

Sentencia C-084/22

Referencia: Expediente D-14373

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019.

Demandante: Javier Alberto Cárdenas Guzmán.

Magistrada ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá D.C., nueve (9) de marzo de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Javier Alberto Cárdenas Guzmán presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. En síntesis, sostuvo que la norma acusada desconoce, de una parte, el principio de unidad de materia contenido en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, y de otra, el principio de igualdad previsto en el Preámbulo y en los artículos 13 y 209 de la Constitución Política, bajo la figura de la omisión legislativa relativa.

En Auto de 17 de agosto de 2021, la suscrita Magistrada admitió la demanda. En la misma providencia ordenó correr traslado a la Procuradora General de la Nación, comunicar el inicio del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, así como al ministro de Justicia y del Derecho y al Director Nacional de Planeación. Así mismo se ordenó la fijación en lista y se invitó a participar en este proceso a las siguientes instituciones u organizaciones: Superintendencia de Notariado y Registro, Unión Colegiada de Notariado Colombiano (UCNC), Unión de Notarios de Bogotá (UNOBOG) y a las facultades de Derecho de las universidades del Rosario, del Valle, de los Andes, EAFIT, Externado de Colombia, Javeriana, Libre de Colombia, Nacional de Colombia, Pontificia Bolivariana y Santo Tomás.

Cumplido lo previsto en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA BAJO EXAMEN

A continuación se transcribe el texto del artículo demandado:

“LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019

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 86. TRÁMITE DE REPARTO NOTARIAL. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 29 de 1973, el cual quedará así:

Artículo 15. Trámite de Reparto Notarial. El trámite de reparto notarial para los actos que involucren la constitución de propiedad horizontal, constitución o levantamiento de gravámenes, adquisición o transferencia del derecho de propiedad y adquisición o transferencia de inmuebles donde comparezcan las entidades financieras del Estado de orden nacional que otorguen o que otorgaron el crédito para la adquisición de vivienda, cuando en el círculo de que se trate haya más de una notaría, se asignarán eficientemente entre las que exista, de tal modo que la administración no establezca privilegios a favor de ningún notario. El mecanismo mediante el cual se dará cumplimiento a lo anterior deberá ser auditado anualmente por un tercero independiente, con criterios de eficiencia y transparencia.”

III. LA DEMANDA

El actor solicita que se declare inexecutable la reforma al artículo 15 de la Ley 29 de 1973, prevista en la norma demandada, porque el reparto notarial no guarda una relación directa e inmediata con los objetivos, metas y propósitos del plan nacional de desarrollo en materia de legalidad de la propiedad.

En subsidio, solicitó la exequibilidad condicionada del artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 para que: “se entienda que todas las entidades públicas también deberán efectuar el reparto notarial a fin de no establecer ningún tipo de preferencias entre las Notarías y en armonía con el principio de igualdad. Para ello, deberá adoptarse por parte de las autoridades competentes el mecanismo previsto en este mismo artículo.”[1]

De forma preliminar, a modo de contexto, el demandante advierte que la reforma introducida por el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019, al modificar el reparto de escrituras públicas en las que interviene una entidad pública vulnera: (i) el principio de unidad de materia pues carece de conexidad con la ley que la contiene distorsionando el principio democrático; y (ii) el principio de igualdad por cuanto “reduce el reparto notarial a los actos que involucren la constitución de propiedad horizontal, constitución o levantamiento de gravámenes, adquisición o transferencia del derecho de propiedad y adquisición o transferencia de inmuebles donde comparezcan las entidades financieras del Estado de orden nacional que otorguen o que otorgaron el crédito para la adquisición de vivienda. Contrario sensu, las demás entidades públicas que (i) no sean financieras o del orden nacional o (ii) no hayan otorgado créditos para la adquisición de vivienda o (iii) que habiendo cumplido los dos requisitos anteriores, tengan por objeto realizar un acto jurídico diferente a los descritos en el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019, no están obligadas a realizar el reparto notarial y, en consecuencia, pueden optar por la Notaría de su preferencia para elevar las escrituras públicas, lo que desconoce el principio de igualdad al dejar en libertad de las

entidades públicas exceptuadas, favoreciendo a unas Notarias en desmedro de otras y afectando el ejercicio mismo de la función fedataria.”[2]

En lo relacionado con el cargo por unidad de materia, el demandante puntualizó que se trata de un principio que debe observarse durante el trámite legislativo y que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional persigue dos objetivos, a saber: la coherencia y la transparencia.[3] Agrega que este principio impone la conexión o vínculo entre los objetivos o metas contenidos en la parte general del plan y los instrumentos creados por el Legislador para alcanzarlos.[4] En tal sentido, descarta que el artículo acusado tenga una relación estrecha con los objetivos de legalidad, emprendimiento y equidad contenidos en la ley del plan nacional de desarrollo, así como con los doce pactos adicionales que desarrollan estrategias transversales.

En cuanto al pacto por la legalidad advierte que el reparto notarial no está conectado con las libertades individuales ni los bienes públicos ni la protección de los derechos humanos. Sostiene que: “Tampoco, el imperio de la ley tiene relación con el reparto notarial, por cuanto este no está determinado por la previsión de una norma legal que así lo disponga expresamente, sino que depende de la sujeción de las autoridades públicas y los particulares al principio de legalidad y principalmente el de supremacía constitucional, consagrado en el artículo 4 superior. Por último, el reparto notarial concebido en la Ley 1955 de 2019 puede estar relacionado con la lucha contra la corrupción, pero en un sentido totalmente contrario, al abrir una compuerta que, sin tener un criterio constitucional de soporte, permite que los funcionarios de las entidades públicas excluidas del reparto acudan a la Notaría de su preferencia, lo cual puede convertirse en una antítesis de los objetivos de la ley del PND.”[6]

En lo relacionado con el pacto por el emprendimiento, señala que el reparto notarial no tiene una vocación económica, ni prevé facilidades para la creación del trabajo o el desarrollo de una actividad productiva. Simplemente, el reparto notarial debe buscar la transparencia entre todas las entidades públicas y los demás intervinientes en el proceso de asignación de dicho instrumento público.

En cuanto al pacto por la equidad, enfatiza que el reparto notarial es ajeno a la búsqueda de la igualdad de oportunidades para todos, por medio de 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.

Adiciona que no existe una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del plan descritos y la disposición censurada sobre reparto notarial ni puede establecerse una relación de medio a fin entre unos y otra. De modo tal, que el artículo demandado no es instrumental a la ley que la contiene. Al respecto, precisa que: “el artículo 86 de la Ley 1955 está contenido en la subsección 4 “Legalidad de la propiedad”, que hace parte de la Sección 1 “Pacto por la Legalidad: Seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia” sin que exista una relación entre el reparto notarial y la legalidad de la propiedad. En el reparto notarial no se discute la propiedad de un bien inmueble que requiere de la celebración de una escritura pública en la que interviene una entidad pública, para que los actos jurídicos sobre estos tengan plenos efectos.”[7]

En conclusión, el demandante argumenta que no existe un vínculo directo entre lo regulado por el artículo demandado sobre reparto notarial como procedimiento administrativo y las temáticas que deben ser reguladas en una ley del plan nacional de desarrollo.

Por último, señala que la norma acusada también infringe el derecho a la igualdad previsto en el Preámbulo y los artículos 13 y 209 de la Constitución Política, bajo la estructura de la omisión legislativa relativa. En tal sentido, en seguimiento de los requisitos de la jurisprudencia constitucional, plantea frente a cada exigencia argumentativa lo siguiente:

Existencia de una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo: indica el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019.

Que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, debían estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o en general, que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Carta, resulta esencial para armonizar la disposición jurídica censurada con los mandatos de la Carta: señala que “al regular el reparto de escrituras públicas para entidades públicas del orden nacional de carácter financiero que otorguen crédito para la adquisición de vivienda sobre determinados actos tales como la constitución de propiedad horizontal, constitución o levantamiento de gravámenes, adquisición o transferencia del derecho de propiedad y adquisición o transferencia de inmuebles, excluye el ingrediente esencial de la igualdad, puesto que deja por fuera de su regulación los actos de las entidades públicas que no ostentan esta calidad. En otros términos, el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 no está armonizado con el artículo 13 superior toda vez que eliminó la obligación de todas las entidades públicas de someter a reparto las escrituras públicas en donde intervienen, lo cual de forma inconstitucional habilitaría a dichas entidades a elegir la Notaría de su preferencia sin límite alguno, afectando la igualdad entre las Notarías de un determinado círculo notarial y sin establecer algún parámetro para que las entidades excluidas se vean sometidas al reparto notarial.”

La exclusión de los casos o ingredientes debe carecer de un principio de razón suficiente: presenta en un cuadro el trámite legislativo indicando las gacetas del Congreso donde se aprobó el artículo 86 acusado para concluir que el tema no fue debatido.

En los casos de exclusión, se debe generar una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma: alega que la desigualdad negativa no es más que la supresión del reparto de escrituras públicas a la mayoría de las entidades públicas, por cuanto aquellas que no tienen la naturaleza jurídica de ser entidades financieras del orden nacional y no otorgan créditos para la adquisición de vivienda y realizan determinados actos, no están obligadas, compelidas o sujetas a realizar el reparto. La desigualdad negativa se traduce en la transformación del principio de reparto basado en la imparcialidad y transparencia a un principio de rogación que es aplicable únicamente a los particulares, por lo que permitir a una entidad pública otorgar una escritura pública en una Notaría sin siquiera determinar los criterios de su elección y afectando a las demás notarias en una clara vulneración al principio de igualdad.

La omisión es consecuencia de la inobservancia de un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al Legislador: reconoce que: “la Constitución no prevé ninguna disposición frente al reparto notarial debido a que esta materia debe ser regulada por la ley. En caso que la Corte adopta una posición en la que el mandato específico sea que la Constitución prevea alguna norma sobre una materia tan específica, sería exigirle al constituyente primario y a los demandantes en las acciones públicas de inconstitucionalidad que encuentren en la Constitución el artículo, inciso o párrafo que establece el reparto notarial, siendo este un nivel de detalle ajeno a las normas constitucionales.”[8]

IV. INTERVENCIONES

Intervenciones que solicitan la inexecutableidad

Universidad Pontificia Bolivariana

Integrantes de la Escuela de Derecho y Ciencias Polítics de la Universidad Pontificia Bolivariana (UPB Medellín)[9] solicitan declarar la inexecutableidad del artículo 86 de la Ley 1955 de 2019. En su criterio el artículo demandado no tiene conexión directa, ni inmediata, con los objetivos, metas, estrategias y programas generales del plan nacional de desarrollo. Explican que, según la jurisprudencia constitucional, no se satisface el principio de unidad de materia, entre otras hipótesis, cuando (i) la efectividad de una norma general contenida en el plan nacional de desarrollo no se deriva directa e inequívocamente de la ejecución de una norma instrumental particular, sino que se requiere el concurso de otras condiciones o circunstancias; o (ii) la norma contenida en el plan nacional de desarrollo busca llenar vacíos e inconsistencias que se presentan en el ordenamiento jurídico.

Agregan que, siguiendo la metodología de la jurisprudencia constitucional, el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 se encuentra ubicado en la Subsección 4, Legalidad de la propiedad, del Capítulo II, Mecanismos de ejecución del plan, del Título II del Plan Nacional de Desarrollo. Lo anterior para concluir que a pesar de la ubicación de la norma demandada en la sección sobre medidas de ejecución, ella no es parte instrumental de los lineamientos programáticos del plan nacional de desarrollo, pues no constituye una expresión de la función de planeación a cargo del Legislativo ni impulsa la materialización del plan a través de la consecución de sus ejes teleológicos.

El plan nacional de desarrollo contiene pactos estructurales, transversales y regionales para conseguir sus objetivos.[10] La norma demandada no posee conexión “suficiente y necesaria”, y ni siquiera una conexión “remota o eventual” con el pacto estructural por la equidad o con el pacto transversal por la gestión pública efectiva, pues los procedimientos notariales de reparto no guardan relación con la eficiencia en la gestión del gasto público o con el incremento de las capacidades humanas de las entidades públicas.

Si bien la norma posee una conexión con el pacto por la legalidad, esa conexión es “remota o eventual” porque ninguna de las líneas de legalidad con las que cuenta el pacto[11] tiene relación con los procesos de legalización de la propiedad. La legalización de la propiedad, enfocada en el pacto por el emprendimiento en zonas rurales dispersas, donde escasamente existe una notaría, no tiene conexión con la definición de reglas notariales de reparto, las cuales son aplicables, sobre todo, en el sector urbano.

