



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-489 DE 2024

Referencia: expediente D-15.709

Asunto: demanda contra el artículo 162 de la Ley 2294 de 2023, por la cual “se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’”.

Demandantes:

Percy Olaya Paloma, Miguel Ángel Montaña Matamoros y Jhon Fredy Vargas Lozano.

Magistrada ponente:

Diana Fajardo Rivera.

Bogotá D.C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024)

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

SENTENCIA

I. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

La Corte Constitucional declaró la inexecutable del artículo 162 de la Ley 2294 de 2023, a través del cual se creó el Instituto Nacional de Donación y Trasplante de Órganos y Tejidos (INDTOT). Consideró que el Congreso de la República desconoció los principios de consecutividad e identidad flexible, que dotan de racionalidad y coherencia al trámite legislativo, al incluir la creación del Instituto Nacional de Donación y Trasplante de Órganos y Tejidos mediante una proposición para los debates de las plenarias de Senado y Cámara, sin que se haya comprobado su conexidad con los temas discutidos en las sesiones

conjuntas de las comisiones correspondientes y la relación estrecha, inmediata y directa de estos temas con los objetivos generales del plan nacional de desarrollo.

Asimismo, la Sala verificó que se desconoció el principio de unidad de materia al incluir una norma que no resulta de carácter instrumental para conseguir las metas, planes, programas o estrategias previstos en la parte general del plan nacional de desarrollo, sino que conduce a una transformación institucional, que además por su carácter permanente, debería ser decidida en el marco de la competencia general del Congreso de la República de dictar las leyes.

II. ANTECEDENTES

1. Los ciudadanos Percy Olaya Paloma, Miguel Ángel Montaña Matamoros y Jhon Fredy Vargas Lozano presentaron acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 162 de la Ley 2294 de 2023, por la cual “se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’”, en la que formularon dos cargos: (i) violación del principio de unidad de materia, previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución, y (ii) desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible, consagrados en los artículos 157.2 de la Constitución y 157 de la Ley 5 de 1992.

2. La demanda fue admitida mediante el Auto del 15 de marzo de 2024¹, en el que la magistrada sustanciadora también (i) requirió a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que enviaran el expediente del trámite legislativo de la Ley 2294 de 2023; (ii) le corrió traslado a la Procuraduría General de la Nación²; (iii) invitó a distintas instituciones y organizaciones para que intervinieran³; (iv) fijó en lista la disposición demandada⁴; y (v) comunicó la iniciación del proceso al presidente de la República y al presidente del Congreso⁵.

3. La información allegada por los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes fue incorporada al expediente mediante el Auto del 10 de abril de 2024⁶. La Procuraduría General de la Nación allegó su concepto el 12 de agosto de 2024⁷ y, el mismo día, la Secretaría General de la Corte Constitucional remitió el expediente digital al despacho de la magistrada sustanciadora e informó sobre los términos para la elaboración y estudio del proyecto de fallo en el presente proceso de constitucionalidad⁸. Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, la Sala Plena procede a resolver sobre la demanda de la referencia.

¹ Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=78716>.

² De acuerdo con los artículos 242.2 y 278.5, Constitución Política.

³ De conformidad con el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, invitó al Ministerio de Salud y Protección Social, al Instituto Nacional de Salud, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, y a las universidades de los Andes, Nacional, del Rosario, Javeriana, de Antioquia, Eafit e Icesi.

⁴ En los términos del artículo 7 del Decreto 2067 de 1991.

⁵ En cumplimiento de los artículos 244, Constitución Política y 11 del Decreto 2067 de 1991.

⁶ Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=84330>.

⁷ El concepto fue rendido por el viceprocurador General de la Nación, Silvano Gómez Strauch, quien ejercía las funciones de Procurador General de la Nación en aquella oportunidad (según los arts. 17.2 y 132, Decreto Ley 262 de 2000). Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=87266>.

⁸ Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=87268>.

III. NORMA DEMANDADA

4. La norma demandada se transcribe a continuación:

“LEY 2294 DE 2023

(mayo 19)

Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 162. Créase el Instituto Nacional de Donación y Trasplante de Órganos y Tejidos (INDTOT), como una entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con autonomía administrativa, personería jurídica y autonomía presupuestal, su domicilio será la ciudad de Bogotá y contará con la estructura interna y la planta de personal que el Gobierno nacional establezca en desarrollo de sus facultades; tendrá como objeto coordinar y operar el Sistema Nacional de Donación y Trasplante de Órganos y Tejidos de Colombia, el cual tendrá como propósito la dirección e integración de los diferentes actores que participan en los procesos de donación y trasplante, tales como Ministerio de Salud y Protección Social, Instituto Nacional de Salud, INVIMA, bancos de tejidos, IPS generadoras y trasplantadoras, direcciones departamentales y distritales de salud, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y los demás actores que resulten necesarios para el cumplimiento de su objeto. Sus objetivos específicos son la coordinación de actividades relacionadas con la promoción, donación, extracción, recuperación, transporte, conservación, trasplante e implante de órganos y tejidos con el objeto de hacerlos accesibles en condiciones de calidad, en forma oportuna y suficiente a la población colombiana, siguiendo los principios de cooperación, eficiencia, equidad y solidaridad. Para su implementación se realizarán los ajustes institucionales y administrativos que integren en el INDTOT las funciones correspondientes, así como los presupuestos asociados. Su implementación estará sujeta al Marco de Gasto de Mediano Plazo y al Marco Fiscal de Mediano Plazo.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Salud y Protección Social expedirá la reglamentación del INDTOT y el Sistema Nacional de Donación y Trasplante de Órganos y Tejidos en Colombia en los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley".

IV. LA DEMANDA⁹

5. Los accionantes solicitan que se declare la inexequibilidad del artículo 162 de la Ley 2294 de 2023 porque, en su criterio, desconoce los artículos 157 y 158 de la Constitución Política. Formularon los dos cargos que, a continuación, se sintetizan.

1. Primer cargo: violación de los principios de consecutividad e identidad flexible¹⁰

6. Los accionantes manifiestan que el artículo demandado no está incluido en el texto inicial para el primer debate del proyecto de ley, que tuvo lugar en la sesión conjunta de las comisiones Tercera y Cuarta de Senado y Cámara. Fue

⁹ Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=75892>.

¹⁰ Escrito de demanda, pp. 59-65, 637-639, 644-645, y 654-658. Entre las páginas 66 y 653 se incluye una transcripción de las sesiones para la aprobación de la Ley 2294 de 2023, con numerosos errores.

aprobado sin que se previera, discutiera o mencionara la creación de una entidad pública relacionada con la donación y el trasplante de órganos y tejidos en las mencionadas comisiones. Resaltan que su creación fue incluida de forma repentina en la ponencia para el debate en las plenarias como un artículo nuevo, como consecuencia de una proposición que fue presentada después de la terminación del primer debate. No se analizó su impacto fiscal ni se justificó su necesidad. El artículo fue votado en bloque en las plenarias, y aprobado sin haber sido discutido.

2. Segundo cargo: violación de la unidad de materia¹¹

7. Para los accionantes, la norma demandada no tiene relación causal, teleológica, temática y sistemática con los programas y proyectos incluidos en el plan nacional de desarrollo. Consideran que no se acopla con sus ejes transversales¹², y que no tiene un carácter instrumental. A su juicio, la creación del Instituto Nacional de Donación y Trasplante de Órganos y Tejidos (INDTOT) no tiene conexión con ninguno de los objetivos del plan nacional de desarrollo. En la hipótesis de que la tuviera, argumentan que sería una medida innecesaria, porque ya existe una entidad estatal que tiene las mismas funciones y que las cumple a cabalidad: el Instituto Nacional de Salud¹³.

8. Los accionantes señalan que el artículo 162 de la Ley 2294 de 2023 no tiene un carácter planificador, porque no modifica ninguna norma, y porque no innova, ni produce, ni origina un proyecto nuevo. También desconoce la potestad del legislador, porque pasa por alto y de forma intempestiva las normas que regulan las funciones del Instituto Nacional de Salud como coordinador de la Red Nacional de Donación de Órganos y Tejidos. En su criterio se trata de una modificación abrupta de dicho régimen, que transgrede la competencia legislativa para la creación de entidades públicas del nivel nacional¹⁴.

3. Intervenciones

9. Durante el trámite de constitucionalidad se recibieron 9 intervenciones, 5 de ellas antes de iniciar el término de fijación en lista, 3 durante aquel período¹⁵ y 1 más tras su vencimiento. En el siguiente cuadro se sintetiza lo solicitado en cada una de ellas:

Solicitud	Intervinientes
Exequibilidad	Departamento Nacional de Planeación
Inhibición y, en subsidio, exequibilidad	Ministerio de Salud y Protección Social

¹¹ *Ibid.*, pp. 50-58.

¹² Ordenamiento del territorio alrededor del agua, seguridad humana y justicia social, derecho humano a la alimentación, transformación productiva y acción climática, y convergencia regional.

¹³ En las páginas 5 a 48 del escrito de la demanda se resalta que el INS se encarga coordinar la Red de Donación y Trasplantes y Tejidos, creada en 2004 por el Ministerio de la Protección Social. Los accionantes transcribieron el Decreto 2774 de 2012 y copiaron las diapositivas de una presentación de Power Point.

¹⁴ Los accionantes también argumenta que se violó el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, donde se consagran los principios de eficiencia y racionalidad, el deber de evitar la duplicidad de funciones, y la prohibición de crear dependencias internas cuyas funciones estén atribuidas a otras entidades públicas de cualquier orden.

¹⁵ La fijación en lista se realizó el 28 de junio de 2024: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=84539>.

Inexequibilidad	• Asociación Colombiana de Deportistas Trasplantados • Trabajadores del Instituto Nacional de Salud • Los ciudadanos Nicolás Lemus Silva, Norma Patricia Celis Cruz y Jeadran Malagón Rojas • Fundación Retorno Vital
Concepto, sin una solicitud	• Instituto Nacional de Salud

10. A continuación, se presenta un resumen de sus principales argumentos. El texto completo de estas intervenciones se puede consultar en el portal de Internet de la Corte Constitucional¹⁶.

3.1. Solicitud de un pronunciamiento inhibitorio

11. Como pretensión principal, el *Ministerio de Salud y Protección Social*¹⁷ solicitó que se declarara la ineptitud de la demanda, al considerar que los argumentos de los demandantes no cumplen los criterios de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. A su juicio, en ningún aparte se incluyen las razones que justifiquen la inconstitucionalidad del artículo 162 de la Ley 2249 de 2023.

3.2. Intervenciones que solicitan una decisión de exequibilidad de la norma demandada

12. El *Departamento Nacional de Planeación (DNP)*¹⁸ argumenta que la norma demandada no viola la unidad de materia porque responde a las necesidades de fortalecer la gobernanza en el Sector Salud, y de modernizar las funciones del Instituto Nacional de Salud (INS) en materia de donación y trasplante de órganos y tejidos. En su criterio, tiene una conexidad directa e inmediata con los contenidos generales del PND. Resalta que es un desarrollo del eje de “seguridad humana y justicia social”, que incluye un componente denominado “hacia un sistema de salud garantista, universal, basado en un modelo de salud preventivo y predictivo”, en el cual se define el objetivo “[m]ás gobernanza y gobernabilidad [y] mejores sistemas de información de salud”, y se prevé la modernización y fortalecimiento del Instituto Nacional de Salud. Según el DNP, la norma también se relaciona con el objetivo denominado “[f]ortalecimiento de la Política de Ciencia, Tecnología e Innovación Social”.

13. Además, el DNP considera que no se desconoce la consecutividad ni la identidad flexible, puesto que, aunque la creación del Instituto Nacional de Trasplantes de Órganos y Tejidos -INDTOT- no estaba prevista en la redacción inicial del plan nacional de desarrollo, es válida la inclusión de disposiciones nuevas en el trámite legislativo, siempre que tengan una relación temática estrecha con los asuntos discutidos y el contenido del proyecto. A su juicio, esto se evidencia en los objetivos, metas y estrategias de las bases del plan nacional

¹⁶ Información disponible al público, con el número de radicado del proceso (15709), en el buscador de la Secretaría General de la Corte en la siguiente dirección <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/>.

¹⁷ Presentada el 12 de julio de 2024 por Juan Camilo Escallón Rodríguez, en calidad de apoderado. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=85224>.

¹⁸ Presentada el 12 de julio de 2024 por Juan Carlos Jiménez Triana, en calidad de apoderado. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=85227>.

de desarrollo, y en especial, en el propósito de modernizar la institucionalidad del INS.

