ley 1450 de 2011; los artículos 7, 32, 34, 47, 58, 60, 90, 95, 98, 106, 135, 136, 186, 219, 222, 259 261, 264 y los parágrafos de los artículos 55 y 57 de la Ley 1753 de 2015; el artículo 7 de la Ley 1797 de 2016; el parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018; el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018; y el artículo 4 de la Ley 1951 de 2019.

Parágrafo primero. Los artículos 233, 234, 235, 236, 237 y 238 de la presente Ley entrarán en vigencia a partir del 1 de enero de 2020.

Parágrafo segundo. El artículo 49, 58 y el numeral 43.2.2. del artículo 43 de la Ley 715 de 2001; el artículo 7 de la Ley 1608 de 2013 y los artículos 2 y 3 incisos 6 y 7 de la Ley 1797 de 2016, perderán vigencia el 31 de diciembre de 2019.

Parágrafo tercero. Las disposiciones del capítulo VI de la parte V del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero perderán vigencia en el término de 24 meses contados a partir de la vigencia de la presente ley.

1. Para la Corte, en el marco del trámite legislativo referido, es claro que la derogatoria del artículo 167 de la Ley 769 de 2002 no fue aprobada en primer debate de las comisiones Terceras y Cuartas conjuntas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, toda vez que este apartado solamente fue introducido en el artículo de vigencias y derogatorias hasta el tercer debate de la plenaria de la Cámara de Representantes. Además, constituía una materia nueva que no estaba asociada a algún eje temático discutido en el trámite legislativo. Por tanto, las comisiones Terceras y Cuartas conjuntas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República no tuvieron la posibilidad de considerar el tema, porque no existió antecedente legislativo. En detalle, estos argumentos se

fundamentan en las siguientes razones:

1. Primero, ni el proyecto de ley original de la Ley 1955 de 2019 ni el texto aprobado en primer debate de comisiones conjuntas incluía la derogatoria del artículo 167 de la Ley 769 de 2002. Durante esta etapa no se discutió la inclusión de la norma objeto de controversia en la cláusula de "vigencias y derogatorias", aun cuando esta disposición –la de "vigencias y derogatorias"– fue objeto de profusa discusión. Por el contrario, el artículo aprobado en primer debate dispuso una cláusula amplia en la que la derogatoria del artículo 167 sub examine no se incluyó.

1. Al respecto, advierte la Corte que la materia regulada por el artículo 167 de la Ley 769 de 2002, relativa a la responsabilidad de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial respecto de los vehículos inmovilizados por orden judicial, no tuvo un antecedente legislativo en el proyecto de ley original. Esto es así, debido a que ninguna de las materias referidas en el articulado del proyecto de ley ni del documento denominado "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad", que es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, hicieron alusión a la responsabilidad de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial respecto de los vehículos inmovilizados por orden judicial ni a cuestiones relativas a su modificación en el Código de Tránsito Terrestre (Ley 769 de 2002)95.

1. Segundo, dado que se trata de un contenido normativo que se introdujo solo en el tercer debate de la Plenaria de la Cámara de Representantes, que no contaba con un antecedente legislativo que permitiera inferir que tenía unidad temática con la totalidad del proyecto, también es dable inferir que los Representantes y Senadores de las comisiones Terceras y Cuartas conjuntas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República no contaron con la posibilidad de discutir el contenido normativo cuestionado. Por tanto, la derogatoria del artículo 167 de la Ley 769 de 2002, por medio del artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, no surtió ningún proceso de discusión y deliberación en el trámite del proyecto en comisiones.