Finalmente, señalan que la ley reformada (Ley 29 de 1973) es una ley que debe ser modificada por una ley ordinaria y que tiene vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico.

Unión de Notarios de Bogotá - UNOBOG

La representante legal y presidente de la Unión de Notarios de Bogotá, UNOBOG,[12] solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 86 de la Ley 1955 de 2019. Sobre el cargo de vulneración al principio de unidad de materia, considera que la norma demandada carece de correspondencia con el resto del articulado de la Ley 1955 de 2019. Explica que no existe justificación para que en la conformación de la ley referida al plan nacional de desarrollo se incluyera un artículo que carece de relación alguna con las metas la inclusión social y productiva,

emprendimiento y la legalidad, que constituyen los ejes de la ley demandada.

La interviniente considera que de la literalidad del título y el artículo primero de la ley aprobatoria del plan de desarrollo, es posible concluir que en ellos no se encuentra ninguna temática relacionada con la prestación del servicio público notarial.

En lo relacionado con el cargo por violación a la igualdad señala que la norma atacada: “establece un panorama que excluye del procedimiento del reparto notarial los criterios de equidad e igualdad en el mismo, al permitir que un amplísimo margen de escrituras en las que participen entidades estatales se aplicaría, de manera errada, la autonomía y la discrecionalidad de las mismas para la elección de la Notaría donde ha de llevarse a cabo el acto o negocio jurídico que deba elevarse a escritura pública (...) procediendo a derogar y sustituir el contenido garantista y acorde con postulados constitucionales, que contenía el artículo 15 de la ley 29 de 1973.”

En tal sentido, enfatiza que la modificación introducida por el artículo acusado desnaturaliza la figura del reparto notarial equitativo, transparente y en condiciones de igualdad. En contraste, puntualiza que el principio de rogación, entendido como el derecho a escoger la notaría en la que se realizará el trámite es propio de los particulares pero no puede extender sus alcances a la administración.

Unión Colegiada del Notariado Colombiano

El Presidente de la Unión Colegiada del Notariado Colombiano[13] solicita que se declare la inconstitucionalidad de la norma demandada. Explica que la función pública notarial es una actividad rogada, por regla general, los particulares pueden elegir, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, el despacho notarial de su preferencia. En cambio, y por excepción, en aras de salvaguardar los principios de protección del interés general, transparencia y neutralidad, al Estado se le impide la elección discrecional del despacho notarial cuando requiere acudir a él. La norma demandada disminuye de modo drástico el alcance de esa excepción, lo cual desnaturaliza la prohibición para las autoridades públicas de hacer valer cualquier interés particular en el ejercicio de sus funciones y permite la discrecionalidad en la elección de la notaría.

En cuanto al cargo de vulneración del principio de unidad de materia, considera que el reparto notarial no tiene relación alguna con las metas, planes y programas, principalmente económicos, del plan nacional de desarrollo. Agrega que la restricción del régimen de reparto notarial previsto en la norma censurada no representa en sí mismo ningún programa o proyecto de inversión, ni una norma instrumental para el desarrollo del plan, pues no guarda conexidad directa con los objetivos y programas del plan.

En cuanto al cargo por violación del principio de igualdad, sostiene que la posibilidad de selección discrecional de despachos notariales por los funcionarios de entidades públicas elimina la igual concurrencia de distintos despachos notariales para la prestación del servicio, lo cual atenta contra los principios de la función pública.

Intervenciones que solicitan la exequibilidad

Ministerio de Justicia y del Derecho

El Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico[14] solicita que se declare la exequibilidad del artículo 86 de la Ley 1955 de 2019. En lo relacionado con la presunta

vulneración del principio de unidad de materia reseña el carácter multitemático y heterogéneo de la ley del plan, destacando el margen de configuración del legislador, el respeto del principio democrático y que para el análisis es necesario tener en cuenta el documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad.”

Agrega que el artículo 86 demandado está contenido en la Subsección 4, denominada Legalidad de la propiedad, de la Sección I denominada “Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia”, acápites que a su vez hacen parte del Capítulo II sobre “mecanismos de ejecución del plan” del Título II. Al respecto, puntualiza que el: “artículo 86 es una disposición instrumental, pues no establece ningún objetivo general o meta, sino que constituye una medida encaminada a lograr una asignación equitativa de escrituras públicas relacionadas con actos en los que intervengan entidades financieras del Estado del orden nacional, relacionados con créditos de vivienda y que involucren la constitución de propiedad horizontal, constitución o levantamiento de gravámenes, adquisición o transferencia del derecho de propiedad y adquisición o transferencia de inmuebles. También es una medida para lograr eficiencia administrativa en este tipo de trámites.”

En concreto, vincula la norma demandada con dos objetivos del pacto estructural de legalidad. De un lado, el objetivo tres denominado “Cobertura y calidad de servicios de justicia ofrecidos por el Ejecutivo”, porque si bien es cierto que los notarios no son parte del ejecutivo, sí desarrollan una actividad de interés general, la función fedante. Y de otro lado, el componente de “Alianza contra la corrupción: tolerancia cero contra los corruptos” en su faceta de transparencia[15] porque al incluir obligaciones de reparto para este tipo de actos, dejando claro tal y como lo enuncia la norma que no se establecerán privilegios en favor de ningún notario y que esta actividad será auditada anualmente por un tercero independiente, evita que se genere prerrogativa alguna, evitando así posibles escenarios de corrupción.

En lo relacionado con el cargo por violación del principio de igualdad enfatiza que el cargo no cumple con los requisitos jurisprudenciales para habilitar un pronunciamiento. Adiciona, que: “para este Ministerio, la norma no elimina la obligación de reparto de las entidades públicas, simplemente desconcentra el trámite de reparto notarial que venía adelantando la Superintendencia de Notariado y Registro, a través de la Dirección de Administración Notarial y de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos del País, permitiendo que esta entidad únicamente conserve la facultad respecto del reparto notarial especial de los actos en los que interviene el Fondo Nacional del Ahorro y las entidades territoriales reglado por el artículo 44 de la Ley 1537 de 2012 y el reparto ordinario correspondiente al sistema de reparto y matrícula inmobiliaria contemplado por el artículo 15 de la Ley 1183 de 2008, reglamentado por el Decreto 2742 de 2008.”

Finalmente, indica que tanto las entidades estatales de carácter financiero a las que se refiere la norma demandada en esta oportunidad, como las entidades administrativas nacionales y descentralizadas conservan la obligación de definir procedimientos de reparto notarial que se ajusten a sus necesidades y procesos propios, y que atiendan a los principios de eficacia, transparencia, equidad e igualdad conforme con lo regulado en los artículos 79.2 de la Ley 1952 de 2019 y 44 de la Ley 1537 de 2012.

Superintendencia de Notariado y Registro

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro[16] solicita declarar la exequibilidad de la norma demandada. Explica que la norma tiene carácter

instrumental para el plan nacional de desarrollo, porque se encuentra ubicada en la Subsección 4 "Legalidad de la Propiedad", la cual se encuentra a su vez dentro de la Sección I "Pacto por la Legalidad: Seguridad Efectiva y Justicia Transparente para que todos Vivamos con Libertad y en Democracia", el cual a su turno hace parte del Capítulo II "Mecanismos de Ejecución del Plan." Igualmente, considera que la norma guarda conexidad con los elementos que direccionan y definen el plan, específicamente con el objetivo de sentar las bases de la legalidad (cita el documento Bases del Plan en la introducción de este Pacto). Por lo que en su concepto, la norma busca regular el reparto notarial como parte de los trámites de la propiedad de los inmuebles y, en esa medida, garantizar la seguridad jurídica de la disposición de los bienes de los colombianos.

En lo relacionado con el cargo de vulneración al principio de igualdad, sostiene que el Legislador tiene la facultad para reglamentar el servicio público de notaría y no era su obligación considerar todos los supuestos que se pueden presentar en la disposición de la propiedad inmueble en el país. Finalmente, sostiene que no existe omisión legislativa relativa, pues el argumento de la demanda en ese sentido es sesgado y desconoce las demás normas sobre el reparto notarial.

Intervención extemporánea

El 15 de septiembre de 2021, se recibió intervención extemporánea de la Universidad Santo Tomás.[17]

V. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, la Procuradora General de la Nación, mediante concepto del 5 de octubre de 2021, solicitó a la Corte proferir un fallo inhibitorio en relación con la demanda contra el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019.

Considera que la demanda es inepta para generar un pronunciamiento de fondo. Específicamente, que se incumple el requisito de certeza, pues los cargos de inconstitucionalidad se estructuran a partir de un entendimiento equivocado de la norma demandada, teniendo en cuenta las normas de reparto, contrario a la interpretación del demandante, no fueron derogadas por la norma. En efecto, en su criterio, el artículo 15 de la Ley 29 de 1973 no tenía contenido positivo dado que su texto original fue derogado,[18] y la norma que lo derogó fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-285 de 2017, sin que se estipulara la reviviscencia del artículo original. En ese contexto, considera que el artículo demandado solo busca la desconcentración del reparto notarial para las entidades financieras específicas del Estado.

Igualmente, advierte que los cargos son insuficientes. En relación con el cargo de desconocimiento del mandato de igualdad, la norma no permite a las autoridades públicas escoger a su preferencia una notaría pues el deber de someter a reparto los actos continúa vigente de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 62.2 de la Ley 734 de 2002 y 79.2 de la Ley 1952 de 2019.

Finalmente, sobre la violación del principio de unidad de materia, la demanda no explica por qué la norma no guarda conexidad con los objetivos del plan nacional de desarrollo. Esto por cuanto, se ignora la verdadera finalidad de la norma acusada, que busca hacer más eficiente la labor de las entidades públicas del orden nacional de carácter financiero que otorguen crédito para la adquisición de vivienda sobre determinados actos tales como la constitución de propiedad

horizontal, constitución o levantamiento de gravámenes, adquisición o transferencia del derecho de propiedad y adquisición o transferencia de inmuebles.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la acusada en esta ocasión.

2. Cuestión previa. Examen sobre la aptitud sustantiva de la demanda

2.1. Antecedentes

Para la Corte es preciso definir la aptitud de los cargos formulados contra el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019, por desconocimiento del principio de unidad de materia (artículos 158 y 169 de la CP) y por violación del principio de igualdad (Preámbulo y artículos 13 y 209 de la CP), bajo el esquema de la omisión legislativa relativa. Esto, teniendo en cuenta la solicitud de inhibición planteada por la Procuraduría General de la Nación.

En el primer cargo, vulneración del principio de unidad de materia, el demandante propone la falta de conexidad directa e inmediata entre la modificación introducida por el artículo 86 demandado sobre reparto notarial y los objetivos, metas y propósitos del plan nacional de desarrollo. En concreto, que no existe relación de medio a fin, de carácter instrumental, entre la norma acusada y los pactos estructurales de legalidad, emprendimiento y equidad, ni tampoco con los pactos transversales previstos en la Ley 1955 de 2019.

El segundo cargo se funda en el desconocimiento del principio de igualdad bajo el esquema de omisión legislativa relativa, porque a su juicio la norma censurada altera la obligación de todas las entidades públicas de someter a reparto las escrituras públicas en donde intervienen, lo cual de forma inconstitucional habilitaría a dichas entidades a elegir la notaría de su preferencia sin límite alguno, afectando la igualdad entre las notarías de un determinado círculo notarial.

Por consiguiente, el demandante solicita a la Corte que se declare inexecutable el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019, o subsidiariamente la exequibilidad condicionada, para que: “se entienda que todas las entidades públicas también deberán efectuar el reparto notarial a fin de no establecer ningún tipo de preferencias entre las Notarías y en armonía con el principio de igualdad. Para ello, deberá adoptarse por parte de las autoridades competentes el mecanismo previsto en este mismo artículo.”

Por su parte, el Ministerio Público pide a la Corte un pronunciamiento inhibitorio por cuanto los cargos carecen de certeza y suficiencia. Considera que el demandante hace una lectura errada de la modificación que contiene la norma pues en su concepto el artículo 15 de la Ley 29 de 1973 reformado por el artículo acusado no se encontraba vigente y la obligación de reparto equitativo se encuentra consagrada en otras disposiciones (artículos 62.2 de la Ley 734 de 2002 y 79.2 de la Ley 1952 de 2019). Agrega que, la demanda no explica por qué la norma no guarda conexidad con los objetivos del plan nacional de desarrollo. Esto por cuanto, se ignora la verdadera finalidad de la norma acusada, que busca hacer más eficiente la labor de las entidades públicas del orden nacional de carácter financiero que otorgan escrituras públicas.

