

Principios de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia en el trámite de la Ley del plan nacional de desarrollo

1. Consecutividad e identidad flexible

La Constitución adoptó una serie de dispositivos que propenden por la garantía de procesos deliberativos, transparentes, imparciales y reflexivos en la formación de la voluntad legislativa y la creación de normas¹. Uno de ellos es el denominado principio de consecutividad, según el cual la manifestación de la voluntad democrática del legislador sólo se entiende perfeccionada con la realización de los debates exigidos por la Carta y por las normas orgánicas que la desarrollan, de manera que únicamente aquellos textos normativos que los superan se considerarán leyes válidamente expedidas por el Congreso de la República².

Este principio, establecido en el artículo 157 de la Constitución, se orienta a garantizar la deliberación de las iniciativas. Impone que ningún proyecto se convierte en ley sin (i) su publicación oficial por el Congreso antes del inicio del trámite legislativo; (ii) ser aprobado en la comisión constitucional permanente de la Cámara y el Senado en primer debate; (iii) ser aprobado por la plenaria de la Cámara y el Senado en segundo debate; y (iv) obtener la sanción del Gobierno nacional³. En la práctica esto significa que, por regla general, la aprobación de un proyecto de ley ocurre luego de surtidos cuatro debates, en forma ordenada y sucesiva: el primer debate en la comisión constitucional permanente de la cámara en la cual el proyecto tiene origen; seguidamente, el segundo debate debe surtir en la plenaria de esa misma corporación; el primer debate subsiguiente en la comisión constitucional permanente homóloga de la otra cámara; y, finalmente, el segundo debate ulterior en la plenaria de esta segunda corporación⁴.

La excepción a esta regla opera en casos en los que la misma Constitución Política exija o admita que el primer debate se surta en sesiones conjuntas de las comisiones constitucionales permanentes. Es el caso de exigencia contenida en la Ley Orgánica 152 de 1994, según la cual las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de ley que contenga el plan nacional de desarrollo.

La interpretación y aplicación del artículo 157 de la Constitución no es rígida, pues la imposibilidad de introducir modificaciones a los proyectos de ley radicados ante el legislativo implicaría una limitación a la deliberación propia de los escenarios democráticos. Así, el referido artículo 157 se debe leer de manera armónica con el artículo 160 superior, en concreto, con el principio de identidad flexible para determinar un vínculo razonable entre la norma que se estudia y el tema aprobado en el primer debate, y que persigue que el proyecto de ley se conserve sustancialmente a lo largo del procedimiento legislativo, es decir, no frente a cada una de las regulaciones y el detalle de su contenido, sino frente al sentido general de la iniciativa⁵. El principio aludido opera entonces como un mandato de coherencia.

Por lo tanto, persiste la posibilidad de que cada cámara incorpore cambios, adiciones y supresiones durante el segundo debate (art. 160 C.P.), de manera que las plenarias de cada cámara pueden reformar los proyectos sin que por esto deban regresar el asunto a la comisión permanente en donde se surtió el primer debate, a menos que se adviertan serias discrepancias con lo que allí se aprobó⁶. En ese orden de ideas, es claro que la facultad de introducir modificaciones y adiciones se encuentra limitada por el principio de identidad flexible, de manera que los asuntos deben estar estrechamente ligados a lo debatido y aprobado en comisiones⁷. Lo anterior ha de comprenderse bajo el entendido de que, si bien se permite que las plenarias modifiquen los proyectos de ley bajo su conocimiento, es preciso que esas modificaciones guarden una relación clara y específica, estrecha, necesaria y evidente con las materias que se vienen discutiendo en el Congreso⁸.

¹ Cfr. Sentencia C-816 de 2004.

² Cfr. Sentencia C-427 de 2020.

³ Cfr. Sentencia C-489 de 2024, que reitera las sentencias C-294 de 2024, C-590 de 2019 y C-801 de 2003.

⁴ Cfr. Sentencia C-063 de 2021, entre otras.

⁵ Cfr. Sentencia C-219 de 2024.

⁶ Cfr. Sentencia C-294 de 2024, en alusión al artículo 178 de la Ley 5ta. de 1992.

⁷ Cfr. Sentencia C-754 de 2004.

⁸ Cfr. Sentencia C-489 de 2024.

Hay también criterios para determinar, a la luz de la identidad flexible, la novedad de las modificaciones: “(i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un tema nuevo, puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente; (ii) las adiciones que desarrollen o precisen aspectos de la materia central tratada en el proyecto no son temas nuevos, siempre que estén comprendidas dentro de lo previamente debatido; (iii) la novedad de un tema se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico; y (iv) un artículo propuesto por la comisión de conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las cámaras en algún punto tampoco constituye un tema nuevo”⁹.