1. Destaca la Corte que el apartado acusado solo se introdujo en el tercer debate de la Plenaria de la Cámara de Representantes por medio de una proposición que, además, no tuvo ninguna deliberación. Mediante dicha proposición se solicitó excluir del artículo 349, de "vigencias y derogatorias", el artículo 31 de la Ley 1151 de 2007, relativo a los instrumentos para la superación de la pobreza, y, en su lugar, incluir el artículo 167 de la Ley 769 de 2002, referido a la responsabilidad de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial respecto de los vehículos inmovilizados por orden judicial96. Finalmente, sin que existiera motivación y deliberación alguna, la plenaria de la Cámara de Representantes aceptó dicha modificación, que tampoco tuvo ningún tipo de discusión en la plenaria del Senado de la República, a pesar de que la disposición acusada incidía directamente, tanto en las finanzas como en las competencias de diferentes autoridades públicas97.

1. De conformidad con las consideraciones previamente expuestas, la satisfacción del principio de unidad de materia en las leyes del Plan Nacional de Desarrollo depende de (i) la ubicación y alcance de la disposición acusada, (ii) la relación instrumental con los objetivos, metas, planes o estrategias incorporados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo y (iii) su conexidad directa e inmediata. Para estos últimos efectos es relevante valorar que la disposición acusada no tenga por objeto llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores o ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, de tal forma que no sea posible apreciar ninguna relación con los programas y proyectos contenidos en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo.

1. En primer lugar, el artículo 336 acusado parcialmente corresponde a la cláusula de "vigencias y derogatorias" de la Ley 1955 de 2019, "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". Esta es una norma constitutiva, en la medida en que elimina otras normas hasta el momento vigentes en el ordenamiento jurídico, ya sea de manera expresa o tácita. En términos generales, esta clase

de normas tienen por objeto articular determinada regulación mediante la eliminación de aquellas disposiciones que les son contrarias, dado el nuevo sistema jurídico impuesto a partir de la regulación de una cierta materia –en este caso introducida por medio de la ley del Plan Nacional de Desarrollo–. En tales términos, ha precisado la Corte que,

"La competencia del Congreso para derogar las normas encuentra sustento constitucional en los artículos 1° (principio democrático), 3° (soberanía popular) y 150.12 (cláusula general de competencia legislativa). Es así como la derogación de las leyes encuentra soporte en el principio democrático, en virtud del cual las mayorías pueden modificar y contradecir las regulaciones legales precedentes, con el fin de adaptarlas a las nuevas realidades históricas, con base en el juicio político que efectúen. Además, en materia legislativa, ha manifestado este Tribunal, debe entenderse que la última voluntad de los representantes del pueblo, manifestada por los procedimientos señalados en la Carta, prevalece sobre las voluntades democráticas encarnadas en las leyes previas, atendiendo al principio 'lex posterior derogat anteriori'.

Dicha figura significa la aplicación del criterio de resolución de antinomias de ley posterior y se encuentra regulada en los artículos 71 y 72 del Código Civil, así como la Ley 153 de 1887, que establecen los tipos de derogatoria"98.

1. El artículo sub examine, de vigencias y derogatorias, tiene por objeto eliminar del ordenamiento jurídico aquellas disposiciones que le sean contrarias, de forma expresa y tácita, con el fin de articular el nuevo orden jurídico que impone la regulación introducida por la Ley 1955 de 2019. Es decir, dicha disposición tiene por objeto permitir que se cumplan los objetivos y metas señalados en la parte general del plan. Por tanto, la Corte concluye que hace parte de aquellas disposiciones destinadas a la puesta en marcha del propio Plan Nacional de Desarrollo.

1. En segundo lugar, dado el objeto de esta disposición, es plausible concluir que sí existe una relación de instrumentalidad con los pactos metas, planes o estrategias incorporados en la parte general.

1. En tercer lugar, sin perjuicio de lo anterior, el apartado parcialmente demandado no tiene relación de conexidad directa e inmediata. Esto es así, por cuanto la derogatoria del artículo 167 de la Ley 769 de 2002 no tiene por objeto favorecer de alguna manera la realización de los pactos, metas o estrategias contenidos en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo.