Una vez presentados los cargos de la demanda y las objeciones a estos procede la Corte a exponer los parámetros bajo los cuales se examinará la aptitud de la demanda.

2.2. Parámetros de análisis para los cargos de constitucionalidad

De conformidad con el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, la demanda de inconstitucionalidad debe contener tres elementos esenciales: (i) referir con precisión el objeto demandado, (ii) el concepto de la violación y (iii) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto (Art. 241 de la CP y Art. 2 del Decreto 2067 de 1991). A su vez, respecto del concepto de la violación se ha establecido que los cargos deben cumplir con tres parámetros básicos: (i) el señalamiento de las normas constitucionales que consideren infringidas (Art. 2, num. 2 del Decreto 2067 de 1991); (ii) la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas; y (iii) la presentación de las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución. Vinculado a lo anterior, ha determinado que las razones expuestas para sustentar cabalmente la censura constitucional deben ser -al menos- claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

La claridad hace relación a que los argumentos sean determinados y comprensibles y permitan captar en qué sentido el texto que se controvierte infringe la Carta. Deben ser entendibles, no contradictorios, ilógicos ni anfibológicos.

Conforme la exigencia de la certeza, de una parte, se requiere que los cargos tengan por objeto un enunciado normativo perteneciente al ordenamiento jurídico e ir dirigidos a impugnar la disposición señalada en la demanda y, de la otra, que la norma sea susceptible de inferirse del enunciado acusado y no constituir el producto de una construcción exclusivamente subjetiva, con base en presunciones, conjeturas o sospechas del actor.

La especificidad de los cargos supone concreción y puntualidad en la censura, es decir, la demostración de que el enunciado normativo exhibe un problema de validez constitucional y la explicación de la manera en que esa consecuencia le es atribuible.

Es necesario que los cargos sean también pertinentes y, por lo tanto, por una parte, que planteen un juicio de contradicción normativa entre una disposición legal y una de jerarquía constitucional y, por la otra, que el razonamiento que funda la presunta inconstitucionalidad sea de relevancia constitucional, no legal, doctrinal, político o moral. El cargo tampoco es pertinente si el argumento en que se sostiene se basa en hipótesis acerca de situaciones de hecho, reales o de hipotética ocurrencia, o ejemplos en los que podría ser o es aplicada la disposición.

Por último, la suficiencia implica que el razonamiento jurídico contenga un mínimo desarrollo, en orden a demostrar la inconstitucionalidad que le imputa al texto demandado. El cargo debe proporcionar razones, por lo menos básicas, que logren poner en entredicho la presunción de constitucionalidad de las leyes, derivada del principio democrático, que justifique llevar a cabo un control jurídico sobre el resultado del acto político del Legislador.[19]

Los anteriores requisitos deben ser verificados por el magistrado sustanciador al admitir la demanda. Sin embargo, este análisis inicial tiene un carácter provisional debido a que carece de la exigencia y el rigor deliberativos “de aquél que debe realizarse al momento de entrar a decidir sobre la exequibilidad de los enunciados o de los contenidos normativos acusados”. [20] Por esa razón, la Corte ha señalado que la superación de la fase de admisión no impide que la Sala Plena analice con mayor detenimiento y profundidad los cargos propuestos. Ello, en tanto la admisión de la demanda “responde a una valoración apenas sumaria de la acción que no compromete ni

define la competencia del pleno de la Corte”[21] para decidir los asuntos puestos a su consideración en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales.

En los anteriores términos, es indispensable que la demanda de inconstitucionalidad satisfaga las mencionadas exigencias mínimas, para que pueda ser emitido un pronunciamiento de fondo. En caso contrario, no poseerá aptitud sustantiva y la Corte deberá declararse inhibida para fallar.

2.3. Aptitud sustantiva de la demanda por el cargo de unidad de materia. Incumplimiento de la carga argumentativa al plantear una omisión legislativa relativa y del requisito de suficiencia respecto del cargo por igualdad

Para la Sala el cargo de inconstitucionalidad por vulneración del principio de unidad de materia propuesto contra el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 es apto. En contraste, el cargo por violación del principio de igualdad incumple el requisito de suficiencia como pasa a explicarse.

El cargo por violación del principio de unidad de materia es apto (artículos 158 y 169 de la CP).

Es claro al señalar una acusación comprensible relacionada con la lesión del principio de unidad de materia. Así, plantea que la norma censurada, que modifica el reparto notarial, no tiene una relación directa e inmediata con los objetivos, metas y propósitos del plan nacional de desarrollo.

Es cierto por cuanto deriva un contenido normativo verificable del artículo 86 de la Ley 1955 de 2019, pues establece que reformó el artículo 15 de la Ley 29 de 1973, modificando la forma de efectuar el reparto notarial cuando se trate de actos que involucren la constitución de propiedad horizontal, constitución o levantamiento de gravámenes, adquisición o transferencia del derecho de propiedad y adquisición o transferencia de inmuebles donde comparezcan las entidades financieras del Estado de orden nacional que otorguen o que otorgaron el crédito para la adquisición de vivienda.

Por su parte, el Ministerio Público reprocha la falta de certeza del cargo por dos razones: i) el artículo 15 de la Ley 29 de 1973 en su texto original fue derogado por la Ley 1796 de 2016 y esta a su vez fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-285 de 2017 sin que operara la reviviscencia de la norma; y ii) las obligaciones de reparto equitativo en todo caso están previstas en los artículos 62.2 de la Ley 734 de 2002 y 79.2 de la Ley 1952 de 2019.

Con el propósito de analizar las objeciones sobre la certeza del cargo, la Sala considera pertinente referirse a las reformas que ha presentado el artículo 15 de la Ley 29 de 1973, en los siguientes términos:

Ley 29 de 1973, Art. 15	Ley 1796 de 2016, Art. 13	Ley 1955 de 2019, Art. 86
Artículo 15°. Los actos de la Nación, los Departamentos, Intendencias, Comisarías y Municipios y, en general, de todos sus organismos administrativos, institutos, empresas	ARTÍCULO 13. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 29 de 1973, el cual quedará así: Artículo 15. Los actos de la nación, los departamentos y municipios y, en general, de todos sus organismos administrativos, institutos, empresas industriales y	ARTÍCULO 86. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 29 de 1973, el cual quedará así: Artículo 15. Trámite de Reparto Notarial. El trámite de reparto notarial para los actos que involucren la constitución

<p>industriales y comerciales y sociedades de economía mixta, que deban celebrarse por medio de escritura pública, cuando en el círculo de que se trate haya más de una Notaría, se repartirán equitativamente entre las que existan. La Superintendencia de Notariado y Registro reglamentará el procedimiento del reparto, de modo que la Administración no establezca privilegios en favor de ningún Notario.</p>	<p>comerciales y sociedades de economía mixta, que deban celebrarse por medio de escritura pública, cuando en el círculo de que se trate haya más de una Notaría, se asignarán equitativamente entre las que existan. La Superintendencia de Notariado y Registro reglamentará el procedimiento de asignación, de modo que la Administración no establezca privilegios en favor de ningún Notario.</p>	<p>de propiedad horizontal, constitución o levantamiento de gravámenes, adquisición o transferencia del derecho de propiedad y adquisición o transferencia de inmuebles donde comparezcan las entidades financieras del Estado de orden nacional que otorguen o que otorgaron el crédito para la adquisición de vivienda, cuando en el círculo de que se trate haya más de una notaría, se asignarán eficientemente entre las que exista, de tal modo que la administración no establezca privilegios a favor de ningún notario. El mecanismo mediante el cual se dará cumplimiento a lo anterior deberá ser auditado anualmente por un tercero independiente, con criterios de eficiencia y transparencia.</p>
<p>El incumplimiento de esta disposición hará incurrir al responsable en multa de quinientos pesos (\$ 500.00) a cinco mil pesos (\$ 5.000.00), que impondrá disciplinariamente, con conocimiento de la causa, la Superintendencia de Notariado y Registro, de oficio o a petición de cualquier persona natural o jurídica.</p>	<p>Cada una de las entidades sometidas al régimen establecido en la presente disposición será responsable de dar cumplimiento al procedimiento y dar asignación de los actos de escrituración en el círculo notarial que corresponda en orden ascendente. Si versa sobre inmuebles deberá tener en cuenta la ubicación de los mismos. La Superintendencia de Notariado y Registro adelantará la vigilancia respectiva.</p>	
<p>Parágrafo. Los establecimientos bancarios, oficiales y semioficiales, que tengan por objeto principal de sus actividades desarrollar planes de vivienda y negocios de finca raíz, quedan sometidos al régimen de reparto y de sanciones de que tratan los anteriores incisos.</p>	<p>PARÁGRAFO 1o. En las ciudades en las que haya más de un círculo registral, la asignación de los actos escriturarios deberá efectuarse, en tratándose de inmuebles, en las notarías que se ubiquen dentro de la comprensión territorial del círculo registral correspondiente.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. ___ Con observancia del inciso segundo</p>	

del artículo 44 de la Ley 1537 de 2012, el trámite especial de reparto notarial para los actos que involucren la constitución de propiedad horizontal, constitución o levantamiento de gravámenes, adquisición o transferencia del derecho de propiedad y adquisición o transferencia de inmuebles definidos como Vivienda de Interés Social y Prioritaria donde comparezcan las entidades financieras del Estado de orden nacional que otorguen o que otorgaron el crédito para la adquisición de vivienda, será reglamentado por la Superintendencia de Notariado y Registro, quien tendrá en cuenta para la asignación la ubicación del inmueble y en su labor de control y vigilancia aplicará el criterio de equidad a fin de no otorgar privilegios a ningún notario.”

Como puede observarse el artículo 15 de la Ley 29 de 1973 fue modificado en dos oportunidades, a través de reforma introducida por el artículo 13 de la Ley 1796 de 2016 y por el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 –hoy demandado. Asimismo, es pertinente mencionar que el artículo original fue declarado exequible por la Sentencia C-216 de 1994,[22] mientras que mediante Sentencia C-285 de 2017,[23] la Corte declaró la inexecutable del artículo 13 de la Ley 1796 de 2016 por violación del principio de consecutividad.

En ese contexto, considera la Corte advertir que la Sentencia C-285 de 2017 no se pronunció en la parte motiva sobre la reviviscencia del artículo 15 de la Ley 29 de 1973 en su versión original. En tal sentido, la Corte ha indicado que la reviviscencia de una norma derogada no es automática y que requiere un examen de necesidad caso a caso.[24]

Lo anterior, significa, en principio, que no operó la reviviscencia por disposición expresa de la Sentencia C-285 de 2017, no obstante, en este caso, por lo menos para el Legislador el artículo 15 de la Ley 29 de 1973 estaba vigente y decidió reformarlo. Lo anterior supone que la consecuencia de la inexecutable del artículo 13 de la Ley 1796 de 2016 es que la subrogación del artículo 15 de la Ley 29 de 1973 quedó sin efectos y la versión que había sido subrogada volvió a estar vigente. Es por esa razón que el artículo 15 de la Ley 29 de 1973, fue objeto de una nueva subrogación por parte de la disposición demandada (artículo 86 de la Ley 1955 de 2019).

Adicionalmente, para la Sala en el análisis de certeza del cargo por unidad de materia lo que se

verifica es que la demanda realice un reproche sobre la disposición acusada, por lo que no interesa si el artículo reformado estaba derogado. De otra parte, en la certeza del cargo no se evalúa si existen contenidos similares en otras normas vigentes como lo propone el Ministerio Público máxime si es para señalar que la obligación de reparto equitativo se encuentra en otras disposiciones. El juicio de constitucionalidad se circunscribe al texto demandado salvo que sea necesaria una integración normativa. En este caso basta con evidenciar que se demanda un artículo, cuyo contenido es verificable, por su falta de relación con la ley que lo contiene.

Como se puede observar se trata de un contenido normativo autónomo que reforma el artículo 15 de la Ley 29 de 1973 en lo referente al trámite del reparto notarial. En esa medida, no es de recibo el reproche del Ministerio Público sobre la certeza del cargo al considerar que el artículo 15 de la Ley 29 de 1973 no se encontraba vigente y que las obligaciones de reparto equitativo en todo caso están previstas en los artículos 62.2 de la Ley 734 de 2002 y 79.2 de la Ley 1952 de 2019.