Los principios de consecutividad e identidad flexible suponen pues que “todo proyecto de ley, a pesar de las modificaciones, adiciones o supresiones introducidas en el trámite legislativo, debe mantener un eje temático común durante la totalidad de los debates parlamentarios. Por tal razón, está prohibida ‘la introducción de temas nuevos, que no guarden relación con las materias debatidas en instancias anteriores del trámite o, en general, conexidad material con el proyecto, con lo debatido y aprobado en las comisiones’”¹⁰. Además, los citados principios tienen un especial significado en el trámite de leyes aprobatorias del plan nacional de desarrollo pues, en vista de la naturaleza y el objeto de esa normativa, se restringe la potestad del legislador para introducir modificaciones al texto del proyecto original presentado por el Gobierno nacional¹¹.

En suma, los criterios para verificar el cumplimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible en la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo son los siguientes: primero, es posible introducir disposiciones nuevas en el segundo debate, siempre y cuando estas (a) tengan un vínculo razonable con las temáticas generales del PND y (b) hayan sido objeto de discusión en cada uno de los debates. Estas dos condiciones son concurrentes para poder afirmar que el asunto nuevo incorporado en segundo debate respeta los principios de consecutividad e identidad flexible. Segundo, se violan los principios de consecutividad e identidad flexible cuando la disposición nueva introducida en segundo debate no guarda cercanía temática con lo discutido en primer debate, sino que constituye más bien una materia autónoma e independiente. Tercero, la cercanía temática implica que el proyecto estudiado en primer debate y la disposición introducida en segundo debate guarden una relación clara, estrecha, necesaria y evidente.

2. *Unidad de materia*

Otro instrumento que contribuye a la garantía de los principios democrático, de transparencia y de publicidad de las leyes, es el principio de unidad de materia, establecido en el artículo 158 superior y en el artículo 148 de la Ley 5ª de 1992, según el cual todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia siendo inadmisibles aquellas disposiciones o modificaciones que sean extrañas al objeto general de aquel. Para verificar el cumplimiento de este principio en la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo y por las características mismas de esta, se aplican unos criterios más rigurosos que los exigibles respecto de una ley ordinaria.

Vista su naturaleza planificadora, la ley del plan se ha definido como multitemática y heterogénea¹², de manera que su articulado debe guardar una relación entre sí. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la ley que aprueba el plan está compuesta por: (a) los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, (b) las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, (c) las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno, (d) los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, (e) los recursos financieros requeridos y (f) las normas jurídicas necesarias para su ejecución¹³. En este contexto, el principio de unidad de materia restringe la posibilidad de que se incorporen disposiciones incongruentes y aisladas de los contenidos mencionados.

⁹ Sentencia C-489 de 2024.

¹⁰ Cfr. Sentencia C-294 de 2024, reiterando las sentencias C-440 de 2020, C-427 de 2020, C-063 de 2021, C-133 de 2021, entre otras.

¹¹ Cfr. Sentencia C-427 de 2020.

¹² Cfr. Entre otras, sentencias C-394 de 2012 y C-016 de 2016.

¹³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-489 de 2024, que cita las sentencias C-363 de 2012, C-394 de 2012, C-016 de 2016 y C-359 de 2016.

Bajo esa lógica, serán acordes a la Constitución aquellas normas que guarden relación con la materia de la ley del plan. Esa conexidad implica “[establecer] la existencia de una ‘conexión directa e inmediata (estrecha y verificable)’ entre la parte general del Plan y las disposiciones destinadas a impulsar su cumplimiento; por tanto, las normas instrumentales objeto de análisis deberán llevar inequívocamente al logro de lo planteado en los componentes de la parte general”¹⁴.

Sobre la mención a la parte general, esta corporación indicó que hace referencia al componente de “estrategias y orientaciones generales de las políticas que adoptará el Gobierno durante el respectivo período cuatrienal”¹⁵. Son precisamente esas estrategias y orientaciones generales de política que se pretenden alcanzar en el respectivo cuatrienio las que concretan los objetivos y metas de la acción estatal de mediano y largo plazo señaladas en el plan, así como las medidas para impulsar el cumplimiento, tanto de la parte general como del plan de inversiones, según lo establece el artículo 5.c de la Ley 152 de 1994¹⁶.

Ahora bien, sobre las disposiciones de carácter permanente o que signifiquen una modificación normativa de carácter estructural en el plan nacional de desarrollo, la Corte Constitucional ha sostenido que su inclusión constituye un indicio de inconstitucionalidad¹⁷. Esto, en atención a la regla de respeto por las competencias legislativas ordinarias permanentes¹⁸. Si bien se atribuye al Congreso de la República la función de aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas (artículos 150.3, 339 y 341 C.P.), en principio los artículos que hagan parte de esos planes no tendrían que pertenecer a los asuntos objeto de la competencia general del legislativo, lo cual busca evitar que se subsuman o reduzcan las funciones constitucionales restantes del legislador¹⁹.