1. Aunque algunos de los intervinientes sostienen que dicha derogatoria tiene relación con el pacto por la legalidad, dado su efecto útil para la materialización de la "Alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos" (línea c, objetivo 1 del pacto por la legalidad), la Corte advierte que ni los pactos ni las metas o estrategias diseñadas para la materialización de aquel hacen referencia a la responsabilidad de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial respecto de los vehículos inmovilizados por orden judicial, ni a la responsabilidad de los parqueaderos en los que tales vehículos son inmovilizados, ni, en términos generales, a la necesaria modificación del Código Nacional de Tránsito Terrestre en esta materia, como lo ponen de presente algunos intervinientes. Según indican, "la inclusión de la disposición acusada en el texto del proyecto de la Ley del Plan 2018-2022, se dio durante su trámite, en momentos en que se hacía público a través de la Fiscalía General de la Nación y numerosos medios de comunicación (marzo 2019), que se había dictado '[m]edida de aseguramiento para servidores del Consejo de la Judicatura por presunta corrupción en manejo de parqueaderos"99. Para los citados intervinientes, lo dicho revelaba que prima facie los congresistas consideraron la derogatoria del artículo 167 de la Ley 769 de 2002. Sin embargo, reitera la Corte que no existe suficiente evidencia empírica que permita concluir que, en el trámite legislativo, dicha situación hubiese sido considerada o, al menos, hubiese sido tenida en cuenta al momento de derogar la disposición sub examine. Esto es así, debido a que no existen referencias, ya sean inmediatas o mediatas, a dicha problemática concreta en el trámite legislativo del proyecto de la ley.

1. Por lo anterior, es claro que dicho asunto no fue tenido en cuenta al momento de incorporar la derogatoria en el proyecto de ley y, en todo caso, tampoco existió la posibilidad de deliberación, como se anotó previamente en el análisis del cargo por consecutividad e identidad flexible.

1. Además, la Corte advierte que, dada la materia que regula la disposición acusada, esta tiene por objeto llenar las inconsistencias que presentan leyes anteriores, en este caso la Ley 769 de 2002 y, además, tiene vocación de permanencia, lo cual desconoce la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República100. En efecto, la derogatoria del artículo 167 de la Ley 769 de 2002, que otorga responsabilidades de administración a la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial sobre los parqueaderos destinados a vehículos inmovilizados por orden judicial, genera un cambio de responsable, lo cual implica que otra autoridad deba asumir el costo y compromiso de dicha guarda de vehículos. De ahí que, para la Corte, la derogatoria mencionada no tenga por efecto únicamente articular el nuevo orden jurídico que impone la regulación introducida por la Ley 1955 de 2019, sino regular un asunto particular, que es inconexo al Plan Nacional de Desarrollo y excede la regulación propia del cuatrienio.

1. Por lo anterior, la derogatoria del artículo 167 de la Ley 769 de 2002, por medio del artículo 336 de la Ley 1955 de 2019 es contraria al principio de unidad de materia.

1. Síntesis de la decisión

1. La Corte examinó si la expresión “el artículo 167 de la Ley 769 de 2002” contenida en el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, vulneraba los artículos 157 y 158 de

la Constitución Política, a los que se adscriben los principios de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia.

1. Luego de (i) determinar el alcance y las finalidades de los principios de consecutividad e identidad flexible, (ii) precisar el alcance del principio de unidad de materia en el trámite de esta clase de proyectos de ley y (iii) definir el contenido de la disposición demandada, la Sala Plena concluyó que la expresión cuestionada vulneró los principios de consecutividad e identidad flexible, así como el de unidad de materia.

1. En relación con la vulneración de los principios de consecutividad e identidad flexible, la Sala Plena señaló que la derogatoria del artículo 167 de la Ley 769 de 2002 no fue aprobada en primer debate por las Comisiones Terceras y Cuartas conjuntas de la Cámara de Representantes y el Senado de la República. El apartado demandado fue introducido en el artículo de vigencias y derogatorias solo hasta el tercer debate de la Plenaria de la Cámara de Representantes. Además, se trató de una materia nueva que no estaba asociada con algún eje temático discutido en el trámite legislativo, por lo que las Comisiones Terceras y Cuartas conjuntas de la Cámara de Representantes y el Senado de la República no tuvieron la posibilidad de considerar el tema.