Es específico por cuanto señala las razones por las que la modificación del reparto notarial en los eventos descritos desconoce el principio de unidad de materia al no encontrarse ninguna conexidad directa e inmediata con los pactos estructurales de legalidad, emprendimiento y equidad y los pactos transversales contenidos en la ley del plan nacional de desarrollo.

Presenta argumentos pertinentes en tanto son de índole constitucional sobre la inexistencia de la relación medio fin entre la norma y la ley que la contiene, ni la instrumentalidad que dé cuenta que la reforma introducida por el artículo 86 demandado responda a las metas, objetivos y propósitos de la Ley 1955 de 2019.

Y es suficiente por cuanto genera una duda sobre la existencia de una norma que al parecer hace parte de la Ley 1955 de 2019 sin tener conexidad directa e inmediata con los objetivos, metas y propósitos del plan nacional de desarrollo, lo que vulneraría el principio de unidad de materia.

Por su parte, el cargo por violación de igualdad presentado a partir de la figura de la omisión legislativa relativa es inepto porque incumple con la carga argumentativa y el requisito de suficiencia.[25]

Al respecto, la Sala recuerda que la jurisprudencia constitucional ha establecido que un cargo por omisión legislativa relativa exige que la demanda identifique: “(i) la existencia de una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o en general, que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con el Texto Superior, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que, en los casos de exclusión, la falta de justificación y objetividad genere una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado de la inobservancia de un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al legislador.”[26]

Por su parte, el demandante propone (i) una norma sobre la cual se predique la omisión: el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019; (ii) que la norma excluye de su regulación a todas las entidades públicas de someter a reparto las escrituras públicas en donde intervienen; (iii) que la exclusión carece de razón suficiente en tanto de acuerdo con el trámite legislativo la aprobación

del artículo 86 acusado no fue debatida; (iv) que la desigualdad negativa entendida como la supresión del reparto de escrituras públicas a la mayoría de las entidades públicas, por cuanto aquellas que no tienen la naturaleza jurídica de ser entidades financieras del orden nacional y no otorguen créditos para la adquisición de vivienda y realicen determinados actos, no están obligadas a realizar el reparto; y (v) la omisión es consecuencia de la inobservancia de un deber específico impuesto directamente por el constituyente al Legislador.

Para la Sala el cargo no cumple con la carga argumentativa exigida en un cargo por omisión legislativa relativa. En efecto, aunque identifica la norma sobre la cual se predica la omisión (i) y establece los casos que a su juicio son asimilables y deberían estar contemplados en la norma demandada (ii), son insuficientes los argumentos para justificar la inexistencia de una razón suficiente pues se limita a enunciar el trámite legislativo de la norma sin mayor análisis (iii), señala la desigualdad negativa a partir de las entidades excluidas de acudir al reparto notarial sin desarrollar por qué es inconstitucional ese tratamiento diferenciado (iv) y reconoce que la Constitución no prevé ninguna disposición frente al reparto notarial debido a que esta materia debe ser regulada por la ley, lo cual en su criterio es una carga excesiva para el constituyente y los demandantes (v).

De modo que el cargo por igualdad será desestimado en tanto la demanda presentó argumentos insuficientes y no cumple con la carga argumentativa exigida para adelantar el juicio por omisión legislativa relativa.

En conclusión, la Sala Plena se pronunciará de fondo únicamente respecto del cargo por unidad de materia presentado contra el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019.

3. Presentación del caso, planteamiento del problema jurídico y metodología de la decisión

El demandante solicita a la Corte declarar la inexecutable del artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 por violación del principio de unidad de materia, contenido en los artículos 158 y 169 de la Constitución. Advierte que ninguno de los objetivos, metas y propósitos generales del plan nacional de desarrollo, guardan relación de conexidad directa e inmediata con el artículo 86 censurado. En concreto, considera que la norma acusada no se relaciona con el pacto de legalidad, emprendimiento o equidad ni con ninguno de los pactos transversales que conforman el plan nacional de desarrollo.

En lo referente a los objetivos de la ley que pudieran tener relación con el artículo atacado: “el artículo 86 de la Ley 1955 está contenido en la subsección 4 “Legalidad de la propiedad”, que hace parte de la Sección 1 “Pacto por la Legalidad: Seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia” sin que exista una relación entre el reparto notarial y la legalidad de la propiedad. En el reparto notarial no se discute la propiedad de un bien inmueble que requiere de la celebración de una escritura pública en la que interviene una entidad pública, para que los actos jurídicos sobre estos tengan plenos efectos.”[27]

En subsidio, solicitó la executable condicionada del artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 para que: “se entienda que todas las entidades públicas también deberán efectuar el reparto notarial a fin de no establecer ningún tipo de preferencias entre las Notarías y en armonía con el principio de igualdad. Para ello, deberá adoptarse por parte de las autoridades competentes el mecanismo previsto en este mismo artículo.”[28]

Por su parte, tres intervinientes, coadyuvan la solicitud de inexecutable del artículo 86 de la Ley 1955 de 2019. En efecto, la Universidad Pontificia Bolivariana, la Unión de Notarios de

Bogotá y la Unión Colegiada de Notariado Colombiano coinciden en que la norma acusada no tiene una relación estrecha con el plan nacional de desarrollo que la contiene por lo que se desconoce el principio de unidad de materia.

En contraste, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Superintendencia de Notariado y Registro controvierten la postura de la demanda y consideran que el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 no desconoce el principio de unidad de materia. En general, sostienen que la norma se encuentra ubicada dentro de la Sección I "Pacto por la Legalidad: Seguridad Efectiva y Justicia Transparente para que todos Vivamos con Libertad y en Democracia", el cual a su turno hace parte del Capítulo II "Mecanismos de Ejecución del Plan." Igualmente, consideran que la norma guarda conexidad con los elementos que direccionan y definen el plan, específicamente con el objetivo de sentar las bases de la legalidad. Específicamente con el objetivo tres denominado "Cobertura y calidad de servicios de justicia ofrecidos por el Ejecutivo", y con el componente de "Alianza contra la corrupción: tolerancia cero contra los corruptos."

En virtud de lo expuesto corresponde a la Corte definir: ¿la modificación del artículo 15 de la Ley 29 de 1973, contenida en el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019, que dispone el trámite de reparto notarial, desconoce el principio de unidad de materia?

Para resolver el interrogante propuesto, la Sala: (i) reiterará la jurisprudencia sobre las generalidades del plan nacional de desarrollo; (ii) retomará la jurisprudencia sobre el principio de unidad de materia en la ley del plan nacional de desarrollo; y (iii) realizará el examen de constitucionalidad del artículo demandado.

4. Generalidades del plan nacional de desarrollo. Reiteración de jurisprudencia[29]

En la sentencia C-415 de 2020 la Corte resumió la naturaleza jurídica y alcance del plan nacional de desarrollo. En concreto, refirió que la ley aprobatoria del plan es una de las manifestaciones más importantes de la dirección del Estado en la economía[30] y es un instrumento de buena gobernanza que forma parte del régimen económico y de la hacienda pública (Arts. 332 y ss. Constitución Política).

Igualmente, se enfatizó que de conformidad con el artículo 339 de la Carta, el plan nacional de desarrollo está conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. La parte general contiene los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental adoptadas por el Gobierno. Por su parte, el plan de inversiones públicas contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

Finalmente, la Sentencia C-415 de 2020 destaca que: "la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo **reviste de particularidades** dadas las previsiones de los artículos 341 de la Constitución, 142 de la Ley 5ª de 1992[31] y 20 a 25 de la Ley 152 de 1994[32], las cuales evidencian que es de exclusiva iniciativa gubernamental[33], cuenta con un término restringido para su aprobación[34], y limita las posibilidades de modificación por parte de los congresistas. El proceso de aprobación de la parte general del plan se regula por reglas diferentes de las aplicables a la aprobación del plan de inversiones. Ello se explica porque la parte general del plan contiene las políticas que el Gobierno ejecutará durante su cuatrienio, lo cual, en principio,

no requiere aprobación del Congreso. En efecto, (i) mientras el Gobierno puede introducir modificaciones a cualquiera de las partes del plan, el Congreso solo puede incluirlas, previa aprobación del Gobierno respecto del plan de inversiones, (ii) los desacuerdos del Congreso con la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el Gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia, y (iii) la falta de aprobación de la parte general no requiere su adopción mediante decreto con fuerza de ley, mientras que el Plan Nacional de Inversiones siempre deberá ser aprobado mediante ley o decreto con fuerza de ley.

Características específicas que también obedecen al inciso tercero del artículo 341 de la Carta Política, que determina que la ley que aprueba el plan de inversiones: (i) tendrá prelación sobre las demás leyes, (ii) sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y (iii) suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores.”

5. El principio de unidad de materia en la ley del plan nacional de desarrollo. Reiteración de jurisprudencia[35]

La Sala resumirá los pronunciamientos recientes sobre el alcance del principio de unidad de materia, teniendo en cuenta que en la Sentencia C-049 de 2022, se decantaron las reglas sobre la aplicación de este principio a las leyes que contienen el plan nacional de desarrollo, junto con las providencias anteriores que han dado lugar a la precisión de las reglas allí adoptadas, dando paso a diversas aclaraciones y salvamentos de votos que se verán reseñados en los pies de páginas.

Inicialmente, en la Sentencia C-415 de 2020,[36] la Corte examinó la constitucionalidad de varias normas de la Ley 1955 de 2019 por distintos cargos, entre ellos, el desconocimiento del principio de unidad de materia. Para adelantar el juicio la Sala Plena realizó un estudio de diversos aspectos de las leyes del plan nacional de desarrollo teniendo en cuenta: (i) una referencia histórica y de derecho comparado;[37] (ii) los fundamentos constitucionales y orgánicos;[38] (iii) la naturaleza jurídica y alcance;[39] (iv) el principio de publicidad en la aprobación de la ley del plan;[40] (v) los principios de consecutividad e identidad flexible en la aprobación de la ley del plan;[41] (vi) el principio de unidad de materia y sus componentes en la aprobación de la ley del plan;[42] (vii) el fortalecimiento del principio democrático: el Congreso de la República como espacio de reflexión pública;[43] (viii) la regla general de respeto por las competencias legislativas ordinarias permanentes;[44] (ix) la regla general de temporalidad de la ley del plan;[45] (x) el alcance de la prevalencia del plan nacional de inversiones;[46] y (xi) el juicio de constitucionalidad estricto a cargo de este Tribunal.