14. En subsidio de sus consideraciones sobre la ineptitud de la demanda, el *Ministerio de Salud y Protección Social*¹⁹ argumenta que la creación del INDOTOT no viola la unidad de materia porque (i) hace parte de los programas, proyectos y apropiaciones del eje transformador “seguridad humana y justicia social” del PND; (ii) es una disposición instrumental, al ser el medio para alcanzar los objetivos gubernamentales del PND; (iii) tiene una conexidad estrecha, directa e inmediata con la parte general del PND, dado que busca articular la institucionalidad existente y resolver la problemática de acceso efectivo al servicio de salud para las poblaciones más desiguales; y (iv) la Constitución Política no limita la proyección del PND al período del gobierno. Resalta que hay antecedentes en la creación de entidades del Sistema de Seguridad Social en leyes del plan nacional de desarrollo, como Colpensiones.

3.3. Intervenciones que solicitan la declaratoria de inexecutable de la norma demandada

15. La *Asociación Colombiana de Deportistas Trasplantados*²⁰ coadyuva la posición de la demanda. Argumenta que el Decreto 76 de 2024 le dio al Instituto Nacional de Trasplantes de Órganos y Tejidos -INDOTOT- las mismas facultades que al Instituto Nacional de Salud en su rol de coordinación de la Red Nacional de Donación y Trasplante de Órganos. El proceso de construcción de la Red comenzó en 2004 y el Instituto Nacional de Salud ha cumplido su labor con eficiencia. Con la creación del INDOTOT hay incertidumbre sobre el futuro de la experiencia construida a lo largo de los años, y sobre si se perderán los elementos y recursos invertidos para tal propósito.

16. Para la Asociación, los problemas del modelo de donación y trasplantes no corresponden a la entidad que se encarga de coordinarlo, sino a cuestiones de fondo, como la necesidad de transformarlo, la desactualización de las normas aplicables, y la existencia de problemas de acceso y barreras para la prestación de los servicios de salud. No hay claridad sobre las facultades que tendría el INDOTOT, ni sobre lo que aportaría para enfrentar el problema de eficiencia del modelo en las regiones, el déficit de profesionales que se encarguen de la coordinación operativa de los trasplantes, y el manejo de recursos del sistema de salud. La Asociación considera que se debería fortalecer la Red Nacional de Donación y Trasplante, en vez de crear una nueva entidad.

17. La *Fundación Retorno Vital*²¹ considera que la creación del Instituto Nacional de Trasplantes de Órganos y Tejidos -INDOTOT- duplica las funciones administrativas del Instituto Nacional de Salud -INS-, al igual que sus costos, y generaría incertidumbre jurídica durante el proceso de transición. En virtud del principio de especialidad, el INS es quien debe encargarse de los asuntos relacionados con donaciones y trasplantes de órganos, en atención a su experiencia, especialización, capacidad técnica de supervisar las actividades

¹⁹ Presentada el 12 de julio de 2024 por Juan Camilo Escallón Rodríguez, en calidad de apoderado. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=85224>.

²⁰ Presentada el 1 de abril de 2024 y suscrita por su directora general, Edith Alejandra Martín Pinto. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=79175>.

²¹ Presentada el 17 de julio de 2024 y suscrita por su director ejecutivo, Jorge Ernesto García Rojas. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=85441>.

relacionadas con los trasplantes, infraestructura y recursos, rol en la coordinación nacional e internacional, confianza y transparencia y labores de investigación y desarrollo.

18. La Fundación también argumenta que el artículo 162 de la Ley 2294 de 2023 no cumplió con los requisitos propios del trámite de aprobación en el Congreso de la República y añade que no se presentó ninguna evaluación del impacto fiscal de la creación del Instituto Nacional de Trasplantes de Órganos y Tejidos -INDTOT-, que permitiera una deliberación minuciosa sobre su conveniencia. Tampoco se determinó la estructura de la entidad ni su naturaleza jurídica.

19. *Trabajadores del Instituto Nacional de Salud*²². Los intervinientes se refirieron a los logros del Instituto Nacional de Salud -INS- en la coordinación de la Red de Donación y Trasplante de Órganos y Tejidos desde 2004. Manifestaron su preocupación por el riesgo de que los esfuerzos realizados durante años en esta materia puedan perderse.

20. Resaltaron que el Instituto Nacional de Salud -INS- ha expuesto en múltiples escenarios las principales barreras que enfrentan los procesos de donación y trasplantes en el país, y que no se solucionan con la creación de una nueva entidad pública: (i) hay limitaciones para las valoraciones y el acceso a las listas de espera, y para el seguimiento posterior al trasplante y el suministro de inmunosupresores, frente a las que las aseguradoras del sistema de salud son responsables; (ii) el proceso de donación y trasplante depende de las facultades regulatorias del Ministerio de Salud y su organización le corresponde a los entes territoriales; (iii) las normas aplicables están desactualizadas; (iv) hay dificultades en la coordinación regional, por problemas en la atribución de competencias departamentales, por lo que se necesita replantear su estructura; y (v) los recursos humanos y el presupuesto son insuficientes.

21. De acuerdo con los intervinientes, las funciones que el Decreto 76 de 2024 le atribuye al Instituto Nacional de Donación y Trasplantes de Órganos y Tejidos -INDTOT- duplican las que tiene el Instituto Nacional de Salud -INS- como coordinador de la Red Nacional de Donación y Trasplante de Órganos y Tejidos. Además, no soluciona ninguna de las barreras que han encontrado, porque el INDTOT (i) sigue con funciones nacionales, (ii) no tiene facultades regulatorias, ni de inspección, vigilancia ni control; (iii) no suministra medicamentos; y (iv) queda con una planta de personal similar a la del INS que se dedica mayoritariamente a temas administrativos, con un número reducido destinado para tareas técnicas.

²² Escrito firmado por Elvira Torres Aunta, Norma Patricia Celis, Jeadran Malagón, Juan Carlos López Cuadros, Maria Isabel Bermúdez Forero, Bibiana Yaneth Escandon Arebalo, Yesith Guillermo Toloza Pérez, Edna Caterin Rodriguez Cárdenas, Sandra Yamile Saavedra Rojas, Ana Esperanza Mejía García, Elizabeth Diaz Parra, Milva Lucumí, Magda Cigrid Martínez Díaz, Yuly Andrea Gamboa Marón, José Gabriel Barquero Rincón, Magda Juliana Rodríguez Rodríguez, Claudia Patricia Fuentes Triana, Gilma Rosa Merchán Mahecha, Jenny Andrea Torres Leon, Nayiber Ramírez Álvarez, Mabel Karina Rodríguez Cerquera, Olga Maritza Berrio Pérez, Juan Rubiano Fernández, Lucy Angeline Montañó Valencia, Jaime Ríos Rodriguez, Nicolás Lemus Silva, Javier Jesús Peña, Sandra Milena Aparicio Fuentes, Angela Liliana Albarracín, Jorge Augusto Giraldo Téllez, Nelson Rincón Muñoz, Marisol Galindo Borda, Dora Beatriz Robayo Gamba, Maryi Lorena Segura Alba, Martha Stella Ayala Sotelo y Liliana Jazmín Cortés Cortés. Enviado el 1 de abril de 2024. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=79299>.

22. Los ciudadanos Nicolás Lemus Silva²³, Norma Patricia Celis Cruz²⁴ y Jeadran Malagón Rojas²⁵. Los intervinientes resaltaron la labor del Instituto Nacional de Salud -INS- en materia de trasplante y donación de órganos, y los problemas que trae la creación del Instituto Nacional de Donaciones y Trasplantes de Órganos y Tejidos -INDTOT-, por la duplicación de funciones y la elevación innecesaria de costos. Consideran que crear una entidad desde cero en un ámbito tan delicado trae riesgos serios de ineficacia, improvisación y errores, y puede concebirse como un aumento injustificado de la burocracia. Estos recursos pudieron haberse destinado al fortalecimiento del sistema ya existente. También consideran que la creación del INDTOT es inconstitucional porque (i) no se relaciona con los ejes del PND y (ii) se incorporó apresuradamente en el trámite legislativo, sin un debate y análisis adecuado.

3.4. Otras intervenciones

23. El *Instituto Nacional de Salud*²⁶ presentó un concepto en el que describió el funcionamiento de la Red Nacional de Donación y Trasplante de Órganos y Tejidos²⁷. Sin embargo, no se pronunció sobre el artículo 162 de la Ley 2294 de 2023 ni la creación del INDTOT, ni presentó argumentos a favor o en contra de la solicitud de declararla inexecutable.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN²⁸

24. La procuradora general de la Nación solicitó que se declarara la inexecutable del artículo 162 de la Ley 2294 de 2023 porque viola la unidad de materia. Argumentó que la parte general del PND no contempla una meta o programa específico que exija modificar la institucionalidad estatal en materia de donación de órganos. Por lo tanto, no hay una conexidad directa e inmediata con los objetivos para el período gubernamental. Resaltó que las bases del PND contienen referencias genéricas sobre la modernización y el fortalecimiento de la institucionalidad del modelo de salud. Aunque permitirían presumir una conexidad, el artículo demandado crea una entidad con carácter permanente, sin que exista justificación sobre la necesidad, pertinencia o conveniencia del INDTOT.

25. La procuradora también considera que se desconocieron los principios de consecutividad e identidad flexible, porque la creación del INDTOT es inconexa al cuerpo normativo que la contiene, y por no haberse incluido en el articulado original del proyecto de ley. No hay referencia alguna a esta materia en los documentos anexos y justificativos del PND. Alega que el artículo 162 de la Ley 2294 de 2023 no fue discutido ni aprobado en la sesión conjunta de las comisiones económicas del Congreso, sino que fue incorporado sin

²³ Presentada a nombre propio el 1 de abril de 2024. Es trabajador del Instituto Nacional de Salud. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=79211>.

²⁴ Presentada a nombre propio el 1 de abril de 2024. Es trabajadora del Instituto Nacional de Salud. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=79300>.

²⁵ Presentada a nombre propio el 2 de abril de 2024. Es trabajador del Instituto Nacional de Salud. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=79301>.

²⁶ Presentada por su director general, Helver Guiovanni Rubiano García, el 10 de julio de 2024.

²⁷ Explicó sus funciones, integrantes, niveles territoriales en los que opera, logros y actividades.

²⁸ Presentado el 12 de agosto de 2024, por el viceprocurador general de la Nación, Silvano Gómez Strauch. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=87266>.

fundamento en las ponencias para los debates en las plenarias, que tampoco lo analizaron.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia de la Corte

26. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral, 4 de la Constitución Política, este Tribunal es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues el párrafo demandado hace parte de un cuerpo normativo con fuerza de ley.

2. Inexistencia de caducidad frente al cargo por violación a los principios de consecutividad e identidad flexible

27. Para empezar, el principio de *unidad de materia*, aunque debe garantizarse en el marco del trámite legislativo, se considera sustancial, pues atañe al contenido de la ley, de manera que la acción pública de inconstitucionalidad no tiene término de caducidad. En cambio, los vicios de *consecutividad e identidad flexible* se consideran vicios en el trámite de formación de la ley, sometidos al término de caducidad de un año, contado a partir de la publicación de la ley en el Diario Oficial (art. 242.3, C.P.)²⁹.

28. La demanda objeto de estudio plantea un cargo por vicios en el trámite legislativo del artículo 162 de la Ley 2294 de 2023, por desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible. La Sala Plena observa que la ley mencionada fue publicada en el Diario Oficial 52.400 del 19 de mayo de 2023 y que la acción pública de inconstitucionalidad se presentó el 29 de enero de 2024³⁰. Por lo tanto, se acredita el presupuesto procesal para emitir un pronunciamiento de fondo, porque la acción pública de inconstitucionalidad se ejerció dentro del referido término de caducidad.

3. Problemas jurídicos y metodología de la decisión

29. De acuerdo con los cargos propuestos por los demandantes, a la Corte Constitucional le corresponde resolver los siguientes problemas jurídicos:

- (i) ¿El artículo 162 de la Ley 2294 de 2023 desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible consagrados en los artículos 157 y 160 de la Constitución, al ser incluido como un artículo nuevo en los informes de ponencia para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes y segundo debate en la plenaria del Senado de la República, sin que la materia que regula hubiera sido objeto de discusión durante el primer debate conjunto que surtió el proyecto de ley; y al ser votado en bloque en las plenarias?
- (ii) ¿El artículo 162 de la Ley 2294 de 2023 viola el principio de unidad de materia que se deriva de los artículos 158 y 169 de la Constitución, al no tener una conexidad directa e inmediata con los objetivos, metas,

²⁹ Este término de caducidad aplicable solo a los vicios de forma de la ley. Ver, sentencias C-685 de 2011 y C-481 de 2019.