1. Sobre este particular, la Sala precisó que la materia regulada por el artículo 167 de la Ley 769 de 2002, relativo a la responsabilidad de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial respecto de los vehículos inmovilizados por orden judicial, no tenía algún antecedente legislativo en el proyecto de ley original. Esto, debido a que ninguna de las materias referidas en el articulado del proyecto de ley y el documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, que es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, se refieren a la responsabilidad de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial respecto de los vehículos inmovilizados por orden judicial ni a cuestiones relativas a su modificación en el Código de Tránsito Terrestre (Ley 769 de 2002).

1. En relación con la vulneración del principio de unidad de materia, la Sala Plena advirtió que la expresión demandada carece de conexidad directa e inmediata con los pactos y estrategias que conforman la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, debido a que no tiene por objeto favorecer de alguna manera la realización de los programas y proyectos contenidos en la parte general del plan.

1. Al respecto, precisó que aunque algunos intervinientes afirmaron que la expresión demandada sí tenía relación con el pacto por la legalidad, dado su efecto útil para la materialización de la "Alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos" (línea c, objetivo 1 del pacto por la legalidad), lo cierto es que ni los pactos, ni las metas y estrategias diseñadas para la materialización de este, hacen referencia a la responsabilidad de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial respecto de los vehículos inmovilizados por orden judicial ni a la responsabilidad de los parqueaderos en los que tales vehículos son inmovilizados, ni, en términos generales, a la necesaria modificación del Código Nacional de Tránsito Terrestre en esta materia, como lo ponen de presente algunos intervinientes.

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

RESUELVE

Primero. Declarar INEXEQUIBLE la expresión "el artículo 167 de la Ley 769 de 2002", contenida en el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, "por la cual se expide el Plan Nacional

de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Comuníquese y cúmplase,

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES

Magistrado (e)

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Con aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Folios 24 a 28.

2 Folios 45 y 46.

3 Debido a los efectos de la pandemia generada por el virus Covid-19 en el territorio nacional, mediante los acuerdos del año 2020 PCSJA20 11517 de marzo 15, 11518 y 11519 de marzo 16, 11521 de marzo 19, 11526 de marzo 22, 11532 de abril 11, 11546 de abril 25,

11549 de mayo 7, 11556 de mayo 22, 11567 de junio 5 y 11581 junio 27, el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales para decidir, entre otras, “las demandas de inconstitucionalidad y la eventual revisión de acciones de tutela”, entre el 16 de marzo y el 30 de julio de la presente anualidad. En particular, en el parágrafo 1 del artículo 1 del último acuerdo citado se dispuso: “Parágrafo 1. Se mantienen suspendidos los términos en la Corte Constitucional para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad y la eventual revisión de acciones de tutela hasta el 30 de julio de 2020; en consecuencia, los despachos judiciales no remitirán los expedientes de acciones de tutela a dicha corporación”.

4 Folio 4.

5 Folio 11.

6 Folio 4.

7 Folio 14.

8 Folio 14.

9 Folios 14 y 15.

10 Folio 19.

11 Folio 19.

12 Folio 19.

13 Folio 38.

14 Folios 38 y 39.

15 Folio 38.

16 Folio 164.

17 Folio 170.

18 En el trámite del expediente de la referencia, la Secretaría General de la Corte

Constitucional recibió dos intervenciones ciudadanas en las que solicitaron la declaratoria de inexequibilidad de múltiples normas de la Ley 1955 de 2018, actualmente en trámite ante esta Corte. Sin embargo, estas no tienen por objeto cuestionar o coadyuvar, en concreto, la disposición que es objeto de control en esta decisión.