Ahora bien, específicamente frente al cargo por unidad de materia la Corporación formuló, en esa ocasión, el siguiente problema jurídico: “¿Los artículos 152, 309, 310 parcial, 311 y 336 parcial, vulneran el principio de unidad de materia al no existir presuntamente una conexidad objetiva y razonable de carácter causal, temático, sistemático y teleológico, con las bases o las materias dominantes de la ley del plan, además de modificarse normas que desarrollan reglas generales permanentes propias de una ley ordinaria, inobservando el límite temporal que impone la ley del plan?” Para resolverlo la Sala reiteró:

i) El fundamento normativo para garantizar la unidad de materia está previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución, y en el artículo 148 de la Ley 5ª de 1992, contenido del cual deriva la exigencia de que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia, siendo inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.

ii) El respeto al principio de unidad de materia “restringe la posibilidad de que se inserten disposiciones extrañas al objeto general de la ley, con lo cual se protege el principio

democrático, el de publicidad de las leyes y la vigencia del Estado de derecho.”

iii) El principio de unidad de materia se refiere “al deber de asegurar que las disposiciones de un mismo cuerpo normativo guarden conexidad interna con la materia principal regulada en el mismo, de manera que aquellas que resulten ajenas o extrañas al objeto general de la ley regulada, deben ser expulsadas del ordenamiento jurídico.”

iv) La **unidad de materia** no se “**exige respecto de los diferentes objetivos, metas, estrategias y políticas enunciados en la parte general, sino de los programas, proyectos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución y de las medidas que se adopten para impulsar su cumplimiento, los cuales siempre han de contar con un referente en la parte general del mismo.**[48] **Por consiguiente, para que una disposición demandada supere el juicio de unidad de materia debe tener un carácter instrumental (de medio a fin) con las metas previstas en la parte general del plan.**[49] **Así mismo, habrá de tener como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio**[50], **y así no sea considerada extraña a la materia de una ley cuatrienal de planeación.**”

v) La **conexión debe ser “directa e inmediata (estrecha y verificable)**[52] entre las normas que hacen parte de los objetivos generales del plan y aquellas que reproducen los instrumentos de ejecución a través de los cuales los mismos se buscan materializar, **siendo necesario que el cumplimiento de las normas instrumentales lleve inequívocamente a la realización de las metas generales del plan**[53]. Tal vínculo de conexidad se exige debido a que al aplicar un estándar ordinario se vaciaría de contenido el principio de unidad de materia, por cuanto en el caso de la ley aprobatoria del plan, “no es posible, en estricto sentido, identificar una materia o tema dominante de la ley -más allá del tema genérico de la planeación-, dado que se ocupa de regular muy variadas áreas y sectores de la vida estatal y comunitaria.”[54] Una conclusión contraria habilitaría que “cualquier norma resultare conexas con los contenidos de la parte general, los cuales al referir sobre los propósitos y objetivos de política pública durante el cuatrienio cubren virtualmente todas las facetas de la acción estatal.”[55] Se busca proscribir que la conexidad sea eventual o mediata.

vi) La necesidad de que exista “**una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del plan y las normas instrumentales que contiene, de tal manera que se verifique la relación entre los medios y los fines, en donde se evidencie que la realización de los planes generales tiene relación directa e inmediata con los contenidos de las normas instrumentales que se consagran.**”

vii) La Corte debe realizar **un juicio de constitucionalidad más estricto** “para verificar la conexión estrecha entre las metas y propósitos del plan y las disposiciones instrumentales contenidas en la ley. El carácter multitemático y heterogéneo del plan no puede dar lugar a que se introduzcan normas que no tengan una conexión estrecha directa e inmediata, dado que el principio democrático se encuentra restringido en tanto, como se ha explicado, la iniciativa es gubernamental, las posibilidades de modificación del proyecto por el Congreso se encuentran limitadas, el término para la aprobación del plan es reducido y la especial prevalencia del plan nacional de inversiones.”

viii) El juicio que debe adelantar la Corte consta de tres etapas.[56] “**En la primera, se debe determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas, con la finalidad de establecer si es una disposición instrumental. En la segunda, se debe definir si en la parte**

general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan relacionarse con las disposiciones acusadas. En la tercera, se ha de constatar que exista conexidad estrecha directa e inmediata entre las normas cuestionadas y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan.”

ix) El principio de unidad de materia en la ley del plan: “proscribe de manera general la aprobación de reglas que modifiquen normas de carácter permanente o impliquen reformas estructurales, **aunque no impide la modificación de leyes ordinarias de carácter permanente, siempre que la modificación tenga un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal**, entre otros presupuestos. La ley que aprueba el PND para un cuatrienio presidencial **no puede contener una regulación sobre todas las materias que al Congreso de la República corresponden** en el ejercicio de sus atribuciones. No podría incluir cualquier normativa legal, ya que ello implicaría que la atribución asignada al Congreso de la República por el numeral 3[57] del art. 150 de la Carta, termine por subsumir, suprimir o reducir las demás funciones constitucionales del legislador (24 restantes).”

x) La vigencia de las disposiciones adoptadas en la ley del plan es, en principio, de 4 años, “no obstante, la regla general de la exigencia de temporalidad no impide la modificación de leyes ordinarias de carácter permanente, siempre que la modificación tenga un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, pero su vigencia, en principio, corresponderá a la del plan cuyo cumplimiento pretende impulsar.”

En esa ocasión, la Sala concluyó que los artículos 152 (recursos del FONTIC para inspección, vigilancia y control), 309 (acceso a las TIC y despliegue de la infraestructura), 310 parcial (expansión de las telecomunicaciones) y 311 (contraprestaciones a cargo de los operadores postales) de la Ley 1955 de 2019 no desconocieron el principio de unidad de materia, porque están asociadas material y finalísticamente al plan nacional de desarrollo y además no desatienden el límite temporal ni modifican competencias legislativas ordinarias permanentes.

Por el contrario, frente al artículo 336 (parcial) de la ley del plan, la Corte encontró desconocido el principio de unidad de materia, toda vez que “la derogación del artículo 110 de la Ley 1943 de 2018 que conformaba un equipo conjunto de auditoría para hacer una evaluación de todos los beneficios tributarios y cada una de las personas jurídicas del régimen de zonas francas, modificó la legislación ordinaria permanente y terminó por comprometer la vocación de transitoriedad de la ley del plan. Particularmente, se evidenció la inexistencia de conexión inexorable entre la medida legislativa y las metas, estrategias y objetivos generales de la ley del plan o sus Bases.”

Con posterioridad en la Sentencia C-440 de 2020,[58] la Sala Plena decidió declarar inexecutable la expresión “el artículo 167 de la Ley 769 de 2002”, contenida en el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019 por desconocer los principios de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia. Al respecto, concluyó: “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.” **En relación con la vulneración del principio de unidad de materia, 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.**

Luego, en la Sentencia C-464 de 2020,[59] la Sala Plena declaró inexecutable, con efectos

diferidos, los artículos 18 (parcial) y 314 de la Ley 1955 de 2019 por transgredir el principio de unidad de materia al contener medidas de naturaleza tributaria de carácter permanente y temporales relativas al régimen de servicios públicos domiciliarios.

La Corporación precisó que las normas censuradas: **“(i) No tienen una conexidad directa e inmediata con los pactos estructurales de legalidad, emprendimiento y equidad, ni con los capítulos y subsecciones en que se hayan incorporados en el texto de la Ley 1955 de 2019, ni con los pactos transversales de “Calidad y eficiencia en los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos” y “Pacto por la Región Caribe: una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad”. Por una parte, en el caso del artículo 18, cuando se define el propósito de mejorar la calidad y eficiencia de los servicios públicos, la imposición de una obligación tributaria en cabeza los sujetos regulados y prestadores se presenta como una inserción aislada que no logra articularse ni con el conjunto de la iniciativa, ni con los pactos estructurales de legalidad, emprendimiento y equidad. Lo anterior, si se tiene en cuenta que en lugar de detallar los aspectos concretos a revisar de la regulación existente de cara a mejorar el servicio, o el establecimiento de nuevas regulaciones para cubrir las necesidades del mercado, se limita a definir la imposición de una obligación tributaria, por lo que se trata de una conexidad conjetural o hipotética. Por otra parte, en lo que corresponde al artículo 314, con la sola referencia a las situaciones que conllevaron a la toma de posesión de Electricaribe en el año 2016 y al fortalecimiento institucional, no se presenta una conexidad directa e inmediata con la imposición de la contribución tributaria adicional a los agentes de servicios públicos domiciliarios a nivel nacional, muchos de ellos sin beneficiarse de los escenarios planteados en el Pacto Región Caribe. // (ii) Si bien la parte general del Plan menciona los mecanismos analizados, el Gobierno nacional incumplió con la carga argumentativa suficiente que permitiera asociar tales necesidades con una modificación del régimen tributario de los servicios públicos domiciliarios. Es así como le correspondía al Gobierno nacional justificar en las Bases del Plan cómo la norma en cuestión era conexas, de forma directa e inmediata, con los objetivos generales del Plan y que resultaba indispensable para su cumplimiento, de tal forma que se justifique la imposición de cargas tributarias a través de una ley especial cuya vocación de vigencia es, en principio, transitoria y en cuyo trámite se ve afectado o reducido el principio democrático.”**

De modo que, en la Sentencia C-464 de 2020, la Corte destacó que la modificación o creación de normas tributarias en la ley del plan nacional de desarrollo requiere de una carga argumentativa suficiente que justifique su inclusión dadas las restricciones deliberativas y democráticas que tiene la expedición de esta ley (tres debates, límite temporal para su tramitación, iniciativa y avales gubernamentales de las proposiciones).

En similar sentido, en la Sentencia C-493 de 2020[60] la Corte declaró inexecutable el artículo 161 de la Ley 1955 de 2019 al determinar que la norma acusada constituye una regulación de carácter estrictamente tributario, destinada por el Legislador a financiar los costos implicados en la realización de los trámites de consulta previa, a cargo de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior. Estimó que el servicio que se paga mediante la tasa establecida, es decir, el hecho generador de la exacción, es la coordinación que presta la referida Dirección. Y, así mismo, señaló que el sujeto pasivo es el interesado, responsable de las obras, proyecto o medidas con la capacidad de afectar directamente a las comunidades étnicas. Sobre la base de este alcance de la disposición objetada, encontró que no existía relación alguna entre el cobro de la tasa creada y alguna de las metas, objetivos o

estrategias de la parte general del plan nacional de desarrollo. Adicionalmente, observó que pese a introducir una regla permanente y de contenido tributario, no se encontraba justificación alguna para su utilización, en el marco de los objetivos pretendidos por el plan nacional de desarrollo. De este modo, concluyó que la disposición demandada, conforme a la jurisprudencia constitucional, vulneraba el principio de unidad de materia.

En otro pronunciamiento, la Sentencia C-030 de 2021,[61] la Sala Plena declaró inexecutable el artículo 19 de la Ley 1955 de 2019, disposición que modificaba parcialmente las multas destinadas al Fondo Empresarial por infracciones al régimen de servicios públicos domiciliarios. De acuerdo con la Corte se desconoció el principio de unidad de materia porque la norma acusada no tiene conexidad directa e inmediata con las estrategias y orientaciones de la política pública del gobierno (contenida en la parte general), ni con los programas y proyectos del plan de inversiones. Se trata entonces de una norma que no corresponde a la función de planificación, que no busca impulsar el cumplimiento del plan nacional de desarrollo y no constituye una autorización de recursos o apropiaciones para la ejecución de este. Por el contrario, es una disposición de contenido sancionatorio, cuya inclusión en la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo desborda las competencias del Legislador.

Por su parte, la Sentencia C-063 de 2021[62] declaró executable el artículo 298 de la Ley 1955 de 2019, que permite la integración vertical de las empresas del sector eléctrico al concluir que no se vulneraba el principio de unidad de materia. La Sala sostuvo que la norma censurada guarda conexidad directa e inmediata con los proyectos y programas incorporados al plan nacional de desarrollo y su respectivo plan nacional de inversiones. En efecto, la Corte encontró que la norma censurada era instrumental y se relaciona de forma directa e inmediata con una apuesta sectorial incorporada en dicho plan para el mejoramiento de la competitividad en materia de servicios públicos, la inclusión de nuevos actores en la cadena de prestación del servicio, y el aumento de la eficiencia del mercado energético.

Después en la Sentencia C-095 de 2021,[63] la Corte declaró inexecutable los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019, que establecían regulaciones sobre la liquidación de los contratos de concesión minera y la liberación de áreas mineras, por desconocer el principio de unidad de materia. La Corporación decidió que las medidas definidas en los artículos acusados no tienen una conexión directa e inmediata frente al pacto transversal de “recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades” y su línea A), “Desarrollo minero-energético con responsabilidad ambiental y social”. También, carecen de vínculo estrecho y teleológico con ese pacto y la línea mencionada, pues son insuficientes para alcanzar el objetivo 2, que se refiere a “promover el desarrollo y la competitividad de la industria minero-energética”, para garantizar el aprovechamiento ordenado y responsable de los recursos naturales no renovables. Adicionalmente, precisó que las medidas contenidas en el estatuto censurado llenan vacíos legales de la Ley 685 de 2001 y adicionan disposiciones sobre la misma, no poseen una naturaleza de planificación y se concentran en resolver trámites y problemas cotidianos que se presentan en la actividad minera.

Posteriormente, en la Sentencia C-105 de 2021[64] la Sala concluyó que el artículo 243 de la Ley 1955 de 2019 no desconoce el mandato constitucional de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Carta, toda vez que existe una conexidad directa e inmediata entre la inclusión de los operadores logísticos de tecnologías en salud y los gestores farmacéuticos como integrantes del Sistema de Seguridad Social en Salud y los objetivos, metas o estrategias previstos en el Plan nacional de desarrollo 2018- 2022, específicamente con los dispuestos en el

“Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados”. [65] Asimismo, encontró la norma instrumental a los proyectos y programas previstos en el plan nacional de desarrollo y el respectivo plan de inversiones.