³⁰ Mediante un correo electrónico remitido a la Secretaría General de la Corte Constitucional. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=76018>.

planes o estrategias del Plan General de Desarrollo, y al crear una entidad pública permanente?

30. Antes de realizar el estudio de fondo, la Sala se pronunciará sobre los reparos formulados por el Ministerio de Salud respecto de la ineptitud sustantiva de la demanda. Luego se referirá a las generalidades del plan de desarrollo, reiterará la jurisprudencia relevante y abordará los problemas jurídicos.

4. Cuestión previa: aptitud sustantiva de la demanda

31. Para la Corte Constitucional, los intervinientes que propongan una decisión inhibitoria deben presentar un análisis mínimo que permita colegir las razones del incumplimiento de cada uno de los requisitos de la carga argumentativa³¹. Por lo tanto, las solicitudes genéricas de ineptitud de la demanda resultan improcedentes. La Sala considera que el Ministerio de Salud no cumplió con la carga argumentativa requerida, debido a que se limitó a formular reparos abstractos y breves, sin el desarrollo de argumentos concretos que sirvan de soporte para acreditar la falta de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia que alega.

32. Aunque la deficiencia argumentativa del Ministerio es suficiente para proceder al análisis de fondo del presente caso, la Sala considera necesario resaltar brevemente que las razones expuestas por los accionantes para sustentar sus reparos frente al artículo 162 de la Ley 2294 de 2023 cumplen los requisitos de aptitud sustantiva de la demanda³²:

Claridad	Los argumentos de los accionantes son comprensibles, no resultan contradictorios y siguen un hilo conductor donde se identifican las premisas sobre las que se basa su cuestionamiento. Se entiende con claridad que alegan (i) la violación de los principios de consecutividad e identidad flexible, por la inclusión de un artículo que no guardaba relación con el proyecto de ley y con los temas debatidos en la sesión conjunta de las comisiones económicas del Senado y la Cámara, y su aprobación en bloque por las plenarias sin haber sido deliberado; y (ii) el desconocimiento de la unidad de materia, por la ausencia de una relación causal, teleológica, temática y sistemática con los programas y proyectos incluidos en el plan nacional de desarrollo.
Certeza	Los cargos de inconstitucionalidad se dirigen contra una norma jurídica real y existente, cuyo contenido es identificado de manera razonable por parte de los accionantes, de manera que no es producto de una construcción subjetiva de los accionantes. El artículo demandado, como lo indican, crea el Instituto Nacional de Transplantes de Órganos y Tejidos. No existe, además, ninguna intervención que desconozca su alcance.
Especificidad	Los cargos de inconstitucionalidad son concretos y directamente relacionados con la norma acusada.. Los accionantes formulan reparos específicos frente a irregularidades ocurridas durante el trámite legislativo, que se traducen en la violación de los principios constitucionales de identidad flexible, consecutividad y unidad de materia, debido al momento en que se incluyó el artículo demandado y la ausencia de discusión previa que guardara relación con esta nueva institucionalidad. De igual manera, explica, que se trata de una norma con vocación de permanencia en el tiempo, que no se relaciona con los

³¹ Ver, entre otras, las Sentencias C-100 de 2022 y C-438 de 2024.
³² Han sido desarrollados en numerosos precedentes, como, por ejemplo, las Sentencias C-212 de 2024 y C-409 de 2021, entre varias otras.

	objetivos, propósitos y metas de la Parte General del Plan.
Pertinencia	Los cargos se fundamentan en criterios constitucionales, cuyo alcance ha sido desarrollado por la jurisprudencia de esta Corporación: los principios de identidad flexible, consecutividad y unidad de materia, de modo que el parámetro de control está definido de manera adecuada.
Suficiencia	Los accionantes exponen elementos de juicio necesarios para realizar un juicio de constitucionalidad frente a la violación de los principios de identidad flexible, consecutividad y unidad de materia. Los argumentos que emplean despiertan una duda por lo menos mínima sobre la exequibilidad de la disposición demandada, y esta duda dio lugar a un procedimiento participativo donde se recibieron conceptos a favor y en contra de la validez de la norma.

5. Generalidades del plan nacional de desarrollo³³

33. De acuerdo con el título XII de la Constitución Política, sobre el régimen económico y de Hacienda Pública, el Estado está a cargo de la dirección de la economía y debe intervenir en actividades destinadas a la materialización del Estado Social de Derecho, como el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del país, la distribución equitativa de beneficios y oportunidades de desarrollo o el acceso progresivo al conjunto de los bienes y servicios básicos, entre otras.

34. Entre los instrumentos para la dirección de la economía se encuentran el plan nacional de desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales. De acuerdo con la Constitución³⁴, el primero está compuesto (i) por una parte general, que reúne 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 del gobierno; y (ii) un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional, incluidos los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión, así como la especificación de los recursos requeridos para su ejecución, en un marco respetuoso de la sostenibilidad fiscal³⁵.

³³ Este acápite sigue de cerca la reciente Sentencia C-294 de 2024. Para un análisis más detallado de los desarrollos jurisprudenciales en esta materia, se pueden consultar las sentencias C-191 de 1996, C-305 de 2004, C-573 de 2004, C-376 de 2008, C-377 de 2008, C-539 de 2008, C-714 de 2008, C-747 de 2012, C-016 de 2016, C-620 de 2016, C-008 de 2018 y C-219 de 2019, C-026 de 2020, C-415 de 2020, C-030 de 2021, C-063 de 2021, C-276 de 2021, C-049 de 2022 y C-537 de 2023, entre otras.

³⁴ Constitución Política, artículos 339 a 343.

³⁵ Con fundamento en los elementos constitucionales sobre plan nacional de desarrollo e inversiones públicas, la Sentencia C-063 de 2021 precisó que se pueden identificar tres partes predefinidas. La primera, la parte general. La segunda, el plan nacional de inversiones. La tercera, los mecanismos instrumentales idóneos o apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales, con la especificación de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento o ejecución de los mismos. Adicionalmente, sobre el tipo de medidas que son propias de plan nacional de desarrollo, en los componentes descritos, la sentencia en mención agregó que: “el contenido del Plan Nacional de Desarrollo, el cual incluye el Plan Nacional de Inversiones que debe ser expedido en una ley especial que además debe contener la especificación de las medidas y demás mecanismos instrumentales idóneos y necesarias para su ejecución o cumplimiento, está prefigurado o predefinido por la Constitución Política y por la Ley Orgánica de Planeación, por lo que no puede contener cualquier otro tipo de temas, materias o medidas que por mandato constitucional deben estar contenidos en otra clase de instrumentos normativos tales como leyes estatutarias, orgánicas, de facultades extraordinarias, de autorizaciones, marco o generales, aprobatorias de tratados públicos, las de presupuesto y las ordinarias, ni convertirse en un vehículo de escape para resolver cualquier conflicto o déficit normativo identificado en el ordenamiento jurídico por el gobierno o el Congreso en el inicio de su período constitucional”.

35. La competencia para su elaboración corresponde al Gobierno nacional en un proceso participativo, de conformidad con la remisión normativa a la ley orgánica. En la discusión del plan el Consejo Nacional de Planeación opera como órgano consultivo y foro de discusión, mientras que el Consejo Superior de la Judicatura y las entidades territoriales participan en el proceso de elaboración de las autoridades de planeación³⁶.

36. El Congreso de la República tiene la función de aprobar el plan nacional de desarrollo mediante una ley de la República, la cual tiene prelación sobre las demás y cuyos mandatos constituyen mecanismos idóneos para su ejecución, sin necesidad de que se expidan leyes posteriores (art. 341, C.P.). El Congreso puede modificar el plan de inversiones solo con autorización escrita del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y siempre que conserve el equilibrio financiero³⁷; y, si no aprueba al Plan de Inversiones Públicas en un término de tres meses, el Gobierno puede hacerlo mediante un decreto con fuerza de ley³⁸.

37. En las leyes anuales de presupuesto se pueden aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan.

38. Adicionalmente, deben tenerse en cuenta las siguientes reglas derivadas de los artículos 341 y 342 de la Carta Política, la Ley 5 de 1992 y la Ley orgánica del plan nacional de desarrollo³⁹: (i) la iniciativa es del Gobierno nacional; (ii) el cual lo presentará a consideración del Congreso dentro de los 6 meses siguientes al inicio del período presidencial⁴⁰; (iii) el primer debate se adelantará en las comisiones económicas de ambas cámaras en sesión conjunta⁴¹; y (iv) el segundo debate se adelantará en la plenaria de cada Cámara⁴².

39. Estas reglas revelan algunas especificidades del trámite legislativo de aprobación del plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, caracterizado por la iniciativa gubernamental exclusiva y un menor ámbito de deliberación, tiempo de discusión e incidencia del Congreso de la República. Estas características inciden a su vez en la intensidad del escrutinio sobre algunas de las garantías mínimas que han de ser observadas para la adopción de una decisión democrática por parte Congreso de la República.

40. En síntesis, el plan nacional de desarrollo constituye un instrumento central desde la perspectiva de planeación estatal. La relevancia de esta herramienta para la definición de la estrategia y los objetivos de la acción estatal sustenta una serie de reglas de naturaleza constitucional y orgánica sobre las fases de elaboración, aprobación y ejecución, las cuales inciden en el control de constitucionalidad por parte de esta Corte, particularmente se traduce en un

³⁶ El artículo 8 de la Ley 152 de 1994 identifica las autoridades nacionales de planeación.

³⁷ Artículo 341, Constitución Política.

³⁸ Artículo 341, Constitución Política.

³⁹ La presentación de las reglas descritas en ese orden se efectuó recientemente en la Sentencia C-537 de 2023.

⁴⁰ Artículo 341, Constitución Política.

⁴¹ Artículo 341, Constitución Política. Adicionalmente, el artículo 20 de la Ley 152 de 1994 precisa que: “El proyecto del Plan Nacional de Desarrollo será presentado ante el Congreso de la República y se le dará primer debate en las comisiones de asuntos económicos de ambas Cámaras en sesión conjunta, en un término improrrogable de cuarenta y cinco días”.

⁴² Artículo 341, Constitución Política. El artículo 21 de la Ley 152 de 1994 establece que: “[C]on base en el informe rendido en el primer debate, cada una de las Cámaras en sesión plenaria discutirá y decidirá sobre el proyecto presentado en un término improrrogable de cuarenta y cinco días”.

mayor rigor del examen del trámite legislativo en algunos aspectos como los principios de identidad flexible y consecutividad y en la perspectiva con la que se aborda el cumplimiento del principio de unidad de materia. A continuación, se profundiza en estos aspectos.

6. Los principios de consecutividad e identidad flexible que rigen el trámite legislativo. Reiteración de jurisprudencia⁴³

41. La consecutividad y la identidad flexible son estándares procedimentales esenciales en una democracia constitucional, porque buscan garantizar procesos deliberativos transparentes, imparciales y reflexivos para la creación de normas por los órganos políticos. Son reglas que se aplican al proceso de formación de la voluntad de las cámaras legislativas, para asegurar la representatividad y el respeto a las minorías⁴⁴.

42. El principio de *consecutividad* se fundamenta en el artículo 157 de la Constitución, que establece 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 debate⁴⁵; (iii) ser aprobado por la plenaria de la Cámara y el Senado en segundo debate⁴⁶; y (iv) obtener la sanción del Gobierno nacional. Tiene la finalidad de garantizar que las iniciativas sean sometidas a la deliberación que fundamenta la legitimidad del procedimiento legislativo⁴⁷.

43. Del principio de consecutividad se derivan las siguientes obligaciones para las comisiones y plenarias del Congreso: (i) estudiar y debatir todos los temas propuestos ante ellas durante el trámite legislativo, (ii) no omitir sus competencias al delegar el estudio y aprobación de un texto a otra instancia legislativa para que allí se surta el debate, y (iii) debatir y aprobar o improbar el articulado propuesto para primer o segundo debate, así como las proposiciones que lo modifiquen o adicionen⁴⁸.