19 Folio 141.

20 Folio 141.

21 Folio 141.

22 Folio 142.

23 Folio 153.

24 Folio 153.

25 Folio 158.

26 Folio 158.

27 Folio 163.

28 Folio 95.

29 Folios 95 y 96.

30 Folio 96.

31 Folio 96.

32 Folio 96.

33 Folios 96-97.

34 Folio 97.

35 Folio 101.

36 Folio 133.

37 Folio 132.

38 Folios 166 y 167.

39 Folio 167.

40 Folio 167.

41 Folio 168.

42 Auto 011 de 2018.

43 Cfr., entre otras, la sentencia C-341 de 2014.

45 En la sentencia C-247 de 2017, reiterada en las sentencias C-002 de 2018 y C-087 de 2018, con relación a este aspecto se señala: “En línea con lo anterior, en las Sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005, la Corte precisa el alcance de los mínimos argumentativos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, al decir que hay claridad cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta; hay certeza cuando la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente y no en una que el actor deduce de manera subjetiva, valga decir, cuando existe una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional; hay especificidad cuando se define o se muestra cómo la norma demandada vulnera la Carta Política; hay pertinencia cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no [sic] estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia; y hay suficiencia cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada”.

46 Folio 31.

47 Folios 38 y 39.

48 Artículo 157. “Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: 1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva. || 2.

Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras. || 3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate. || 4. Haber obtenido la sanción del Gobierno".

49 Sentencia C-940 de 2003, reiterada en la C-273 de 2011.

50 Sentencia C-590 de 2019.

51 Cfr., sentencias C-168 de 2012 y C-473 de 2004.

52 Sentencia C-760 de 2001.

53 Sentencias C-760 de 2001, C-473 de 2004 y C-168 de 2012.

54 Cfr., al respecto, la sentencia C-453 de 2006.

55 Sentencia C-760 de 2001.

56 Sentencia C-332 de 2005, reiterada en la C-406 de 2013.

57 Cfr. Entre otras, sentencias C-702 de 1999, C-1190 de 2001 y C-674 de 2011.

58 Sentencia C-453 de 2006.

59 Sentencia C-453 de 2006.

60 Sentencia C-453 de 2006.

61 Es concordante con esta disposición el artículo 148 de la Ley 5 de 1992. Una disposición semejante se contenía en el artículo 77 de la Constitución Nacional de 1886, luego de su modificación por el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 1968.

62 Sentencia C-025 de 1993.

63 Cfr., entre otras, las sentencias C-026, C-133 y C-544 de 1993; C-022, C-039, C-070, C-089, C-104, C-319 y C-414 de 1994; C-086, C-245, C-328, C-349, C-376, C-399, C-523,