En esa oportunidad, la Corte precisó que aunque el artículo 243 de la Ley 1955 de 2019 contiene una modificación permanente respecto de los integrantes del Sistema de seguridad social en salud, se verificó la existencia de una conexidad directa e inmediata, en términos de instrumentalidad de medio a fin con los objetivos, metas, planes o estrategias vistos en conjunto e incorporados en la Ley 1955 de 2019, en su respectivo plan de inversiones y en el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”.

En la Sentencia C-276 de 2021 la Corte decidió declarar inexecutable, con efectos diferidos, el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 por la transgresión del principio de unidad de materia. La Sala concluyó que la regulación sobre el piso de protección social para personas con ingresos inferiores a un salario mínimo, regulada en el artículo demandado, guardaba una relación eventual e indirecta con el pacto estructural de equidad y sus objetivos, metas y estrategias. Destacó que se trataba de una disposición que modificaba de forma transversal el Sistema de seguridad social, y por tanto, debería ser regulada mediante un procedimiento legislativo ordinario previsto en la Constitución, de tal manera que se garantizara el principio democrático. Igualmente, señaló que la norma demandada no corresponde a la función de planificación, que no busca impulsar el cumplimiento del plan nacional de desarrollo y no constituye una autorización de recursos o apropiaciones para la ejecución de este.

Finalmente, en la reciente Sentencia C-049 de 2022, la Corte declaró inexecutable, con carácter retroactivo, el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019, por desconocer el principio de unidad de materia y el principio de eficiencia y destinación específica de los recursos de la seguridad social, mediante el cual se autorizaba a las administradoras de riesgos laborales (ARL) para utilizar los recursos de cotizaciones o primas para el pago de comisiones a intermediarios como gastos de administración.

En concreto, se reiteró que la metodología para el análisis del principio de unidad de materia en las leyes del plan nacional de desarrollo exige: **(i) determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas, con la finalidad de establecer si es una disposición instrumental; (ii) identificar si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan relacionarse con las disposiciones acusadas; (iii) constatar que exista conexidad directa e inmediata (estrecha y verificable) entre las normas cuestionadas y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan. Asimismo, corresponde verificar: (iv) el carácter planificador de la norma (evitar suplir las inconsistencias que presenten leyes anteriores o desconocer la potestad legislativa reconocida al Congreso de la República); y (v) la temporalidad de la disposición acusada, y por ende, si modifica de forma permanente el ordenamiento jurídico.**

De modo que, al analizar la violación al principio de unidad de materia, la Sala concluyó lo siguiente: “la modificación de la legislación ordinaria compromete la vocación de transitoriedad de la ley del plan, sin que con ello se hubiese evidenciado una materialización o implementación del Plan Nacional de Desarrollo. Por lo cual, es forzoso concluir que se encuentra comprometida una competencia legislativa ordinaria pertinente, por lo cual era menester que la iniciativa gubernamental en materia del Plan Nacional de Desarrollo hubiera estado precedida de la justificación suficiente que evidenciara con claridad que la disposición pretendida (i) constituye una expresión de la función de planeación; (ii) es una norma instrumental destinada a permitir la

ejecución del plan favoreciendo la consecución de los objetivos generales; (iii) es un mecanismo idóneo para la puesta en marcha del plan de inversiones o medida indispensable para impulsar el cumplimiento del plan; y (iv) no busca llenar vacíos e inconsistencias de otro tipo de leyes. Dicha carga de argumentación que debe existir por el Gobierno nacional, cuando afecte una normatividad ordinaria permanente, sobre el porqué es necesario e imprescindible su modificación de cara a los objetivos generales del PND, no se cumplió en el presente caso”.

Con base en las reglas fijadas y los precedentes concretos descritos procede la Sala a realizar el juicio de constitucionalidad del artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 a efectos de determinar si desconoce el principio de unidad de materia.

6. El artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 desconoce el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución, toda vez que no existe un vínculo directo entre la reforma al reparto notarial, y los objetivos, metas o estrategias previstos en el plan nacional de desarrollo, no tiene un carácter planificador y modifica de forma permanente el ordenamiento jurídico[67]

Para establecer si la norma demanda vulnera el principio de unidad de materia es preciso determinar, en primer lugar, el alcance de la disposición normativa y su ubicación en la Ley del plan nacional de desarrollo. Luego, analizar si en la parte general del plan nacional de desarrollo existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan tener relación con la disposición acusada. Con posterioridad, es necesario verificar la existencia de una conexidad directa e inmediata entre la norma demandada y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan. Por último, se debe constatar el carácter planificador de norma y su temporalidad, por ende, si modifica de forma permanente el ordenamiento jurídico.

(i) Ubicación y alcance de la disposición normativa acusada

El Congreso de la República expidió la Ley 1955 de 2019, mediante la cual se adopta el plan nacional de desarrollo correspondiente al período 2018-2022 denominado “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. El Título I corresponde a las disposiciones generales y contiene tres artículos. El artículo 1º describe los objetivos del plan nacional de desarrollo de la siguiente forma: “(...) 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.”

El artículo 2º establece que el documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo: “(...) es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo y se incorpora a la presente ley como anexo.”[68]

El artículo 3º de la Ley 1955 de 2019 define los “pactos estructurales” del plan nacional de desarrollo, los cuales reflejan la importancia del aporte de todas las facetas de la sociedad en la construcción de una Colombia equitativa, en los siguientes términos: “1. **Legalidad.** El Plan establece las bases para la protección de las libertades individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la Ley y la garantía de los derechos humanos, para una lucha certera contra la corrupción y para el fortalecimiento de la Rama Judicial. // 2. **Emprendimiento.** Sobre el sustento de la legalidad, el Plan plantea expandir las oportunidades de los colombianos a través 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. // 3. **Equidad**. Como resultado final, el Plan busca la igualdad de oportunidades para todos, por medio de 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. El logro de estos objetivos requiere de algunas condiciones habilitantes que permitan acelerar el cambio social.”

En el mismo precepto (Art. 3°), posteriormente se enumeran los pactos que contienen “Estrategias transversales y regionales” para la consolidación de los tres pactos estructurales referidos. En lo relacionado con las estrategias transversales prosigue definiéndolos así: 4. Pacto por la sostenibilidad; 5. Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación; 6. Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional; 7. Pacto por la transformación digital de Colombia; 8. Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos; 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. Luego, enlista una visión territorial basada en la importancia de conectar territorios, gobiernos y poblaciones, así: “16. Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones; 17 - 25. Pacto por la productividad y la equidad en las regiones (...).”[69]

El Título II de la ley contiene en su capítulo I el “Plan de Inversiones y Presupuestos Plurianuales”, y en su capítulo II los “Mecanismos de ejecución del Plan”, el cual se divide en 4 Secciones. La Sección I se denomina “Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia”:[70] la Sección II se titula “Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos”:[71] la Sección III se llama “Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados”:[72] y la Sección IV se denomina “Facultades Extraordinarias”.

El artículo demandado se encuentra en la Sección I “Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia”, Subsección 4 denominada “Legalidad de la Propiedad”.

Ahora bien, la norma demandada (artículo 86 de la Ley 1955 de 2019), dispone la reforma del artículo 15 de la Ley 29 de 1973,[74] regulación relacionada con el trámite de reparto notarial. Concretamente, determina que corresponderá a la administración emplear un mecanismo para la asignación de las notarías basado en el criterio de eficiencia y sin establecer ningún privilegio a favor de un notario, cuando: (i) en el territorio haya más de una notaría; (ii) se trate de una entidad financiera del orden nacional que otorgue o haya otorgado crédito de vivienda; y (iii) los actos involucren la constitución de propiedad horizontal, constitución o levantamiento de gravámenes, adquisición o transferencia del derecho de propiedad y adquisición o transferencia de inmuebles.

La frase final del artículo prevé que el mencionado mecanismo deberá ser auditado anualmente por un tercero independiente, con criterios de eficiencia y transparencia.

En conclusión, el artículo 86 demandado se encuentra ubicado en los mecanismos de ejecución

del plan, específicamente, en el pacto estructural de legalidad, el cual tiene un eje temático denominado “Legalidad de la Propiedad” y reforma el trámite de reparto notarial siempre que se trate de actos que involucren la constitución de propiedad horizontal, constitución o levantamiento de gravámenes, adquisición o transferencia del derecho de propiedad y adquisición o transferencia de inmueble donde intervengan las entidades financieras del Estado de orden nacional que otorguen o hayan otorgado crédito de vivienda.

(ii) En la parte general del Plan Nacional de Desarrollo existen objetivos, metas, planes o estrategias que pueden tener relación con la disposición acusada

La Corte expondrá los objetivos, metas, planes o estrategias con las que se ha relacionado la norma demandada. El artículo 86 acusado puede guardar relación con el Pacto estructural denominado “Pacto por la Legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia.” Específicamente, con dos líneas: “B. Imperio de la ley: derechos humanos, justicia accesible, en toda Colombia, para todos” y “C. Alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos.”

La primera línea de acción, “B. Imperio de la ley: derechos humanos, justicia accesible, en toda Colombia, para todos”, enuncia como objetivo 3 lo siguiente: “Ampliar la cobertura y fortalecer la calidad de los servicios de justicia ofrecidos por el Ejecutivo y dotarlo de una instancia de articulación que permita la construcción de un esquema de coordinación entre los operadores de justicia en la Rama Ejecutiva.”[75]

Puntualmente, se formularon como estrategias de este objetivo:

- El MinJusticia impulsará el funcionamiento del Consejo de Justicia de la Rama Ejecutiva, el cual permitirá que las entidades y organismos de dicha Rama con funciones jurisdiccionales y competencias relacionadas con la administración de justicia, puedan definir políticas y lineamientos que optimicen el servicio de justicia en el territorio.
- El MinJusticia definirá un esquema de seguimiento y monitoreo a los servicios de justicia ofrecidos por el Ejecutivo y asignará la competencia del seguimiento a un observatorio sectorial.
- El MinJusticia impulsará la formulación y ejecución de un plan de formación permanente a operadores de justicia en la Rama Ejecutiva, que brinde herramientas conceptuales y metodológicas para mejorar las habilidades y competencias de atención y resolución de las conflictividades.
- El MinJusticia promoverá la existencia del mecanismo de expediente electrónico único para todos los operadores de justicia pertenecientes a la Rama Ejecutiva del nivel nacional.
- El MinJusticia formulará mecanismos que permitan dotar de jerarquía normativa y estabilidad institucional a las entidades y organismos de la rama Ejecutiva con funciones jurisdiccionales y competencias relacionadas con la administración de justicia.

En cuanto a la segunda línea de acción con la que se ha relacionado el artículo demandado, “C. Alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos”, en la presentación se advierte: “Igualmente, es previsible un efecto directo en la capacidad institucional, en la medida en que los procesos de modernización y gestión se ralentizan. Por lo tanto, el Estado debe invertir recursos

en prevenir, controlar y combatir el fenómeno, dejando de lado otras prioridades que obstaculizan la provisión eficiente de bienes y servicios y la garantía de los derechos de los ciudadanos (Báez & Jongitud, 2014).”[76]

En conclusión, la Corte evidencia que es posible relacionar el artículo 86 demandado con la parte general del plan nacional de desarrollo, así como con el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”. De modo que, lo que sigue al análisis de constitucionalidad es determinar si la conexidad del artículo censurado con la Ley 1955 de 2019 es directa e inmediata.

(iii) Inexistencia de una conexidad directa e inmediata entre la norma demandada y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan

En este caso, la Sala observa que el examen de unidad de materia de la norma demandada exige un doble análisis. De una parte, la relación del artículo 86 con la Ley 1955 de 2019 a partir de su ubicación. Y de otra, un estudio que contraste la conexidad del artículo censurado con las metas, objetivos y estrategias identificadas en el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”.

En cuanto a la ubicación, recuerda la Sala que el artículo 86 acusado se encuentra en la Sección I “Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia”, Subsección 4 denominada “Legalidad de la Propiedad”. Lo anterior, en principio, permitiría concluir que la modificación del trámite de reparto notarial está vinculada al mecanismo de ejecución del plan tendiente a obtener la legalidad de la propiedad.

No obstante, para la Corte el mecanismo regulado en el artículo 86 demandado no tiene por finalidad contribuir a la definición del derecho de propiedad. Se trata de implementar la forma en que operará la administración frente a los actos que involucren la constitución de propiedad horizontal, constitución o levantamiento de gravámenes, adquisición o transferencia del derecho de propiedad y adquisición o transferencia de inmuebles donde comparezcan las entidades financieras del Estado de orden nacional que otorguen o que otorgaron el crédito para la adquisición de vivienda, cuando en el círculo de que se trate haya más de una notaría.