44. Si se presentan irregularidades relacionadas con estas obligaciones, la jurisprudencia considera que el legislador incurre en un vicio de procedimiento por elusión de debates⁴⁹. La elusión puede ser (i) *formal*, cuando alguna de las células legislativas omite el debate o la votación de la iniciativa, o estas se trasladan a un momento posterior del trámite; o (ii) *material*, cuando las comisiones o plenarias incumplen su deber de manifestar realmente su voluntad política de aprobar o negar una iniciativa, pese a que se surte formalmente el debate y la votación del proyecto de ley⁵⁰. La elusión del debate afecta el proceso deliberativo de la función legislativa y puede afectar la validez de una

⁴³ Esta sección se fundamenta en las consideraciones de la Sentencia C-219 de 2024 (§50 y siguientes), que se construyeron con base en los de las sentencias C-084 de 2019, C-325 de 2022 y C-019 de 2024. También se tomó en consideración la Sentencia C-294 de 2024, f.j. 141-148.

⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia 816 de 2004.

⁴⁵ Sin perjuicio de que el primer debate pueda surtir en una sesión conjunta.

⁴⁶ Si las versiones del proyecto aprobadas por la Cámara y el Senado tienen diferencias, se debe tramitar su conciliación.

⁴⁷ Corte Constitucional, sentencias C-294 de 2024, f.j. 143; C-590 de 2019 y C-801 de 2003, entre otras.

⁴⁸ Corte Constitucional, sentencias C-325 de 2022 y C-314 de 2022.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2004.

norma⁵¹, por lo que en cada caso se debe verificar el grado de cumplimiento de los presupuestos de amplitud, participación y deliberación mínima requeridos para la formación de la voluntad democrática⁵².

45. Una lectura textual del artículo 157 de la Constitución podría llevar a la conclusión equivocada de que todas y cada una de las disposiciones de un proyecto de ley deben haber sido discutidas a nivel de comisiones y plenarias del Congreso. Esto implicaría la exigencia de que el articulado del proyecto de ley finalmente sancionado sea debatido de forma sucesiva en dichas células legislativas y, por ende, que los textos aprobados en primer debate sean rígidamente los mismos votados en el último y convertidos en ley de la República.

46. Una interpretación así de restrictiva resultaría extraña en un escenario político deliberativo, y sería contraria al artículo 160 de la Constitución, que permite expresamente que cada cámara incorpore los cambios, adiciones y supresiones que juzgue necesarias durante el segundo debate. En el marco de dicha facultad, las plenarias no deben regresar los proyectos a la comisión permanente correspondiente, salvo que se adviertan discrepancias serias con lo originalmente aprobado⁵³.

47. La jurisprudencia de esta Corporación ha resuelto esta tensión mediante la interpretación armónica de los artículos 157 y 160 de la Constitución, a partir del principio de la *identidad flexible*⁵⁴. Este es un mandato de coherencia. Busca que el proyecto de ley se conserve sustancialmente a lo largo del trámite legislativo⁵⁵, y que las modificaciones no sean de tal impacto que terminen por convertirlo en otro completamente distinto⁵⁶. Es decir, exige un vínculo razonable con el tema general de la iniciativa en curso⁵⁷.

48. La identidad flexible implica que se debe mantener el contenido material de las disposiciones de un proyecto de ley, sin que esto conlleve la consideración de los distintos desarrollos a los que tales contenidos son susceptibles. Un manejo de los temas de las leyes con un grado tan alto de especificidad imposibilitaría la introducción de regulaciones puntuales que estén relacionadas con ámbitos no previstos en los proyectos iniciales⁵⁸. Por lo tanto, la Corte ha explicado que este principio debe entenderse como un mandato constitucional de agotar las diferentes etapas del proceso legislativo en relación con la materia sometida a regulación, pero no en frente a cada uno de los puntos susceptibles de abordarla⁵⁹.

49. Esta exigencia de una conexidad material entre las modificaciones, adiciones y supresiones a un proyecto de ley permite diferenciar a la identidad flexible de la unidad de materia, con la que guarda una cercanía conceptual. La unidad de materia, que se desarrollará con más detalle en la siguiente sección,

⁵¹ Corte Constitucional, Sentencia C-133 de 2022, f.js. 530-532.

⁵² *Ibid.*, f.j. 567. La Corte ha precisado que el incumplimiento de estos deberes se puede derivar de la suma de algunas irregularidades.

⁵³ Corte Constitucional, Sentencia C-294 de 2024, f.j. 144; y artículo 178 de la Ley 5 de 1992.

⁵⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-294 de 2024, f.j. 145.

⁵⁵ Corte Constitucional, sentencias C-942 de 2018 y C-141 de 2010.

⁵⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-141 de 2010.

⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-942 de 2008.

⁵⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-219 de 2024, f.j. 58.

⁵⁹ *Ibid.*

busca que los artículos que conforman la ley o el proyecto correspondiente estén directamente relacionados con el tema general que les provee cohesión. Es un mandato que impide que en cualquier instancia legislativa se incorporen contenidos normativos ajenos al sentido general de la iniciativa, incluso si se ha insistido en ellos a través de los diversos debates. En cambio, la identidad relativa se orienta a que los cambios introducidos en las plenarias de las cámaras guarden relación con los diversos temas o asuntos tratados y aprobados en el primer debate. Implica la obligación de que las modificaciones o adiciones que surjan en la plenarias se refieran a los distintos asuntos o temas que se discutieron y votaron en primer debate⁶⁰.

50. La jurisprudencia ha precisado que las modificaciones incluidas en las plenarias tienen una relación material con el contenido general de la iniciativa aprobada en primer debate cuando se puede identificar una conexidad clara y específica⁶¹, estrecha⁶², necesaria y evidente⁶³. También ha explicado que existe una prohibición de adicionar temas *nuevos* o que no tengan una con el proyecto de ley; y que los cambios introducidos en las plenarias de las cámaras guarden relación con los diversos temas o asuntos tratados y aprobados en el primer debate⁶⁴.

51. Para determinar la *novedad* de las modificaciones introducidas a la luz de la identidad flexible, la Corte ha precisado que (i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un tema nuevo, puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente⁶⁵; (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 debatido⁶⁶; (iii) la novedad de un tema se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico⁶⁷; 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 nuevo⁶⁸.

52. El principio de la *identidad flexible*, en consecuencia, permite que las plenarias del Congreso modifiquen los proyectos de ley sometidos a su consideración. Sin embargo, para su satisfacción no basta con cualquier grado de relación con las materias discutidas y votadas en el primer debate, o con una conexión general con su contenido. Deben poderse identificar aspectos comunes entre la disposición que se introduce y los temas alrededor de los cuales se discutieron y votaron normas en el primer debate. Por lo tanto, debe verificarse si la modificación implica en lo fundamental una materia *autónoma e independiente* de dichos temas⁶⁹, al punto que podría plasmarse en un proyecto

⁶⁰ *Ibid*, f.j. 59.

⁶¹ Corte Constitucional, Sentencia C-307 de 2004.

⁶² Corte Constitucional, Sentencia C-1147 de 2003.

⁶³ Corte Constitucional, sentencias C-753 de 2004 y C-208 de 2005.

⁶⁴ Esto permite diferenciar a la identidad flexible de la unidad de materia, cuyo propósito es que los artículos de una ley o proyecto estén relacionados con un tema general que les dé cohesión, y que impide que en cualquier instancia legislativa se incorporen contenidos normativos ajenos al sentido general de la iniciativa, incluso si se ha insistido en ellos a través de los diversos debates. Cfr. Sentencia C-219 de 2024, f.j. 59.

⁶⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-801 de 2003.

⁶⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-1092 de 2003.

⁶⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-920 de 2001.

⁶⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-084 de 2019.

⁶⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-453 de 2006.

separado⁷⁰. En esta medida, es necesario evaluar si existe una proximidad temática, clara y específica, estrecha, necesaria y evidente, para determinar si la incorporación en plenarias es o no totalmente extraña frente a los temas que fueron conocidos en el primer debate.

53. Todo lo anterior muestra que los principios de consecutividad e identidad flexible buscan asegurar un proceso legislativo transparente y predecible, sin imposibilitar los desarrollos de los proyectos de ley en el marco de un debate democrático y pluralista. Estos criterios ya han sido aplicados para el estudio de la constitucionalidad de los planes nacionales de desarrollo⁷¹.

7. El principio de unidad de materia y su alcance frente a la ley del plan nacional de desarrollo

54. Aunque la violación del principio de unidad de materia se presenta durante el trámite legislativo, la jurisprudencia ha considerado que es un vicio material, por lo cual no le es aplicable el término de caducidad establecido en el artículo 242.3 de la Constitución⁷².

55. Dicha regla se aplica también cuando se pretende verificar la unidad de materia de leyes que aprueban el plan nacional de desarrollo⁷³. En tal sentido, en la Sentencia C-008 de 2018 la Corte indicó: “Sobre este tema, la Corte ha reiterado de manera pacífica que cuando se trata de verificar la unidad de materia de leyes, incluyendo las que aprueban el plan nacional de desarrollo, **no se trata de un vicio puramente formal**, puesto que la demanda tiene que ver con el contenido material de la norma acusada (...)”. De lo anterior se deduce que en el caso concreto aunque la demanda de inconstitucionalidad se presentó pasado el año de promulgación de la Ley 1753 de 2015, es apta dado que en este caso la unidad de materia se configura como un vicio sustancial, y no tendría el término de caducidad dispuesto en el artículo 242.3. de la Constitución”.

⁷⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-080 de 2023.

⁷¹ Corte Constitucional, Sentencia C-294 de 2024. En dicha oportunidad resaltó que “[e]s 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 acumulativas, es decir, ambas deben concurrir para poder afirmar que el asunto nuevo incorporado en segundo debate respeta los principios de consecutividad e identidad flexible” (ver f.j. 147(ii)).

⁷² En concreto, en la Sentencia C-531 de 1995⁷², la Corte señaló: “Sin embargo, un análisis más detenido muestra que no se trata de un vicio puramente formal, puesto que tiene que ver con el contenido material de la norma acusada. Así, una ley puede haber surtido un trámite intachable, por haber sido aprobadas todas sus disposiciones conforme al procedimiento establecido por la Constitución y el Reglamento del Congreso. La ley es pues formalmente inatacable; sin embargo, algunos de sus artículos pueden ser declarados inexecutable por violar la regla de unidad de materia, si su contenido normativo no tiene una conexidad razonable con la temática general de la ley. Y sin embargo, se repite, la ley es formalmente inatacable, pues se surtió de manera regular todo el proceso de aprobación, sanción y promulgación. Esto significa entonces que el vicio de inconstitucionalidad de esos artículos, por desconocer la regla de unidad de materia, no puede ser formal pues la forma no ha sido cuestionada. El vicio deriva entonces de que el Congreso no tenía competencia para verter esos contenidos normativos en esa forma particular, esto es, en esa ley específica, y por ello son inconstitucionales, a pesar de que el trámite formal de la ley fue ajustado a la Constitución. (...) Todo lo anterior muestra entonces que la violación de la regla de unidad de materia no es un vicio de forma, y por ende la acción contra una norma legal por violar el artículo 158 de la Carta no caduca”. (Subrayado fuera de texto)⁷².

⁷³ Corte Constitucional, sentencias C-156 de 2013, C-016 de 2016, C-518 de 2016 y C-008 de 2018., entre otras.

56. Aunque el principal objetivo de la ley del plan nacional de desarrollo es planificar y priorizar las acciones del Estado y la ejecución del presupuesto público durante 4 años, según el artículo 150.3 constitucional también puede incluir “las medidas necesarias para materializar el cumplimiento de los mismos”⁷⁴. A partir de lo expuesto, la jurisprudencia constitucional ha advertido que esta ley contiene instrumentos o estrategias “referentes al cálculo de ingresos públicos proyectados y a la subsiguiente asignación de recursos fiscales con destino a la financiación de programas”⁷⁵, así como “normas jurídicas de cuyo cumplimiento se derive la consecución de las metas no sólo económicas, sino también sociales o ambientales que se ha estimado deseable alcanzar”⁷⁶.

57. Una interpretación armónica de los elementos señalados ha llevado a la Corte Constitucional a concluir que la ley que aprueba el plan nacional de desarrollo 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 ejecución⁷⁷.

58. Ahora bien, dada su naturaleza de planificación, la ley del plan nacional de desarrollo cubre varios temas que responden a diferentes programas y estrategias que proyecta el Gobierno nacional durante cuatro años. De ahí que la jurisprudencia constitucional la haya definido como una ley multitemática y heterogénea⁷⁸, lo cual no significa que se trate de una vía para incorporar al ordenamiento jurídico disposiciones que no guarden relación entre sí. Por el contrario, la ley del plan está sujeta a los mismos requisitos de procedimiento o de forma consagrados en la Constitución y en el Reglamento del Congreso.