C-531 y C-596 de 1995; C-032, C-035, C-082, C-099,C-191, C-279, C-284 y C-390 de 1996; C-052, C-147, C-183, C-374, C-402, C-428, C-490, C-568, C-584, C-604, C-648 y C-656 de 1997; C-017, C-045, C-053, C-054, C-056, C-089, C-111, C-194, C-256, C-318, C-352, C-478, C-562 y C-661 de 1998; C-153, C-247, C-580, C-644, C-671, C-672, C-674 y C-897 de 1999; C-290, C-433, C-487, C-647, C-657, C-659, C-728, C-739, C-1043, C-1185, C-1262, C-1267, C-1344, C-1712 y C-1713 de 2000; C-006, C-052, C-087, C-088, C-170, C-262, C-501, C-540, C-586, C-714, C-737, C-778, C-807, C-809, C-837, C-920, C-995, C-1025, C-1144, C-1147, C-1179 y C-1190 de 2001; C-065, C-177, C-2a33, C-309, C-487, C-618, C-669, C-790, C-886 y C-887 de 2002; C-033, C-035, C-064, C-152, C-233, C-274, C-483, C-484, C-532, C-551, C-570, C-692, C-735, C-776, C-778, C-800, C-801, C-803, C-940, C-1071, C-1114 y C-1151 de 2003; C-245, C-370, C-460, C-573, C-618, C-795, C-988 y C-119 de 2004; C-064, C-208, C-706, C-798, C-923, C-1046, C-1057, C-1153 y C-1196 de 2005; C-030, C-042, C-120, C-124, C-188, C-453, C-506, C-632, C-821, C-832 y C-1147 de 2006; C-077, C-138, C-211, C-214, C-392, C-480, C-809 y C-908 de 2007; C-230, C-376, C-377, C-539, C-714, C-739, C-801, C-840, C-859, C-1060, C-1062, C-1064, C-1124 y C-1152 de 2008; C-175, C-486 y C-812 de 2009; C-073, C-333, C-397, C-398, C-400, C-432 y C-704 de 2010; C-102, C-193, C-277, C-438, C-490, C-573, C-635, C-748, C-817 y C-904 de 2011; C-006, C-133, C-292, C-363, C-540, C-571, C-634, C-747, C-894 y C-896 de 2012; C-015, C-097, C-100, C-124, C-153, C-195, C-274, C-581, C-830 y C-850 de 2013; C-313, C-386, C-388, C-465, C-670, C-683, C-784, C-933 y C-119 de 2014; C-044, C-052, C-147, C-260, C-261, C-285, C-493, C-704 y C-721 de 2015; C-015, C-016, C-154, C-204, C-263, C-359, C-360, C-373, C-379, C-453, C-518, C-620 y C-665 de 2016; C-044, C-112, C-285, C-353, C-408, C-484 y C-674 de 2017 y C-002, C-007, C-018, C-047, C-071 y C-092 de 2018.

64 Sentencias C-084, C-187 de 2019 y recientemente las sentencias C-095 de 2020, C-026 de 2020 y C-415 de 2020, en la que la Sala declaró, de manera particular, la exequibilidad de los artículos 152, 309, 310 parcial y 311 de la Ley 1955 de 2019 y la inexequibilidad de la expresión “el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018” prevista en el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, por violación del principio de unidad de materia.

65 Sentencia C-390 de 1996.

66 Sentencia C-285 de 2017. En sentido semejante se pronunció la Sala en la Sentencia C-047 de 2018, en la que señaló que este principio garantiza que: “(i) exista coherencia

normativa sistemática reflejada al interior de la Ley con el resto del ordenamiento jurídico; (ii) se impida la inclusión súbita, sorpresiva, inopinada o subrepticia de normas extrañas, aisladas, inconexas y contrarias al objeto de la ley; sobre las cuales no haya existido un verdadero debate; (iii) se consolide la voluntad democrática en el marco de una deliberación pública transparente. Por consiguiente, se restringe la formación de las leyes a un contexto temático determinado, que propende por un diálogo legislativo coherente, informado y productivo y que, como consecuencia de ello; (iv) se garantice la protección de la seguridad jurídica; y (v) se facilite el conocimiento y cumplimiento de la norma por parte de la sociedad y, en particular, de sus destinatarios".

67 Sentencia C-025 de 1993.

68 Cfr., entre otras, las sentencias C-025 de 1993, C-407 de 1994, C-055 de 1996, C-478 de 1998, C-551 de 2001, C-1025 de 2001, C-795 de 2004 y C-044 de 2017.

69 En este sentido las sentencias C-714, C-809, C-995, C-1144, C-1147 y C-1179 de 2001, C-009 de 2003 y C-400 de 2010, en las que la Corte Constitucional examinó la constitucionalidad de disposiciones contenidas en la Ley 633 de 2000 –"Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial"–, y en las sentencias C-480 y C-952 de 2007 en las que realizó control de constitucionalidad sobre disposiciones contenidas en la Ley 1111 de 2006 –"Por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales"–.

70 En algunos casos, la Corte ha hecho referencia a este concepto con la denominación de "eje rector". Para su delimitación, la jurisprudencia constitucional ha considerado relevantes los antecedentes de la ley, los debates legislativos, su título y sus precedentes. Por ejemplo, en la sentencia C-142 de 2015, la Corte consideró que era válido para tal fin tener en cuenta la exposición de motivos, los informes de ponencia, las actas de los debates en comisiones y en plenarias y sus textos originales, modificados y definitivos.