De modo que, el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 regula una cuestión meramente operativa de ciertas entidades del Estado cuando decidan adelantar determinados actos ante una notaría a efectos de no privilegiar a ningún notario. Lo anterior deja en evidencia que es una norma que no tiene esencia planificadora, instrumental o con vocación de cumplir un fin determinado en el plan nacional de desarrollo.

Para la Corte tampoco existe un vínculo sistemático con los asuntos que se tratan en la Subsección de Legalidad de la Propiedad. En efecto, en este acápite de la ley se regulan y reforman los siguientes temas: naturaleza y organización de la gestión catastral (Art. 79); gestión catastral a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (Art. 80); infracciones al régimen de prestación del servicio público de gestión catastral (Art. 81); régimen sancionatorio (Art. 82); inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad (Art. 83); registro único de predios y territorios abandonados (Art. 84); concepto de vivienda de interés social (Art. 85); y seguridad jurídica en el ordenamiento territorial (Art. 87).

En el capítulo descrito de la ley del plan nacional de desarrollo están previstos una serie de artículos relacionados con la estructura y funcionamiento del servicio público de gestión catastral y algunas definiciones de temas urbanísticos y de ordenamiento territorial. En general, la Corte

observa que varias de estas disposiciones pretenden dar claridad sobre formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral.

En consecuencia, respecto a la ubicación del artículo 86 en la ley del plan nacional de desarrollo, la Sala encuentra que no existe una relación instrumental ni sistemática entre modificar el trámite de reparto notarial y los demás temas que hacen parte de reforma o regulación en materia de legalidad propiedad regulados por la Ley 1955 de 2019.

Adicionalmente, la Sala verificará si existe conexidad directa e inmediata con otros contenidos de la Ley 1955 de 2019, así como con el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”.

Para la Sala Plena ninguna de las líneas identificadas en el pacto estructural de legalidad guarda conexidad directa o inmediata. Por el contrario, se trata de vínculo remoto pues nada dice el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022” sobre la forma en que debe operar el trámite de reparto notarial para contribuir a la legalidad de la propiedad.

La relación que se identificó con “B. Imperio de la ley: derechos humanos, justicia accesible, en toda Colombia, para todos” está dirigida a la prestación del servicio público de administración de justicia por parte del Ejecutivo, lo cual en principio no involucra a las Notarías, al mecanismo de reparto notarial, o explica de qué manera contribuye al imperio de los derechos humanos y al acceso a la justicia. Además, ninguna de las estrategias previstas en este objetivo (ver párrafo 116), se relaciona con el reparto notarial regulado en la norma censurada.

Tampoco media una conexidad directa e inmediata del artículo 86 acusado con la línea de “C. Alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos”, puesto como se evidenció en este ámbito se hace referencia a la inversión estatal para prevenir, controlar y combatir los procesos institucionales que obstaculizan la provisión eficiente de bienes y servicios. Esto, significa que la norma demandada no guarda relación con la línea de corrupción que acaba de presentarse o de tenerla sería remota y eventual. Ante la demostración, por ejemplo, de que la modificación introducida por el artículo 86 demandado podría contribuir a mejorar los procesos institucionales cuando se trata de actos que involucren la constitución de propiedad horizontal, constitución o levantamiento de gravámenes, adquisición o transferencia del derecho de propiedad y adquisición o transferencia de inmuebles donde comparezcan las entidades financieras del Estado de orden nacional que otorguen o que otorgaron el crédito para la adquisición de vivienda, cuando en el círculo de que se trate haya más de una notaría.

(iv) Ausencia del carácter planificador de la norma

Como ya lo puso de presente la Sala, el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019, pretende regular el trámite de reparto notarial para actos que involucren la constitución de propiedad horizontal, constitución o levantamiento de gravámenes, adquisición o transferencia del derecho de propiedad y adquisición o transferencia de inmuebles donde comparezcan las entidades financieras del Estado de orden nacional que otorguen o que otorgaron el crédito para la adquisición de vivienda. Se trata de una norma de carácter operativo que carece de carácter programático respecto de los objetivos, metas y estrategias previstos en la ley del plan nacional de desarrollo.

De modo que, para la Sala la norma acusada no tiene una vocación de planificar a corto, mediano o largo plazo el cumplimiento de algún propósito, prioridad u orientación de la acción estatal en materia de política social, económica o ambiental, asuntos propios de la ley del plan nacional de desarrollo. Lo anterior, ratifica la falta de vocación planificadora del artículo 86 demandado, y

por ende, su desconexión con las metas, objetivos y estrategias contenidos en la Ley 1955 de 2019.

En adición, la Sala reitera que la modificación de la legislación ordinaria compromete la transitoriedad del plan nacional de desarrollo. Esto, a su turno implica la afectación de una competencia legislativa ordinaria que debe justificarse frente a la disposición acusada bien sea porque: i) constituye una expresión de la función de planeación; ii) es instrumental a la ejecución de algún objetivo, meta o estrategia del plan nacional de desarrollo; iii) es un mecanismo idóneo para la puesta en marcha del plan de inversiones o medida indispensable para impulsar el cumplimiento del plan; o (iv) no busca llenar vacíos e inconsistencias de otro tipo de leyes. No obstante, la mencionada carga argumentativa que debe existir por el Gobierno nacional, cuando afecte una normatividad ordinaria permanente, no se cumplió en el presente caso.

(v) La norma acusada no tiene un carácter temporal, por el contrario, modifica de manera permanente el ordenamiento jurídico

En adición, la Sala observa que la norma censurada dispone de una reforma permanente al ordenamiento jurídico notarial. El artículo demandado modifica la Ley 29 de 1973, por la cual se crea el Fondo Nacional de Notariado y se dictan otras disposiciones. En efecto, es un cambio al trámite de reparto notarial cuyas reglas competen a la potestad ordinaria del legislador de conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política.[77] Y aunque la norma modificada en esta ocasión es preconstitucional, su contenido es propio de una ley ordinaria y no de una ley como la del plan nacional de desarrollo.

Lo anterior, reafirma que la norma es de carácter permanente y no corresponde a la vigencia regular de un plan nacional de desarrollo previsto para cuatro años. En esa medida, en esta ocasión, la falta de transitoriedad del artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 es indicativa del incumplimiento del principio de unidad de materia con los objetivos, metas y estrategias del plan nacional de desarrollo 2018- 2022.

En suma, la Corte declarará la inexequibilidad del artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 por desconocer el principio de unidad de materia, toda vez que la materia que regula, el trámite de reparto notarial, no guarda ninguna conexidad inmediata o directa con los objetivos, metas y estrategias del plan nacional de desarrollo que la contiene.

7. Síntesis de la decisión

La Corte examinó la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, por desconocimiento de los principios de unidad de materia e igualdad. Ante la solicitud de inhibición presentada por el Ministerio Público, se estudió de forma preliminar la aptitud sustantiva de la demanda y se concluyó la aptitud del cargo por vulneración del principio de unidad de materia.

La Sala Plena encontró al solucionar el problema jurídico propuesto, que el artículo 86 de la Ley 1955 de 2019 desconoce el principio de unidad de materia. En concreto, que la reforma al trámite de reparto notarial no guarda una relación directa ni inmediata con los objetivos, metas y estrategias previstas en el plan nacional de desarrollo, contenido en la Ley 1955 de 2019, en particular, con el pacto estructural de legalidad y las líneas que lo desarrollan en el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”. Se trata de una norma que regula un tema operativo, que no resulta instrumental a los fines de planificación de la ley y que reforma de

manera permanente el ordenamiento jurídico, por lo que la Corte declarará su inexecutable.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 86 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”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

KARENA CASELLES HERNÁNDEZ

Magistrada (e)

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Demanda D-14373, pág. 7.

[2] Demanda D-14373, pág. 5.

[3] El demandante hace alusión a la Sentencia C-830 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

[4] El demandante invoca la Sentencia C-016 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[5] El demandante se refiere en este apartado al artículo 3° de la Ley 1955 de 2019.

[6] Demanda D-14373, pág. 11.

[7] Demanda D-14373, pág. 13.

[8] Demanda D-14373, pág. 18.

[9] Enán Arrieta Burgos, Hernán Vélez Vélez, Lina Marcela Estrada Jaramillo, Andrés Felipe Duque Pedroza, César Augusto Molina Saldarriaga, Miguel Díez Rugeles, María Valentina Cardona Sánchez, Samuel Velásquez Corrales, María Isabel Olano Gómez y Juliana Andrea Jaramillo Agudelo.

[10] Legalidad; emprendimiento; equidad; sostenibilidad; ciencia, tecnología e innovación; transporte y logística; transformación digital; calidad y eficiencia de los servicios públicos; recursos minero-energéticos; cultura; construcción de paz; grupos étnicamente diferenciados; personas con discapacidad; mujeres; gestión pública efectiva; descentralización; productividad y equidad en las regiones.

[11] Seguridad, autoridad y orden para la libertad; Imperio de la ley: Alianza contra la corrupción; Colombia en la escena global y; Participación ciudadana.

[12] Adriana María del Carmen Cuellar Arango.

[13] Eugenio Gil Gil.

[14] Fredy Murillo Orrego.

[15] Esto, además ligado al objetivo de la simplificación de trámites y servicios, que busca alcanzar un Estado más simple en el que se reduzcan los trámites y regulaciones innecesarios, dándole la oportunidad a las entidades que conforme a sus particularidades y necesidades definan esquemas de reparto notarial que garanticen efectividad y transparencia.

[16] Shirley Paola Villarejo Pulido.

[17] Suscrita por Alejandro Gómez Jaramillo y Mauricio Antonio Torres Guarnizo.

[18] Se refiere al artículo 13 de la Ley 1796 de 2016.

[19] Estos criterios fueron recogidos de la jurisprudencia desde la Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), y han sido utilizados de manera reiterada, uniforme y pacífica por la Corte Constitucional. Para un recuento enunciativo ver, entre otras, la Sentencia C-105 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera, nota al pie N° 26.

[20] Sentencia C-781 de 2007. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. SV. Jaime Araujo Rentería y SV. Catalina Botero Marino (e). Sentencia C-559 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. AV. Alejandro Linares Cantillo.

[21] Sentencias C-281 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo y C-189 de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

[22] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[23] M.P. Alberto Rojas Ríos. SV. José Antonio Cepeda Amaris (e). AV. Aquiles Arrieta Gómez (e).

[24] C-133 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera. En esa oportunidad, la Sala refirió a pie de página 59 lo siguiente: En la Sentencia C-286 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV. Alberto Rojas Ríos y Jorge Iván Palacio Palacio), la Corte analizó la constitucionalidad del incidente de reparación de la Ley 975 de 2005, luego de que fuera parcialmente derogado por la Ley 1592 de 2012. En ese contexto se precisaron los presupuestos para la aplicación de la figura de la reviviscencia: "(i) La reincorporación o reviviscencia de normas derogadas por mandatos que fueron declarados inexequibles hace parte del ordenamiento jurídico nacional, desde mucho antes de la Constitución de 1991, como parte de la discusión por los efectos jurídicos de las sentencias hacia el pasado -ex tunc- o hacia el futuro -ex nunc- y la salvaguarda de la seguridad jurídica. (ii) La reviviscencia de normas se ha presentado igualmente como solución a los problemas que plantea el vacío jurídico creado por la derogación de normas que regulan, sobretodo de manera integral, una determinada materia, conllevando igualmente problemas de seguridad jurídica. (iii) En los primeros pronunciamientos se asumió la postura de una reviviscencia automática de las normas derogadas por las declaratorias de inexequibilidad de aquellas que las reemplazaron, pero con posterioridad, se fijaron algunas condiciones para que se aplicara esta figura jurídica, como que se presentaran los argumentos para la necesidad de reincorporación, por razones de (a) creación de vacíos normativos; (b) vulneraciones a los derechos fundamentales; (c) necesidad para garantizar la supremacía de la Constitución Política, y (d) siempre y cuando las normas reincorporadas sean constitucionalmente admisibles. (iv) La jurisprudencia ha dejado sentado que la reincorporación o reviviscencia de normas no tienen un carácter declarativo en la parte resolutive de la sentencia, sino que la Corte se debe limitar a comprobar si para el caso en estudio se cumplen los requisitos para que pueda configurarse la reviviscencia de preceptos derogados. (v) Finalmente, la Sala reitera que la procedencia de la reincorporación debe ser analizada en cada caso concreto, a partir de los criterios de vacíos normativos o afectación de derechos fundamentales." También pueden consultarse, entre otras, las sentencias: C-394 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo. SPV. Cristina Pardo Schlesinger, mediante la cual se examinó la constitucionalidad del Decreto legislativo 807 de 2020; C-481 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo. SV. Carlos Bernal Pulido. SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SV. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. José Fernando Reyes Cuartas, en la cual se declaró la inexequibilidad de la Ley 1943 de 2018 (Ley de financiamiento); C-251 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva, en la cual se examinó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 4819 de 2010 en el marco de un estado de excepción; y C-402 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, mediante la cual se declaró inexequible el artículo 76 (parcial) de la Ley 160 de 1994.