59. En este orden de ideas, la ley del plan debe respetar los artículos 158 superior y 148 de la Ley 5ª de 1992 que establecen que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no tengan relación con ella. El principio de unidad de materia busca que los contenidos de las leyes tengan conexidad con la materia principal de la misma; es decir, que sean coherentes y congruentes, así que las

⁷⁴ “**Artículo 150.-** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 3.- Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones para su ejecución y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos”.

⁷⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-305 de 2004.

⁷⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-305 de 2004. También en la misma dirección las sentencias C-191 de 1996 y C-394 de 2012. De manera particular, la Sentencia C-376 de 2008 indicó: “En efecto, las estrategias para realizar las metas y prioridades de la acción estatal definidas en la parte general del Plan de Desarrollo no son solamente las de carácter eminentemente presupuestal, sino que ellas también pueden consistir en normas jurídicas cuyo alcance regulador favorezca la consecución de los objetivos que se pretende alcanzar. Por ejemplo, dentro de estas estrategias cabe contemplar medidas tributarias de fomento a ciertas actividades económicas que se juzgue necesario incentivar por razones de interés general, tales como exenciones u otro tipo de beneficios. (...)”. En la Sentencia C-747 de 2012 preciso: “Y partiendo de que un “*plan*” consiste en la ordenación de un conjunto de medios hacia un fin determinado, contendrá componentes instrumentales de naturaleza institucional u orgánica, normativa, financiera y presupuestal, para su realización”. Cita original de la Sentencia C-016 de 2016.

⁷⁷ Corte Constitucional, sentencias C-363 de 20120, C-394 de 2012, C-016 de 2016 y C- 359 de 2016.

⁷⁸ Corte Constitucional, sentencias C-394 de 2012 y C-016 de 2016.

disposiciones ajenas o extrañas al objeto general de la ley deben ser declaradas inconstitucionales. Con esto, ha argumentado la Corte, se garantizan los principios democráticos⁷⁹ y de publicidad de las leyes⁸⁰ que a su vez aseguran la vigencia del Estado de derecho⁸¹.

60. De otra parte, según la jurisprudencia constitucional, la aplicación del principio de unidad de materia al plan nacional de desarrollo y su ley aprobatoria tiene unas características exclusivas, dada su particular naturaleza que, como se mencionó, tiene que ver con su contenido, pero también con el procedimiento de aprobación⁸² y con su especial fuerza jurídica⁸³. En la Sentencia C-016 de 2016, la Corte recopiló los principales criterios jurisprudenciales para evaluar el cumplimiento del principio de unidad de materia en las normas del plan nacional de desarrollo, de la siguiente manera:

- a) El principio de unidad de materia se traduce en la existencia de un vínculo entre los objetivos o metas contenidos en la parte general del Plan y los instrumentos creados por el legislador para alcanzarlos. Por lo tanto, no cualquier norma tiene cabida en la ley del Plan, dado que debe siempre tener relación con su parte general.
- b) La conexión que se exige entre los objetivos, metas y estrategias generales del Plan y sus disposiciones instrumentales debe ser teleológica y estrecha.
- c) El juicio de constitucionalidad de la unidad de materia en la ley del Plan es más estricto, por dos razones. En primer lugar, porque lo que busca es proteger el principio democrático que se manifiesta en el margen de configuración del Congreso, el cual, dadas las especiales características de esta ley, “*se encuentra notoriamente mermado*”⁸⁴ en tanto (i) la iniciativa es gubernamental, (ii) las posibilidades de modificación del proyecto por parte del Congreso se encuentran limitadas y (iii) el término para la aprobación del Plan es reducido. En segundo lugar, por la especial posición jerárquica de esta ley en el sistema de fuentes que opera como un criterio normativo para determinar la validez de otras leyes, y que es de aplicación inmediata.

⁷⁹ Artículo 3, Constitución Política.

⁸⁰ Artículo 209, Constitución Política.

⁸¹ Artículos 1 y 6, Constitución Política. Sentencia C-016 de 2016.

⁸² En las sentencias C-394 de 2012 y C-016 de 2016 la Corte explicó que los mecanismos de elaboración y aprobación de la ley del Plan incluyen procesos de participación y concertación que involucran diferentes sectores de la comunidad y el Estado, ya que si bien la elaboración de la ley le corresponde al Gobierno nacional, este debe garantizar la participación de las autoridades de planeación, las entidades territoriales, el Consejo Superior de la Judicatura y el Consejo Nacional de Planeación y, por lo tanto “(...) no se recoge una visión unívoca sobre las metas de desarrollo económico a conseguir dentro del cuatrienio presidencial, sino que por el contrario, cristaliza distintas visiones y perspectivas sobre cuáles deben ser las políticas y estrategias que han de adelantarse durante este período, aunque en todo caso el gobierno desempeña el rol principal en su proceso de gestación”.

⁸³ Siguiendo la Sentencia C-016 de 2016, el artículo 334 superior consagra el plan nacional de desarrollo como “una de las máximas manifestaciones de la dirección de la economía por parte del Estado o, como lo ha indicado este Tribunal, una ‘expresión suprema de la función de planeación’”. Además, según la Constitución el Plan de inversiones públicas debe ser aprobado por una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes, de manera que “una ley que contenga disposiciones contrarias a las contenidas en el Plan Nacional, será una norma contraria a la Constitución”. Sentencia C-334 de 2012.

⁸⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-394 de 2012. La cita es original de la Sentencia C-016 de 2016.

- d) El control judicial estricto del principio de unidad de materia se concreta en establecer un vínculo directo entre la parte general del Plan y las disposiciones instrumentales que lo componen, y no una conexión que sea solo eventual o mediata. Ello con el fin de evitar que en virtud del carácter heterogéneo y multitemático de la ley, se incorporen disposiciones ajenas al propósito de planeación.

61. Cabe también mencionar que la Sentencia C-453 de 2016 añadió dos criterios adicionales a los cuatro que se acaban de reseñar:

- e) La ley del Plan no puede ser utilizada para llenar vacíos e inconsistencias de leyes precedentes; y
- f) Si un “mandato instrumental ha permanecido durante todo el debate legislativo del Plan, se puede presumir que está al servicio de los programas y proyectos de la parte general”.

62. Estos criterios se concretan en un juicio de tres etapas⁸⁵. En primer lugar, se debe determinar la ubicación y el alcance de la norma demandada, con el fin de establecer si tiene o no naturaleza instrumental. Enseguida, corresponde 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. Por último, es necesario verificar una conexidad directa e inmediata entre la norma demandada y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del Plan⁸⁶.

63. En suma, para definir si existe una vulneración al principio de unidad de materia, ante una disposición del PND, deberá realizarse un *juicio de constitucionalidad estricto* por medio del cual, el juez constitucional debe: (i) determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas para establecer si se trata de una disposición instrumental; (ii) definir si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan relacionarse con las disposiciones acusadas (carácter instrumental). En tal dirección, (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, así como 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 mismo⁸⁷.

⁸⁵ Siguiendo lo dispuesto en la Sentencia C-016 de 2016.

⁸⁶ Esta metodología ha sido reiterada de manera pacífica. Entre otras, ver las sentencias C-415 de 2020, C-438 de 2024 (Expediente D-15677) y C-430 de 2024 (Expediente D-15682), por publicar.

⁸⁷ Al respecto, en decisión reciente, señaló la Corte: “En cuanto a esta tercera condición, en la Sentencia C-415 de 2020 se afirma que “[e]n el desarrollo de dicho control, debe establecerse 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”. Conviene precisar en esta oportunidad, teniendo en cuenta la regulación constitucional y legal del contenido de la parte general y las referencias jurisprudenciales a sus distintos componentes para efectos de analizar la unidad de materia, que la alusión a la parte general debe entenderse referida al componente de *estrategias y orientaciones generales de las políticas que adoptará el Gobierno durante el respectivo período cuatrienal*, pues son precisamente tales estrategias y orientaciones generales de política las que concretan los objetivos y metas de la acción estatal -de mediano y largo plazo señaladas en el plan-, que se pretenden alcanzar en el respectivo período cuatrienal del Gobierno (artículo 5.c de la Ley 152 de 1994). Sentencia C-438 de 2024, Expediente D-15766, por publicar.

64. En la reciente decisión C-430 de 2024, la Corte añadió que la conexidad puede darse con la parte general del plan o con el plan plurianual de inversiones:

“83. A partir de este recuento normativo y jurisprudencial es posible concluir que las medidas que se incorporan al plan y a su ley aprobatoria deben corresponder a procedimientos y mecanismos para alcanzar las metas de mediano y largo plazo de la acción estatal, a la apropiación de recursos para la ejecución del plan y a medidas para impulsar el cumplimiento tanto de la parte general como del plan de inversiones. Por tal razón las disposiciones que introducen regulaciones o modificaciones permanentes o estructurales con una vigencia superior al respectivo periodo cuatrienal de gobierno son, en principio, incompatibles con la naturaleza eminentemente planificadora y temporal del plan y de su ley aprobatoria. Sin embargo, tal tipo de disposiciones, podrían entenderse compatibles con el principio constitucional de unidad de materia solo si cumplen las siguientes exigencias: (i) tienen carácter instrumental, en el sentido de que se trata de procedimientos, mecanismos, medidas para impulsar el cumplimiento del plan, o de apropiación de los recursos necesarios para su ejecución; (ii) tienen por objeto planificar la acción gubernamental, y (iii) guardan conexidad estrecha, directa e inmediata con las políticas y estrategias que guiarán la acción del gobierno para alcanzar en el cuatrienio los objetivos y metas de la acción estatal de mediano y largo plazo señalados en la parte general, o con los programas y proyectos señalados en el plan de inversiones”.

65. En las decisiones más recientes de la Corte, además de todo lo expuesto se ha señalado que si una disposición tiene carácter permanente o comporta una modificación normativa de carácter estructural, ello constituye un indicio de que puede desconocer el principio de unidad de materia, sin perjuicio de la realización del examen integral, en los términos expuestos. Este aspecto ha sido explicado en decisiones recientes, como la Sentencia C-438 de 2024.

8. La regla general de respeto por las competencias legislativas ordinarias permanentes⁸⁸

66. En adición a lo expuesto, la Sentencia C-126 de 2020⁸⁹ señaló que “aunque la ley del plan es una ley de carácter ordinario (...) tiene una finalidad especial, pues está orientada a cumplir los objetivos que el gobierno en funciones quiere promover, por lo que su vigencia es temporal”, su trámite más breve y sujeto a condiciones especiales en las cuales el gobierno tiene mayor peso en la decisión del Congreso de la República, de conformidad con el artículo 341 de la Constitución”.

67. Por la naturaleza especial y los objetivos específicos de la ley del plan, este no constituye un cuerpo normativo con aptitud para modificar de manera irrestricta contenidos de leyes que se expiden con fundamento en otras facultades del legislador en virtud de su cláusula general de competencia para configurar el Derecho (art. 150, C.P.). En esa línea, “[s]i bien el análisis del asunto dependerá de caso en concreto (...), el principio de unidad de materia se evalúa también en virtud de la naturaleza del plan de desarrollo”⁹⁰.

68. En esta línea, sostuvo la Corte, el plan “no es una herramienta para subsanar vacíos normativos existentes en otras leyes ordinarias. Es decir, si una política estatal enfrenta una falencia estructural, cuya naturaleza excede la

⁸⁸ Los fundamentos jurídicos de este apartado fueron reiterados de la Sentencia C-405 de 2020.

⁸⁹ Declaró exequible, por el cargo analizado, el artículo 240 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.

⁹⁰ Sentencia C-126 de 2020.

órbita de acción de un gobierno, la medida legislativa adoptada para solucionar dicha falencia debe ser, por su naturaleza, de carácter permanente. De lo contrario se desconocería la vocación de temporalidad del plan, las medidas normativas del plan excederían la función constitucional de impulsar su cumplimiento, y el plan se convertiría en un mecanismo para llenar vacíos legales que indudablemente corresponde tramitar al legislador, pero mediante el procedimiento legislativo propio de las leyes que los contengan”⁹¹.

69. El principio de unidad de materia en la ley del plan proscrib, en principio, 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 plan para un período presidencial no puede contener una regulación sobre todas las materias que al Congreso de la República corresponden en el ejercicio de sus atribuciones, pues ello conduciría a vaciar la atribución asignada al Congreso de la República por el numeral 3⁹² del artículo 150 de la Carta y amenazaría con reducir sus demás funciones (24 numerales restantes).