71 En una ocasión la Sala consideró que el citado vínculo se satisfacía con un análisis de pertinencia, afinidad o congruencia –sentencia C-837 de 2001–. En otras ocasiones, también de manera excepcionalísima –lo que dificulta considerar que se trate de una postura

uniforme–, la Corte exigió la confluencia de varios de aquellos criterios de conexidad, en particular en aquellos supuestos en los que el margen de configuración del legislador era limitado; así lo hizo, por ejemplo, al ejercer control de constitucionalidad sobre algunas disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (sentencias C-044 de 2017 y C-008 de 2018), del Presupuesto General de la Nación (sentencias C-803 de 2003 y C-047 de 2018) y de una convocatoria a referendo (sentencia C-551 de 2003). Con todo, es aquel –determinación de algún tipo de relación de conexidad– el estándar jurisprudencial de mayor acogida y aplicación para la generalidad de las leyes. En todo caso, como se precisa seguidamente, para valorar la relación de unidad de materia entre una disposición específica y una ley que adopta un plan nacional de desarrollo, la jurisprudencia constitucional ha construido un estándar más riguroso.

72 Conforme a lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución, en concordancia con la Ley Orgánica del Plan General de Desarrollo (Ley 152 de 1994), la ley que contiene el Plan Nacional de Desarrollo tiene unas características y un contenido específico. Dicha ley presenta una parte general, que señala los objetivos y propósitos 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 un plan de inversiones públicas, que debe contener los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

73 Sentencias C-795 de 2004, C-376 de 2008, C-008 de 2018 y C-095 de 2020.

74 Sentencia C-305 de 2004, reiterada en la C-095 de 2020.

76 Sentencias C-016 de 2016, C-453 de 2016, C-044 de 2017.

77 Sentencia C-539 de 2008, C-026 de 2020 y C-095 de 2020.

78 Cfr. Sentencia C-095 de 2020.

79 Id.

80 Sentencias C-394 de 2012 y C-095 de 2020.

81 “4. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo || 5. Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro. || 6. Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional. || 7. Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento. || 8. Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos. || 9. Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades. || 10. Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja. || 11. Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas. || 12. Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom. || 13. Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad. || 14. Pacto por la equidad de las mujeres. || 15. Pacto por una gestión pública efectiva. […] 16. Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones. || 17 – 25. Pacto por la productividad y la equidad en las regiones: – Región Pacífico: Diversidad para la equidad, la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible. || – Región Caribe: Una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad. || – Seaflower Región: Por una región próspera, segura y sostenible. || – Región Central: Centro de innovación y nodo logístico de integración productiva nacional e internacional. || – Región Santanderes: Eje logístico, competitivo y sostenible de Colombia. || – Región Amazonia: Desarrollo sostenible por una Amazonia viva. || – Eje Cafetero y Antioquia: Conectar para la competitividad y el desarrollo logístico sostenible. || – Región Llanos – Orinoquía: Conectar y potenciar la despensa sostenible de la región con el país y el mundo. || – Región Océanos: Colombia, potencia bioceánica”.

82 Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022.pdf

83 En este sentido, las intervenciones de la Secretaría Jurídica Distrital de Bogotá y el Ministerio de Transporte.

84 En particular, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

85 Gaceta del Congreso 33 de febrero 7 de 2019.

86 Acta No. 14 de marzo 22 de 2019. Gaceta del Congreso 430 de mayo 29 de 2019.

87 Gaceta del Congreso 430 de mayo 29 de 2019, p. 76.

88 La aprobación en primer debate se dio por bloques, distribuidos de la siguiente manera: (i) aprobación de artículos que no tuvieron proposiciones, (ii) aprobación de artículos que tuvieron proposiciones, pero no contaron con el aval de Gobierno nacional y (iii) aprobación de artículos que tuvieron proposiciones que sí tuvieron aval gubernamental. Solo se aprobaron por separado los artículos 82, 35, 87, 106 y, claramente, el artículo 311, sobre vigencias y derogatorias, en el cual se consideró que, debido al tiempo y a la cantidad de artículos por derogar, no fue posible estudiar de manera unificada cada artículo o disposición propuesta; por lo tanto, efectivamente, cambiaron el texto presentado por el siguiente: "Artículo 309. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias". Cfr. Gaceta del Congreso 211 de abril 9 de 2019.