[25] En la Sentencia C-044 de 2017 (M.P. María Victoria Calle Correa), en la cual se desestimó el cargo por omisión legislativa relativo planteado en contra el artículo 95 de la Ley 1955 de 2019, por falta de suficiencia, dado que el demandante no identificó un mandato constitucional preciso que diera cuenta de la obligación del legislador de regular los recursos del Fondo de

Desarrollo de la Educación Superior. En sentido similar, puede consultarse la Sentencia C-276 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo. SV. Diana Fajardo Rivera y Jorge Enrique Ibáñez Najar. AV. Alberto Rojas Ríos, en la que se desestimó un cargo por omisión legislativa relativa por la falta de argumentación respecto al incumplimiento de un mandato constitucional específico.

[26] Sentencias C-494 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SV. Alberto Rojas Ríos. AV. María Victoria Calle Correa. AV. Alejandro Linares Cantillo. AV. Jorge Iván Palacio Palacio. AV. Luis Ernesto Vargas Silva; C-572 de 2019. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; y C-027 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo. AV. Diana Fajardo Rivera.

[27] Demanda D-14373, pág. 13.

[28] Demanda D-14373, pág. 7.

[29] Sentencia C-415 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

[30] Sentencias C-557 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-016 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo

[31] Reglamento del Congreso.

[32] Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

[33] Artículos 341 de la Constitución Política y 142 Ley 5ª de 1992. Esta última disposición consagra que: "**Iniciativa privativa del Gobierno.** Sólo podrán ser dictadas o reformas, por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias: 1.- Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas que hayan de emprenderse o continuarse. (...)."

[34] Artículo 341 de la Constitución Política. De conformidad con lo establecido en la norma en cita, el Legislador cuenta con un término de tres meses para aprobar el plan nacional de desarrollo, contados a partir del momento de presentación del correspondiente proyecto por parte del Gobierno nacional.

[35] La reiteración de jurisprudencia se realizará siguiendo la Sentencia C-049 de 2022. M.P. Alejandro Linares Cantillo. SPV. Gloria Stella Ortiz Delgado y en la cual se recogen, en especial, las reglas fijadas en las sentencias C-415 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas; C-440 de 2020. M.P.(e) Richard Ramírez Grisales. AV. Jorge Enrique Ibáñez Najar; C-464 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo. SPV. Jorge Enrique Ibáñez Najar. SPV. Richard Ramírez Grisales. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo; C-493 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera. AV. Jorge Enrique Ibáñez Najar. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo. AV. Cristina Pardo Schlesinger. AV. Alberto Rojas Ríos; C-030 de 2021. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; C-063 de 2021. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar. SV. Antonio José Lizarazo Ocampo. SV. José Fernando Reyes Cuartas. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Alejandro Linares Cantillo; C-095 de 2021. M.P. Alberto Rojas Ríos. SPV. Paola Meneses Mosquera. SPV. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. Alberto Rojas Ríos; C-105 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera, SV. Alberto Rojas Ríos. SV. Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y José Fernando Reyes Cuartas; y C-276 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo. SV. Diana Fajardo Rivera y Jorge Enrique Ibáñez Najar. AV. Alberto Rojas Ríos.

[36] M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

- [37] Sentencia C-415 de 2020. Fundamentos jurídicos 30 a 41.
- [38] Ibídem, Fundamentos Jurídicos 42 a 46.
- [39] Ibídem, Fundamentos Jurídicos 47 a 56.
- [40] Ibídem, Fundamentos Jurídicos 57 a 74.
- [41] Ibídem, Fundamentos Jurídicos 75 a 82.
- [42] Ibídem, Fundamentos Jurídicos 83 a 89.
- [43] Ibídem, Fundamentos Jurídicos 90 a 99.
- [44] Ibídem, Fundamentos Jurídicos 100 a 107.
- [45] Ibídem, Fundamentos Jurídicos 108 a 110.
- [46] Ibídem, Fundamentos Jurídicos 111 a 114.
- [47] ibídem, Fundamentos Jurídicos 115 a 120.
- [48] Sentencia C-008 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SV. Alejandro Linares Cantillo.
- [49] Vulneran el principio de unidad de materia aquellas disposiciones de carácter instrumental que "no sean inequívocamente efectivas" para la realización de los programas previstos en la parte general del plan o que "no establezcan condiciones suficientes" para la materialización de las metas y objetivos trazados. Sentencia C-394 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- [50] Sentencia C-394 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- [51] Sentencia C-305 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SPV. Marco Gerardo Monroy Cabra y Eduardo Montealegre Lynnet. SPV. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño. SV. Rodrigo Escobar Gil. Una pauta orientadora que permite inferir la conexidad en este riguroso nivel, está dada por el hecho de que la norma impugnada hubiera permanecido durante todo el trámite legislativo, evento en el cual se puede presumir -aunque no de manera concluyente- que está al servicio de los programas de la parte general de la ley del plan. Sentencias C-095. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SV. Gloria Stella Ortiz Delgado. SV. Cristina Pardo Schlesinger. AV. Antonio José Lizarazo y C-068 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera. SV. Carlos Bernal Pulido. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Alejandro Linares Cantillo. AV. Antonio José Lizarazo.
- [52] Sentencias C-026 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo. AV. Alberto Roja Ríos y C-016 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo.
- [53] En la Sentencia C-095 de 2020 (M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SV. Gloria Stella Ortiz Delgado. SV. Cristina Pardo Schlesinger. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo), se indicó: "(...) la misma regulación constitucional ha señalado que existe una relación de instrumentalidad entre las normas que hacen parte de los mecanismos de ejecución del PND y la parte general. Esto quiere decir que aquellas previsiones deben ser instrumentos que se muestren racionalmente adecuados para el logro de los objetivos contenidos en la parte general del plan. Esta relación de conexidad se demuestra, por ejemplo, de la lectura de la legislación orgánica la cual al describir

los contenidos del plan de inversiones del PND incluye los 'mecanismos idóneos' para la ejecución de los planes contenidos en la parte general."

[54] Sentencia C-016 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[55] Sentencia C-095 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SV. Gloria Stella Ortiz Delgado. SV. Cristina Pardo Schlesinger. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo.

[56] Sentencias C-095 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SV. Gloria Stella Ortiz Delgado. SV. Cristina Pardo Schlesinger. AV. Antonio José Lizarazo; C-008 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SV. Alejandro Linares Cantillo; y C-016 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[57] "Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos."

[58] M.P. (e) Richard Ramírez Grisales. AV. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

[59] M.P. Alejandro Linares Cantillo. SPV. Jorge Enrique Ibáñez Najar. SPV. Richard Ramírez Grisales. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo.

[60] M.P. Diana Fajardo Rivera. AV. Jorge Enrique Ibáñez Najar. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo. AV. Cristina Pardo Schlesinger. AV. Alberto Rojas Ríos

[61] M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

[62] M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar. SV. Antonio José Lizarazo Ocampo. SV. José Fernando Reyes Cuartas. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Alejandro Linares Cantillo.

[63] M.P. Alberto Rojas Ríos. SPV. Paola Meneses Mosquera. SPV. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. Alberto Rojas Ríos.

[64] M.P. Diana Fajardo Rivera. SV. Alberto Rojas Ríos. SV. Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y José Fernando Reyes Cuartas.

[65] De forma general, la Corte concluyó que frente al objetivo general del Pacto por la equidad es posible establecer una relación de medio a fin. En efecto, la inclusión de los operadores logísticos en salud y los gestores farmacéuticos como integrantes del Sistema de seguridad social en salud con la regulación que se impone al Ministerio de Salud y Protección Social, así como a las Superintendencias de Salud e Industria y Comercio, es un medio que permite cumplir el fin descrito de igualdad para todos con inclusión social y productiva. También consideró que existe un vínculo sistemático con los asuntos que se tratan en la Subsección de Equidad en Salud. En efecto, en este acápite de la Ley se regula, entre otros, el saneamiento de los recursos del Sistema de seguridad social en salud, en especial, los destinados a la cobertura y pago de servicios y tecnologías en salud tanto en el régimen subsidiado como en el contributivo. Se observó que varias de estas disposiciones mencionan explícitamente el saneamiento de las finanzas de los servicios y tecnologías en salud. Se trata entonces de normas relacionadas con el propósito transversal de contribuir a la sostenibilidad del Sistema de seguridad social en salud. Adicionalmente, la Corte advirtió que por la ubicación del artículo 243 en la Ley del plan nacional de desarrollo, existe una relación instrumental y sistemática entre incluir a los operadores logísticos de tecnologías en salud y los gestores farmacéuticos como integrantes del

Sistema de seguridad social en salud y los demás temas que hacen parte de reforma o regulación en salud de la Ley 1955 de 2019. En tal sentido, modificar los integrantes del Sistema de seguridad social en salud puede entenderse como un mecanismo que desarrolla el pacto estructural de equidad y contribuye de forma directa e inmediata a alcanzar los objetivos de la línea de salud en términos de calidad, eficiencia y sostenibilidad. De otra parte, la Corte evidenció que el artículo 243 acusado guarda relación con el Pacto estructural denominado "Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados." Específicamente, con la línea identificada como: "B. Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos".

[66] De tal forma que, para la Sala Plena fue posible identificar un vínculo directo y verificable del artículo 243 con las estrategias propuestas de acuerdo con el documento las "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022". En efecto, en las tareas asignadas al Ministerio de Salud y Protección Social, así como a las superintendencias de Salud y de Industria, se advierte la necesidad de: (i) fortalecer el sistema de inspección, vigilancia y control; (ii) regular el accionar de nuevos agentes y agentes reemergentes que operan, apoyan o participan en el Sistema de salud; (iii) implementar, entre otros, el registro de operadores logísticos de insumos y medicamentos, de laboratorios clínicos, así como de dispensadores, distribuidores y vendedores de medicamentos, acorde con la reglamentación que se expida para el efecto; (iv) señalar que dichos operadores estarán vigilados por la Superintendencia Nacional de Salud, en coordinación con la Superintendencia de Industria y Comercio; y (v) diseñar una política de dispositivos médicos y actualizar la política farmacéutica dirigida a la calidad y el acceso a los medicamentos.

[67] En la aplicación de la metodología al caso concreto se sigue de cerca las sentencias C-068 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera y C-105 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera.

[68] De acuerdo con la Sentencia C-008 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. ver fundamento jurídico número 87), la jurisprudencia constitucional ha reconocido de forma reiterada que las "Bases del Plan Nacional de Desarrollo" hacen parte integral del plan, y se incorporan a este. Así por ejemplo las sentencias C-1062 de 2008. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-747 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo; C-363 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-077 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo; C-218 de 2015 M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez; C-620 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa; C-519 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-453 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-105 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y C-016 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[69] "- 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."

[70] Comprende los artículos 6 a 161 de la Ley 1955 de 2019.

[71] Comprende los artículos 162 a 182 de la Ley 1955 de 2019.

[72] Comprende los artículos 183 a 330 de la Ley 1955 de 2019.

[73] Comprende los artículos 331 a 336 de la Ley 1955 de 2019.

[74] "Por la cual se crea el Fondo Nacional del Notariado y se dictan otras disposiciones".

[75] Documento "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad", pág. 91.

[76] *Ibíd*em, pág. 101.

[77] Constitución Política. Artículo 131: "Compete a la ley la reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores, la definición del régimen laboral para sus empleados y lo relativo a la tributación especial de las notarías, con destino a la administración de justicia."

2



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Compilación Jurídica MINTIC

n.d.

Última actualización: 14 de junio de 2024 - (Diario Oficial No. 52.762 - 20 de mayo de 2024)



MINTIC