70. En adición al respeto por la cláusula general de competencia del Congreso, este enfoque toma en cuenta que la ley del plan no es la única herramienta con la que cuenta el gobierno para incidir en la legislación de acuerdo con sus fines. El presidente de la República y sus ministros cuentan con iniciativa legislativa, para proponer la aprobación de contenidos normativos ante el Congreso y para regular la economía mediante el uso de facultades ordinarias y extraordinarias (arts. 150 y 200⁹³, C.P.) y con la potestad reglamentaria (nums. 12 y 25, art. 189, C.P.)⁹⁴.

71. En el control de constitucionalidad de normas contenidas en la ley del Plan de desarrollo, la Corte Constitucional debe evitar que su expedición no conduzca al vaciamiento de las competencias ordinarias del legislador, convirtiéndola en una solución para todas las urgencias legales que precise el Gobierno.

72. En suma, la pretensión de instaurar políticas de largo aliento (ordinarias) exige acudir a la agenda legislativa del Gobierno y su consiguiente propuesta e impulso ante el Congreso de la República, en garantía del principio democrático, dada la relevancia de la forma organizativa de Estado social de

⁹¹ *Ibidem*. De esta manera, la Corte en la Sentencia C-026 de 2020 hizo énfasis en que “la ley que aprueba el PND no puede crear, ni modificar toda clase de normas, pues los mecanismos para la ejecución del plan deben (i) estar referidos a uno de los objetivos o programas de la parte general, (ii) tener un claro fin planificador, (iii) respetar el contenido constitucional propio de la ley y (iv) tener una conexidad directa e inmediata, no eventual o mediata, con los objetivos o programas de la parte general”.

⁹² “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”.

⁹³ “Corresponde al gobierno, en relación con el Congreso: 1. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución. 2. Convocarlo a sesiones extraordinarias. 3. Presentar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 150. 4. Enviar a la Cámara de Representantes el proyecto de presupuesto de rentas y gastos. (...)”.

⁹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-478 de 1992.

derecho y los principios superiores de la democracia, la participación, el pluralismo, la separación de poderes y los derechos de las minorías (arts. 1º y 113, C.P.).

73. En esa línea, la Corte ha hecho énfasis en el carácter temporal de las disposiciones que integran el plan nacional de desarrollo⁹⁵. En la Sentencia C-126 de 2020 se sostuvo que las medidas que se adopten para impulsar el cumplimiento del plan, “por su naturaleza, deben tener vocación de temporalidad y, por consiguiente, resultan violatorias del principio de unidad de materia ‘aquellas normas que no tengan como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio’⁹⁶”. Ya en la Sentencia C-068 de 2020 la Corte había manifestado que la regla de la temporalidad “es un elemento adicional que refuerza o desvirtúa la eventual conexidad de una norma demandada con la ley que la contiene”, postura que vendría a ser reforzada en la Sentencia C-126 de 2020 al afirmarse que “la temporalidad y el carácter instrumental de la medida, como criterios que permiten evaluar el cumplimiento del requisito de conexidad que acrediten el respeto del principio de unidad de materia, permiten maximizar el principio democrático”.

74. Conforme a lo explicado, en principio se trata de una vigencia de las disposiciones allí adoptadas por 4 años (ley del PND), 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.

75. En contraste, al corresponder a la regla general, la Corte ha declarado la inexecutable de disposiciones con carácter permanente por carecer de conexidad directa e inmediata con los objetivos generales del plan, como aquellas que buscan introducir regulaciones aisladas que llenan vacíos de regulaciones temáticamente independientes o modifican estatutos o códigos⁹⁷.

VII. SOLUCIÓN A LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

76. A continuación, inicia la Sala el estudio de fondo. Con este propósito, (i) se referirá al alcance de la disposición demandada, (ii) recordará los eventos relevantes del trámite que condujo a su aprobación y (iii) verificará si se configuran los vicios alegados por los accionantes.

⁹⁵ Corte Constitucional, sentencias C-026, C-068 y C-126 de 2020.

⁹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-394 de 2012. Se apoyó la Corte, en esa oportunidad, en las sentencias C-573 de 2004, C-795 de 2004, C-376 de 2008 y C-377 de 2008.

⁹⁷ En las sentencias C-219 de 2019 y C-068 de 2020 se resolvieron unas demandas de inconstitucionalidad sobre disposiciones legales que regulaban el Ingreso Base de Cotización (IBC) para trabajadores independientes. En ambas oportunidades, comprendiendo planes de desarrollo distintos, la Corte evidenció que se trataba de disposiciones aisladas ante la temática regulada en los objetivos generales y de forma específica en los capítulos previstos. En el primer asunto, se evidenció que la regulación del IBC no se relacionaba con el mecanismo de ejecución y, a su vez, la conexión de esta disposición con los objetivos generales era meramente hipotética, conjetural e indirecta, en tanto no podía predicarse una relación estrecha, siendo claro que el objetivo era llenar un vacío en la regulación sobre la cotización de los independientes que quedó de una ley anterior. En el segundo asunto, al estudiar una norma similar, se pudo observar su ubicación en un pacto y que no era instrumental los cometidos propuestos, tampoco contribuía directamente a la materialización de las metas previstas en el plan.

1. Alcance de la disposición demandada

77. El artículo 162 de la Ley 2294 de 2023 crea al INDTOT: una nueva persona jurídica de derecho público y del nivel central de la rama ejecutiva. Tiene un carácter permanente. Dicha norma le atribuye la función de coordinar todas las actividades relacionadas con la donación y trasplante de órganos y tejidos, para que sean accesibles para la población colombiana. También faculta al gobierno Nacional para que determine la estructura interna y planta de personal del INDTOT, y para que reglamente su funcionamiento y el del Sistema Nacional de Donación y Trasplante de Órganos y Tejidos, que queda a su cargo⁹⁸.

78. A continuación, la Sala Plena se referirá al trámite legislativo que culminó con la aprobación del artículo 162 de la Ley 2294 de 2023.

2. Trámite legislativo que condujo a la aprobación del artículo 162 de la Ley 2294 de 2023

2.1. Exposición de motivos del proyecto de ley⁹⁹

79. El proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 fue radicado el 6 de febrero de 2023 por el presidente de la república, el ministro de Hacienda y Crédito Público, y el director del Departamento Nacional de Planeación. Se le asignaron los números 274 de 2023 en el Senado y 338 de 2023 en la Cámara de Representantes. De acuerdo con su exposición de motivos, es el documento que traza la línea estratégica de las políticas públicas para cumplir el plan de gobierno, con el propósito de superar las injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio del relacionamiento con el ambiente y alcanzar una transformación productiva que se sustente en el conocimiento y la armonía con la naturaleza.

80. El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 se estructura alrededor de cinco “ejes de transformación”: (i) ordenamiento del territorio alrededor del agua, (ii) seguridad humana y justicia social, (iii) derecho humano a la alimentación, (iv) transformación productiva, internacionalización y acción climática, y (v) convergencia regional; y tres “ejes transversales”: (i) la paz total, (ii) los actores diferenciales para el cambio y (iii) la estabilidad macroeconómica.

81. En el marco del segundo eje de transformación, sobre “seguridad humana y justicia social”, se prevé la garantía del acceso efectivo a los servicios esenciales de salud¹⁰⁰. Las bases del plan nacional de desarrollo¹⁰¹ explican este eje desde la perspectiva de la *superación de privaciones para alcanzar condiciones básicas para el bienestar y la dignidad humana*; y, en ese marco, se incluye el propósito de crear “un sistema de salud garantista, universal, basado en un modelo de salud preventivo y predictivo”¹⁰², así como una estrategia orientada al mejoramiento de la gobernanza, la gobernabilidad y los

⁹⁸ El Gobierno nacional expidió el Decreto 76 de 2024 para este propósito.

⁹⁹ Gaceta 18 del 13 de febrero de 2023, pp. 43 y siguientes.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 44.

¹⁰¹ *Ibid.*, pp. 47 a 125.

¹⁰² *Ibid.*, p. 67.

sistemas de información en salud, con medidas como el mejoramiento del sistema de vigilancia en esta materia, la promoción de observatorios de equidad y bienestar poblacional desde la academia, el uso de herramientas digitales, y la modernización institucional y fortalecimiento del Ministerio de Salud y Protección Social, la ADRES, el INVIMA, el Instituto Nacional de Salud -INS- y el Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud.

82. Ahora bien, en el documento de bases del plan que acompañó la exposición de motivos no existía una mención a la donación y trasplante de órganos y tejidos, ni a la necesidad de crear una nueva entidad pública encargada de esa materia. Su inclusión, como lo plantean los accionantes, vino después del primer debate en sesiones conjuntas de las comisiones económicas de Senado y Cámara. A continuación, se describe con más detalle lo ocurrido durante el trámite legislativo.

2.2. Primer debate conjunto en las comisiones constitucionales permanentes

83. En el trámite de la ley del plan de desarrollo para el período 2022-2026 se presentaron dos ponencias para el debate conjunto de las comisiones tercera y cuarta del Senado y la Cámara de Representantes: (i) una positiva¹⁰³, acompañada de un pliego de modificaciones de la ponencia para primer debate, el listado de las proposiciones recibidas y las bases del PND; y (ii) una negativa¹⁰⁴, que solicitaba el archivo del proyecto de ley. En ninguno de estos documentos se hizo referencia al trasplante y donación de órganos y tejidos, ni a la necesidad de crear una entidad pública con competencias en dicha materia.

84. La ponencia positiva fue discutida en las sesiones ordinarias del 20, 21, 22 y 23 de marzo de 2023, y aprobada sin que se incluyera tampoco algún artículo relacionado con el trasplante y donación de órganos y tejidos¹⁰⁵. No hubo debate sobre la creación de un instituto con funciones afines, ni referencia alguna a dicha materia¹⁰⁶.

¹⁰³ Gacetas 180 y 181 del 19 de marzo de 2023. Sus ponentes fueron los congresistas Armando Antonio Zabaraín De Arce, José Alberto Tejada Echeverry, Wilmer Yair Castellanos Hernández, José Eliécer Salazar López, Alexander Harley Bermúdez Lasso, Luis David Suárez Chadid, María Del Mar Pizarro García, Diela Liliana Solarte Benavides, Liliana Esther Bitar Castilla, Karina Espinosa Oliver, Laura Esther Fortich Sánchez, Carlos Abraham Jiménez, Juan Felipe Lemos Uribe, Angélica Lisbeth Lozano Correa, Juan Samy Merheg Marun, John Jairo Roldán Avendaño, Carlos Manuel Meisel Vergara, Paulino Riascos Riascos, Juan Diego Echavarría Sánchez, Karen Astrith Manrique Olarte, Irma Luz Herrera Rodríguez, Wilmer Yesid Guerrero Avendaño, Christian Munir Garcés Aljure, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Carlos Alberto Carreño Marín, Sandra Bibiana Aristizábal Saleg, Wilder Iberson Escobar Ortiz, Néstor Leonardo Rico Rico, Saray Elena Robayo Bechara, Etna Tamara Argote Calderón, Gilma Díaz Arias, Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, Olga Lucía Velásquez Nieto, Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa, César Cristian Gómez Castro, Juan Loreto Gómez Soto, Hernando Guida Ponce, Aníbal Gustavo Hoyos Franco, Hugo Danilo Lozano Pimiento, José Alejandro Martínez Sánchez, John Edgar Pérez Rojas, Javier Alexander Sánchez Reyes, Jhon Fredi Valencia Caicedo, Óscar Darío Pérez Pineda, Jorge Hernán Bastidas Rosero, Wilmer Yair Castellanos Hernández, Armando Antonio Zabaraín De Arce, José Alberto Tejada Echeverry, Imelda Daza Cotes, Jairo Alberto Castellanos Serrano, Ciro Alejandro Ramírez Cortes, Antonio Luis Zabaraín Guevara, Efraín José Cepeda Sarabia, Juan Carlos Garcés Rojas, Enrique Cabrales Baquero, Claudia María Pérez Giraldo, Diela Liliana Solarte Benavides, Carlos Mario Farelo Daza, Ana Carolina Espitia Jerez

¹⁰⁴ Gacetas 182 y 183 del 20 de marzo de 2023. Sus ponentes fueron los congresistas Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Christian Garcés Aljure, Enrique Cabrales Baquero y Oscar Darío Pérez Pineda.

¹⁰⁵ El texto aprobado por las comisiones está en la Gaceta 274 del 10 de abril de 2023.

¹⁰⁶ Ver gacetas 485 del 16 de mayo de 2023, 504 del 19 de mayo de 2023, 858, 859 y 860 del 14 de julio de 2023, donde está la transcripción de lo discutido en las sesiones ordinarias.