89 Las cuales se encuentran referidas en las gacetas del Congreso 647, 999 y 870 de los días 22 de julio, 7 de octubre y 10 de septiembre de 2019, respectivamente.

90 Estos artículos se refirieron, entre otras, a las siguientes materias: regulación de materias primas, fondo DIAN para Colombia, recursos destinados al proyecto del Aeropuerto del Café, fondo de infraestructura carcelaria, inclusión laboral de la población más vulnerable y fondo para pueblos indígenas.

91 Gaceta del Congreso 870 de septiembre 10 de 2019, p. 110.

92 Durante la discusión del artículo 349 de este proyecto de ley, los representantes solicitaron que: (i) no se derogara el artículo 84 de la Ley 100 de 1993, relacionado con el Sistema de Fondos Privados y el Fondo de Garantía de Pensión mínima. (ii) Incluir dentro de las derogatorias el artículo 106 y 58 de la Ley 1753 de 2015 "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo". (iii) Excluir los artículos 135 de la Ley 1429 de 2010, los artículos 31 y 183 de la Ley 1450 de 2011 y se incluyera el artículo 58 de la Ley 1450 de 2011. (iv) Excluir el artículo 31 de la ley 1151 de 2007 y, en consecuencia, incluir el artículo 167 de la Ley 769 de 2002. Cfr. Gaceta del Congreso 870 de septiembre 10 de 2019.

93 Gaceta del Congreso 293 de mayo 2 de 2019, p. 58.

94 Gaceta del Congreso 315 de mayo 7 de 2019, p. 111.

95 Si bien, como lo resaltó en su intervención el Ministerio de Justicia y del Derecho, durante el trámite del proyecto de ley se presentaron discusiones acerca de modificaciones al Código de Tránsito Terrestre, de aquellas que se presentaron no es posible inferir razonablemente que pudieran tener algún tipo de relación con la derogatoria del artículo 167 de la Ley 769 de 2002. Esto es así, si se tiene en cuenta que, en general, aquellos temas relacionados con las disposiciones del Código de Tránsito Terrestre se referían a la gestión y financiación de los "sistemas de transporte" (Gaceta del Congreso 33 de febrero 7 de 2019, pp. 23 y 24; en lo pertinente, se señala allí: "Las autoridades territoriales podrán establecer una contribución a las tarifas al usuario de parqueaderos o estacionamientos. Serán sujetos activos los municipios, distritos y áreas metropolitanas. Serán sujetos pasivos los usuarios del servicio de estacionamiento"), modernización del parque automotor (Gaceta del Congreso 430 de mayo 29 de 2019, p. 12) y la gestión de vías terciarias (Gaceta del Congreso 430 de mayo 29 de 2019, p. 13).

96 Gaceta del Congreso 870 de septiembre 10 de 2019, p. 113.

97 En este sentido se pronunciaron la Alcaldía de Bogotá, el Ministerio de Transporte y el Procurador General de la Nación.

98 Sentencia C-348 de 2017.

99 Folio 140.

100 Recientemente, en la sentencia C-415 de 2020, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad (parcial) del artículo 336 de la ley del plan, porque desconocía el principio de unidad de materia. Para la Corte, la derogación del artículo 110 de la Ley 1943 de 2018 modificaba la legislación ordinaria permanente. Según indicó, las disposiciones sobre vigencia y derogatorias contenidas en las leyes aprobatorias de planes nacionales de desarrollo deben respetar la legislación permanente ordinaria y hacerse congruentes con la temporalidad de la ley del plan.