Con todo, no se proscribe de forma absoluta la modificación de leyes ordinarias de carácter permanente o estructural por medio de la ley del plan nacional de desarrollo. Si una disposición introduce cambios con vocación de permanencia o su vigencia supera el lapso cuatrienal propio de la ley del plan, para declararla ajustada a la Constitución es preciso constatar su carácter instrumental, en el sentido de que se trate de procedimientos, mecanismos o medidas para impulsar el cumplimiento del plan o para la apropiación de los recursos necesarios para su ejecución. Se exige entonces una justificación en torno a si la “norma tiene un contenido asociado a la función de planeación, que permite alcanzar los objetivos perseguidos mediante la ley del plan y constituye un mecanismo para la ejecución del plan nacional de inversiones o una medida necesaria para impulsar el cumplimiento del plan de desarrollo”²⁰.

Recientemente, en la Sentencia C-244 de 2025, la Sala Plena de esta Corte sistematizó las pautas para analizar el principio de unidad de materia frente a disposiciones que hacen parte de la ley del plan de desarrollo. Tal sistematización es importante porque permite garantizar el principio democrático y los mandatos de transparencia y publicidad dentro del trámite legislativo, sin que se minimice el margen de configuración legislativa en materia de planificación a cargo del Congreso. El método aplicable al efecto parte de examinar la naturaleza de la norma demandada, aspecto que definirá si el grado de rigurosidad del control de constitucionalidad en el caso concreto será leve o estricto.

En lo que tiene que ver con la naturaleza de la norma demandada, como se dijo, en principio el plan nacional de desarrollo no puede incluir asuntos cuya regulación corresponda a las competencias legislativas ordinarias del Congreso de la República, como ocurre con las normas tributarias, las de carácter sancionatorio o las que modifican la legislación de manera permanente. Esto porque la ley del plan “no es una herramienta para subsanar vacíos normativos existentes en otras leyes ordinarias”²¹, ni para modificar otras categorías legislativas especiales asignadas al legislador, así como tampoco para expedir disposiciones con vocación

¹⁴ Cfr. Sentencia C-415 de 2020.

¹⁵ Cfr. Sentencia C-430 de 2024.

¹⁶ Ib.

¹⁷ Cfr. Sentencia C-438 de 2024.

¹⁸ Cfr. Sentencia C-405 de 2020, reiterada en la Sentencia C-489 de 2024.

¹⁹ Cfr. Sentencia C-415 de 2020.

²⁰ Sentencia C-415 de 2020.

²¹ Sentencia C-415 de 2020.

de permanencia²². Consecuentemente, en casos en los que se introducen modificaciones a la legislación permanente es necesario adelantar un examen estricto para determinar si aquellas disposiciones son instrumentales y guardan una conexidad directa e inmediata con las bases del Plan Nacional de Desarrollo o con los programas y proyectos que hacen parte del Plan Nacional de Inversiones, es decir, establecer si la medida instrumental se dirige a cumplir los objetivos o programas para los que fue incorporada en la ley del plan²³. Si al evaluar la naturaleza de la norma bajo estudio se determina que correspondía ser adoptada por el legislador en uso de sus competencias ordinarias, se sujetará a un examen con intensidad mayor. En este escenario se verificará el cumplimiento de los criterios para determinar que la disposición tenga por objeto planificar la acción gubernamental y guarde conexidad estrecha, directa e inmediata con las estrategias y políticas que orientan la gestión del Gobierno para alcanzar en el respectivo cuatrienio los objetivos y metas de la acción estatal de mediano y largo plazo señalados en la parte general, o realizar los programas y proyectos señalados en el plan de inversiones²⁴. En otras palabras, “la conexidad directa e inmediata significa comprobar que el cumplimiento de las normas instrumentales lleve inequívocamente a la realización de las metas generales del plan”²⁵, de manera que, si el cumplimiento del objetivo previsto en la parte general es hipotético, se estará ante una conexidad eventual²⁶, que implica la inconstitucionalidad de la disposición objeto de control.

Si por el contrario la naturaleza de la norma indica que no aborda una temática sujeta a las funciones ordinarias del Congreso y que tiene un estricto fin planificador, se seguirán las pautas de un análisis con intensidad menor. Bajo esta perspectiva, el juez constitucional simplemente valorará si la norma instrumental, de manera razonable y evidente, contribuye a la consecución del fin al cual responde²⁷. (Corte Constitucional, Sentencia C-049 del 2026, Referencia: D-15499).

²² Ib.

²³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-244 de 2025.

²⁴ Cfr. Sentencias C-415 de 2020 y C-438 de 2024.

²⁵ Sentencia C-438 de 2024.

²⁶ Ib.

²⁷ Cfr. Sentencia C-244 de 2025.