2.3. Segundo debate ante la plenaria del Senado y segundo debate ante la Cámara de Representantes

85. En la ponencia para debate en las plenarias del Senado¹⁰⁷ y la Cámara de Representantes¹⁰⁸ surgieron proposiciones para la creación del Instituto Nacional de Donación y Trasplante de Órganos y Tejidos (INDTOT). Fue incluida a instancias de diversos congresistas en el artículo 344 de las ponencias para el debate en las plenarias del Senado y la Cámara de Representantes, como consta en las Gacetas del Congreso 386 y 388 del 26 de abril de 2023. El texto de la disposición se transcribe a continuación:

“Artículo 344° (NUEVO). Créase el Instituto Nacional de Donación y Trasplante de Órganos y Tejidos -INDTOT, como una entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con autonomía administrativa, personería jurídica y autonomía presupuestal, su domicilio será la ciudad de Bogotá y contará con la estructura interna y la planta de personal que el Gobierno nacional establezca en desarrollo de sus facultades; tendrá como objeto coordinar y operar el Sistema Nacional de Donación y Trasplante de Órganos y Tejidos de Colombia, el cual tendrá como propósito la dirección e integración de los diferentes actores que participan en los procesos de donación y trasplante, tales como Ministerio de Salud y Protección Social, Instituto Nacional de Salud, INVIMA, bancos de tejidos, IPS generadoras y trasplantadoras, direcciones departamentales y distritales de salud, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y los demás actores que resulten necesarios para el cumplimiento de su objeto. Sus objetivos específicos son la coordinación de actividades relacionadas con la promoción, donación, extracción, recuperación, transporte, conservación, trasplante e implante de órganos y tejidos con el objeto de hacerlos accesibles en condiciones de calidad, en forma oportuna y suficiente a la población colombiana, siguiendo los principios de cooperación, eficiencia, equidad y solidaridad. Para su implementación se realizarán los ajustes institucionales y administrativos que integren en el INDTOT las funciones correspondientes, así como los presupuestos asociados. Su implementación estará sujeta al Marco de Gasto de Mediano Plazo y al Marco Fiscal de Mediano Plazo.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Salud y protección social expedirá la reglamentación del INDTOT y el Sistema Nacional de Donación y Trasplante de Órganos y Tejidos en Colombia en los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Fuente: Gacetas 386 y 388 del 26 de abril de 2023. Se conserva el uso de mayúsculas del original”.

86. Además, la ponencia se acompañó de una nueva versión del documento de las bases del plan nacional de desarrollo, donde se menciona expresamente “la creación de un Instituto Nacional de Donación y Trasplante de Órganos y Tejidos – INDOT (sic)”¹⁰⁹, como parte del componente “c. Más gobernanza y gobernabilidad, mejores sistemas de información en salud”¹¹⁰, y dentro del eje de “seguridad humana y justicia social”.

¹⁰⁷ Gaceta 386 del 26 de abril de 2023.

¹⁰⁸ Gaceta 388 del 26 de abril de 2023.

¹⁰⁹ Cfr. p. 217 de la Gaceta 386 del 26 de abril de 2023 y p. 185 de la Gaceta 388 del 26 de abril de 2023.

¹¹⁰ Como parte de la sección denominada “1. Hacia un sistema de salud garantista, universal, basado en un modelo de salud preventivo y predictivo”.

87. La creación de este Instituto (INDTOT) fue aprobada por la plenaria del Senado¹¹¹, como artículo 161, y de la Cámara de Representantes¹¹², como artículo 344, sin una deliberación específica sobre el tema.¹¹³ En ambas corporaciones, el artículo fue votado en bloque¹¹⁴ y el texto aprobado es el mismo del artículo 162 de la Ley 2294 de 2023.

2.4. Trámite de conciliación

88. La creación del Instituto INDTOT se incluyó en el artículo 162 en el texto conciliado del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo -PND- que fue presentado a las plenarias del Senado¹¹⁵ y la Cámara de Representantes¹¹⁶, sin que se haya presentado un debate en torno al trasplante y donación de órganos y tejidos, ni sobre la creación de una entidad pública que asumiera funciones en dicha materia¹¹⁷.

2.5. Conclusiones del estudio del trámite legislativo

89. Del recuento efectuado se extraen las siguientes conclusiones:

No.	Etapas del texto del artículo 162 de la Ley 2294 de 2023
1	Exposición de motivos
	El aparte demandado no estaba dentro de la iniciativa legislativa.
2	Primer debate conjunto
	La creación del Instituto INDTOT no fue discutida ni aprobada durante las sesiones conjuntas de las comisiones tercera y cuarta del Senado y la Cámara de Representantes. En estas no se abordó la donación y trasplante de órganos y tejidos.
3	Debate en plenarias de Senado y Cámara de Representantes
	La creación del Instituto INDTOT fue incluida como un nuevo artículo 344 en la ponencia para el debate en las plenarias del Senado y la Cámara de Representantes, con la misma redacción de la disposición que se estudia en este proceso. No fue objeto de discusión y se votó en bloque con otros artículos sin proposiciones. No hubo debate ni referencias a la donación y trasplante de órganos y tejidos en dichas sesiones.
4	Conciliación
	Al conciliarse el texto, la creación del INDTOT se incluyó como el artículo 162 del proyecto de ley, con la redacción aprobada en las plenarias.

3. La inclusión del artículo 162 en el plan nacional de desarrollo desconoció los principios de consecutividad e identidad flexible en el trámite de aprobación del artículo 162 de la Ley 2294 de 2023

90. El recuento del trámite legislativo recién efectuado permite concluir que la apreciación de los hechos del trámite planteada por los intervinientes

¹¹¹ Gaceta 417 del 4 de mayo de 2023.
¹¹² Gaceta 428 del 4 de mayo de 2023.
¹¹³ Cfr. Para la plenaria del Senado, Gacetas 889 del 19 de julio de 2023 y 902 del 25 de julio de 2023. Para la plenaria de Cámara de Representantes, Gacetas 892 del 21 de julio de 2023, 1095 del 17 de agosto de 2023, 1143 del 25 de agosto de 2023 y 1311 del 20 de septiembre de 2023.
¹¹⁴ La creación del INDTOT (art. 161) fue votada en la sesión del 2 de mayo de 2023 de la plenaria del Senado (cfr. Gaceta 889 del 19 de julio de 2023, p. 78). Puede consultarse en: <https://www.youtube.com/live/iKHzzSDcJ9k> (ver grabación entre 05:11:00 y 05:27:50). En la plenaria de la Cámara de Representantes (art. 344) fue votada en la sesión de mayo de 2023 (cfr. Gaceta 1311 del 20 de septiembre de 2023, p. 36). Puede consultarse en: <https://www.youtube.com/live/xu50IxxkEHww> (ver grabación entre 02:48:50 y 03:00:30).
¹¹⁵ Gaceta 427 del 4 de mayo de 2023.
¹¹⁶ Gaceta 429 del 4 de mayo de 2023.
¹¹⁷ Gacetas 923 del 27 de julio de 2023 y 1143 del 9 de agosto de 2024.

corresponde con lo ocurrido. Es decir, que se trata de un contenido normativo que se introdujo en el primer debate de plenarias de Senado y Cámara y que fue aprobado en bloque, sin una discusión específica. Corresponde ahora analizar si en esa sucesión de eventos se produjo una violación de los principios de consecutividad e identidad flexible.

91. La creación del INDTOT fue un asunto que apareció en segundo debate de plenarias de Senado y Cámara durante el trámite de aprobación de la Ley 2294 de 2023. No fue incluido en el proyecto de ley que fue radicado por el Gobierno nacional, y en un momento inicial tampoco las bases del plan nacional de desarrollo contenían mención alguna al respecto. Sin embargo, sí hizo parte de proposiciones elevadas por congresistas para el primer debate en plenarias de Senado y Cámara.

92. Entonces, surgió la proposición de inclusión del artículo previas las plenarias de Senado y Cámara, y finalmente fue votado en bloque y aprobado, como artículo 161 en el Senado y 344 en Cámara hasta que, finalmente, tras la conciliación se convirtió en el artículo 162 de la Ley del Plan. Cuando surgió la proposición, también se anexó una modificación del documento de Bases del plan en la cual, junto con los propósitos de *gobernanza y gobernabilidad* del sector salud se mencionó la creación del Instituto.

93. Como el Instituto INDTOT se encuentra por primera vez en la ponencia para el debate en las plenarias del Senado y la Cámara de Representantes, es cierto, en sentido estricto, que no se discutió en todos los debates.

94. Sin embargo, como se explicó en los fundamentos normativos de esta providencia, la consecutividad no es un principio que se estudie en relación con cada norma, sino frente al trámite general de un proyecto de ley, y, además, no implica que el Congreso tenga prohibida la inclusión de normas durante el trámite, pues ello limitaría intensamente su posibilidad de configurar el derecho y de que la deliberación tenga impactos efectivos en el transcurso de los debates.

95. Cuando se trata del plan nacional de desarrollo, además, tanto el Gobierno como el Congreso de la República tienen la facultad de introducir modificaciones, sin que ello genere la obligación de que el trámite regrese a las comisiones conjuntas. En cuanto a las modificaciones que se pueden introducir durante el trámite, la Constitución diferencia entre las que puede hacer el Gobierno y las que puede hacer el Congreso. El primero puede proponer modificaciones a cualquiera de las partes del Plan. El segundo puede introducir modificaciones al plan de inversiones públicas, siempre que mantenga el equilibrio financiero, de manera que requiere aprobación previa y escrita del Gobierno nacional por conducto del Ministerio de Hacienda.

96. La clave para que estas modificaciones sean válidas se encuentra entonces en la identidad flexible. Es decir, en la conexidad directa del tema nuevo con aquellos temas discutidos previamente.

97. La Sala encuentra que no existe una conexidad directa, estrecha e inmediata entre el artículo citado y las metas, propósitos y objetivos de la parte general del plan. Por una parte, no resulta claro que este contribuya hacia el diseño de un sistema *predictivo y preventivo en salud*, que es el propósito más amplio en materia de salud. Así mismo, en lo que tiene que ver con la

gobernanza y la gobernabilidad tampoco resulta claro que la creación de una institución nueva, que requiere una reglamentación ulterior (de seis meses) para ponerse en marcha y que asumirá funciones que ya están a cargo de una dependencia del Instituto Nacional de Salud, tenga un efecto real en la modernización institucional.

98. Es cierto que, junto con la proposición firmada por diversos congresistas, se incluyó una nueva versión del documento de bases del plan nacional de desarrollo, que es, en efecto, la que hoy acompaña como anexo a la Ley 2294 de 2023 y que esta modificación mencionó ahora, de manera literal, el Instituto Nacional de Donación y Trasplantes de Órganos y Tejidos. La posibilidad de dar por probada la conexidad gracias a esta modificación no resulta adecuada pues, más allá de que las Bases del plan puedan ser objeto de distintos cambios durante el trámite legislativo¹¹⁸, lo cierto es que el ajuste apareció justamente para los debates en plenarias, de manera que esta modificación no podría servir para comprobar que existe conexidad con los asuntos debatidos en sesiones conjuntas, que es, en efecto, el sentido de la identidad flexible.

99. La creación del INDTOT tampoco guarda relación con los asuntos debatidos durante las sesiones del 21, 22 y 23 de marzo de 2023, en las que las comisiones económicas conjuntas del Senado y la Cámara discutieron el articulado de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. La Sala encuentra que no hubo una deliberación específica sobre la creación del INDTOT o sobre algún tema directamente relacionado con dicha disposición. La mayoría de los artículos del proyecto de ley se votaron y aprobaron en bloque, y la discusión se centró casi en su totalidad en dos temas que no se relacionan con la norma demandada: (i) el otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente de la república¹¹⁹ y (ii) la creación de fondos en el nivel nacional¹²⁰.

100. En dichas sesiones también se abordaron otros temas, como la creación del registro universal de ingresos para mejorar la focalización de la política social, el catastro multipropósito, el otorgamiento de subsidios, el ordenamiento territorial, la transición energética, la alimentación, la educación, la política nacional de derechos sexuales y reproductivos, la autonomía regional, la contratación pública mediante asociaciones público-populares y las zonas de reserva campesina.

101. Sin embargo, nunca se abordó la necesidad de crear una nueva entidad del Estado encargada de manejar los asuntos relacionados con la donación y el trasplante de órganos y tejidos, ni la modernización del sector salud, ni el mejoramiento de su gobernanza y gobernabilidad. El estándar de cumplimiento del principio de identidad flexible, según se explicó en los fundamentos de esta providencia, en especial en los considerandos 47 a 52, si bien no impide la inclusión de modificaciones en segundo debate, tras las sesiones conjuntas, sí exige que estas guarden una relación clara, estrecha, necesaria y evidente.

¹¹⁸ Ver, por ejemplo, la Sentencia C-219 de 2024.

¹¹⁹ Para crear y suprimir ministerios; modificar el programa de familias y jóvenes en acción; recuperar el hospital San Juan de Dios en Bogotá; avanzar en la construcción de caminos vecinales; modificar el régimen legal del Grupo Bicentenario; crear un grupo empresarial del sector eléctrico; modificar el sistema forestal; crear una agencia de seguridad digital y una agencia de ciencia, tecnología e innovación; reorganizar los 14 fondos existentes en el nivel central; y reglamentar las condiciones de reclusión y resocialización de la población indígena privada de la libertad.

¹²⁰ El “Fondo Colombia Potencia Mundial de la Vida”, el Fondo Cuenta del Ministerio del Deporte y el Fondo para la Promoción de Ascenso Tecnológico

102. En el caso objeto de estudio, las menciones a la salud, en general, fueron marginales. Hubo una manifestación de oposición al giro directo para las EPS al debatirse la ponencia negativa, un llamado de atención sobre las necesidades en materia de salud en el departamento del Amazonas, una referencia de los coordinadores ponentes a los artículos sobre el manejo de los recursos de la salud en el proyecto de ley y al énfasis en salud mental de los programas de formación para jóvenes, y una discusión sobre la puesta en funcionamiento del hospital San Juan de Dios. La salud también estuvo ausente en la exposición de la ponencia para la aprobación del plan nacional de desarrollo, que se concentró en una alusión general de los ejes de dicho instrumento.

103. Como puede verse, este conjunto de asuntos no guarda una relación clara con la creación de un instituto de trasplantes y donaciones, sino con temas territoriales y asociados al giro de recursos dentro del sistema general de salud, así como a la atención de salud mental de un sector poblacional. En lo institucional, se discutió sobre la posibilidad de poner en funcionamiento el Hospital San Juan de Dios, pero no acerca de la eliminación de una dependencia del Instituto nacional de salud para ser asumida por otra entidad.

104. Como no existe conexidad clara, de manera consecuente, no pueden cumplirse los demás atributos que satisfacen el principio de identidad flexible. No hay tampoco una conexión estrecha entre el INDTOT y las materias recién mencionadas, ni se percibe la necesidad de su existencia para contribuir a aquellos asuntos recién descritos. La conexión, en fin, no es evidente, en la medida en que no existió ninguna deliberación que permitiera enmarcar la incorporación de este instituto, mediante proposición, en el segundo debate.

105. Por lo tanto, siguiendo la jurisprudencia reiterada en esta oportunidad, la Sala constata que la creación del INDTOT es una modificación que se refiere a una materia *autónoma e independiente* frente a lo discutido en sesiones conjuntas¹²¹, al punto que podría plasmarse en un proyecto separado¹²². Por todo lo anterior, es claro que las discusiones que se presentaron en las comisiones económicas conjuntas del Senado y la Cámara no tienen una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente con el artículo 162 de la Ley 2294 de 2023.

106. Si bien esta conclusión conduce a la declaratoria de inexequibilidad de la norma, la Sala analizará ahora el segundo problema jurídico, relacionado con el principio de unidad de materia, tomando como punto de partida la conclusión recién alcanzada.

4. El artículo 162 de la Ley 2294 de 2023 desconoce el principio de unidad de materia

107. La Sala ha concluido que el Instituto Nacional de Trasplantes de Órganos y Tejidos desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible, a partir de una lectura desde las bases del plan y la parte general. Esta conclusión incide en el análisis de unidad de materia, aunque no condiciona de manera inevitable la conclusión de la Sala, pues el principio de unidad de materia tiene

¹²¹ Corte Constitucional, Sentencia C-453 de 2006.

¹²² Corte Constitucional, Sentencia C-080 de 2023.

un contenido autónomo. De acuerdo con la jurisprudencia reiterada en esta ocasión y, en particular, con la Sentencia C-415 de 2020, la posible violación del principio de unidad de materia se desarrolla en tres etapas, así:

<i>Tabla 2. Juicio de constitucionalidad para verificar el cumplimiento del principio de unidad de materia</i>	
<i>Etapas del juicio</i>	<i>Objetivo</i>
Primera etapa	Determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas, con la finalidad de establecer si se trata de una disposición instrumental.
Segunda etapa	Definir si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que pueden relacionarse con las disposiciones acusadas.
Tercera etapa	Constatar que exista conexidad estrecha, directa e inmediata entre las normas cuestionadas y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan.

Tomada de la Sentencia C-415 de 2020

108. Como se expresó en la parte motiva de esta providencia, la tercera etapa implica verificar que se dé la relación de conexidad estrecha, directa e inmediata con la parte general del plan o con la parte correspondiente al plan plurianual de inversiones. Las medidas permanentes serán inconstitucionales, salvo si se demuestra que tienen carácter instrumental para el cumplimiento del plan o la apropiación de recursos para su ejecución, tienen por objeto planificar la acción gubernamental y guardan conexidad estrecha, directa e inmediata con las políticas y estrategias que guiarán la acción estatal de acuerdo con los objetivos y metas de la parte general o con los programas y proyectos señalados en el plan de inversiones.

109. Al abordar la primera etapa del juicio, la Sala observa que la norma se encuentra en la Sección III (Garantía de Derechos como fundamento de la dignidad humana y condiciones para el bienestar) y el Capítulo III (Seguridad humana y justicia social).

110. Según se explicó en el acápite quinto de esta providencia, el Instituto de Donación y Trasplantes de Órganos y Tejidos fue creado como una entidad autónoma, con autonomía presupuestal. Esta norma persigue entonces un fin concreto, asociado a la modificación institucional mediante la incorporación en el diseño del Sistema de Salud de un órgano encargado de manera específica de los trasplantes y las donaciones.

111. Lo anterior implica que la norma no es, en principio, instrumental, sino que persigue un fin propio. La disposición podría considerarse instrumental si se encuentra que, durante el trámite legislativo se explicó cómo su inclusión favorece los diversos objetivos, metas y propósitos generales del plan en materia de salud, por ejemplo, cómo su creación favorece la gobernabilidad y avanza en un sistema predictivo y preventivo de salud. Esta justificación no se encuentra en el trámite.

112. En la segunda etapa, es posible trazar una relación entre la disposición demandada y diversos aspectos de la parte general del plan. Antes de profundizar en este punto, es necesario señalar que, de conformidad con el artículo 2º de la Ley 2294 de 2023¹²³, el documento bases del plan nacional de

¹²³ Ley 2294 de 2023, “por la cual se adopta el plan nacional de desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia de Vida”. **“ARTÍCULO 2. PARTE INTEGRAL DE ESTA LEY.** El documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida”, junto con sus anexos, elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo

desarrollo hace parte integral de la misma, así que se hará una mención a su contenido.

113. Al avanzar en el estudio, es oportuno indicar que el artículo 3° define los ejes de transformación del plan nacional de desarrollo¹²⁴, dentro de los que se encuentra la seguridad humana y la justicia social, lo que supone, entre otras cosas, la “adaptación y mitigación del riesgo, que integra la protección de la vida con seguridad jurídica e institucional, así como la seguridad económica y social” y la disposición de un “conjunto de habilitadores estructurales como un sistema de protección social universal y adaptativo”. Este componente prevé las estrategias más relevantes en materia de salud, de modo que es también donde, con mayor probabilidad, podrían hallarse relaciones con el artículo 162, demandado.

114. La construcción de un sistema de protección social universal y adaptativo, según el documento de Bases del plan, pretende dar respuesta rápida a diferentes eventos que ponen en riesgo la calidad de vida. Dentro de este punto se propone la configuración de un modelo de salud preventivo y predictivo, en los siguientes términos:

Se buscará hacer efectiva la APS a través de la reorientación de los servicios de salud y el cumplimiento efectivo de las competencias de los integrantes del sistema de salud, para lo cual se propone (i) desarrollar equipos interdisciplinarios territorializados, permanentes y sistemáticos, para garantizar la promoción de salud y prevención de la enfermedad, a través de la coordinación de acciones sectoriales e intersectoriales; (ii) conformar redes integrales e integradas territoriales en salud, en las que participan prestadores públicos, privados y mixtos que garantizan servicios con calidad, oportunidad y pertinencia, cerca de donde viven las poblaciones; (iii) se recuperará, fortalecerá y modernizará la red pública hospitalaria, en particular en las zonas con baja oferta de servicios, apoyado en la ejecución de un plan maestro de inversiones en infraestructura y dotación; (iv) se formulará e implementará una nueva política de talento humano en salud, con enfoque de género, mejoramiento de la pertinencia, la cobertura y distribución del talento humano en el territorio nacional y (v) se fortalecerá el aseguramiento en salud para el cuidado integral de toda la población, bajo el control y regulación del Estado.

115. Más adelante, dentro del mismo componente (Seguridad humana) se hace referencia al mejoramiento en la gobernanza y la gobernabilidad dentro del sistema:

Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, con fundamento en los insumos entregados por los colombianos en los Diálogos Regionales Vinculantes, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, y se incorpora a la presente ley como un anexo”.

¹²⁴ Ley 2294 de 2023, “por la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia de Vida”. “**ARTÍCULO 3. EJES DE TRANSFORMACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.** El Plan Nacional de Desarrollo se materializa en las siguientes cinco (5) transformaciones: **2. Seguridad humana y justicia social.** Transformación de la política social para la adaptación y mitigación del riesgo, que integra la protección de la vida con la seguridad jurídica e institucional, así como la seguridad económica y social. Parte de un conjunto de habilitadores estructurales como un sistema de protección social universal y adaptativo; una infraestructura física y digital para la vida y el buen vivir; la justicia como bien y servicio que asegure la universalidad y primacía de un conjunto de derechos y libertades fundamentales; y la seguridad y defensa integral de los territorios, las comunidades y las poblaciones. Estos habilitadores estructurales brindan las condiciones para la superación de las privaciones y la expansión de las capacidades en medio de la diversidad y la pluralidad”.

[P]ara lograr una mayor gobernanza del sistema de salud se propone un esquema multinivel de participación nacional y territorial a través de Consejos de Salud, fortaleciendo la rectoría mediante: (i) la desconcentración del sistema de inspección, vigilancia y control liderado desde la SNS al tiempo que el fortalecimiento de la transparencia de sus procesos liquidatorios; (ii) el mejoramiento del sistema de vigilancia en salud pública y sanitario; -(iii) la modernización institucional con fortalecimiento de la rectoría del MPSM, la capacidad de ADRES, el INVIMA, el ISN, y el Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud (IETS), garantizando su independencia, así como la creación de un Instituto Nacional de Donación de trasplante de órganos y tejidos – INDOT (sic) y (iv) la promoción desde la academia de observatorios, de equidad y bienestar poblacional, para el análisis, monitoreo y seguimiento nacional y subnacional de los factores y condiciones intersectoriales que inciden en los resultado en salud pública.

116. Como en este punto se menciona, de manera específica el Instituto de trasplante de órganos y tejidos creado por el artículo demandado, resulta razonable inferir que este guarda una relación con la parte general del plan que pretende la modernización de la estructura del Sistema de Salud.

117. Con todo, dado que la introducción del Instituto dentro de las bases del plan se dio en el mismo momento del trámite legislativo en que se incluyó el artículo demandado, es necesario verificar si, tanto la mención dentro del documento de las bases como en el artículo 162 de la norma finalmente aprobada guardan relación con la transformación propuesta en materia de salud.

118. Como no existe ninguna reflexión en el trámite legislativo sobre la justificación de la inclusión del Instituto de Donación y Trasplante de Órganos y Tejidos, no es posible analizarlo a la luz de la voluntad expresa del Congreso de la República. Ya la Sala explicó que no es posible, en términos fácticos, esperar que exista una discusión de todas y cada una de las miles de proposiciones que se formulan durante la deliberación del plan nacional de desarrollo, pero esto no implica que pueda presumirse que todas guardan relación con los objetivos de planeación de la regulación considerada en su integridad. Este estudio deberá realizarse entonces a la luz de los distintos métodos de interpretación, lo que conduce al tercer paso del examen, verificar la conexidad estrecha, directa e inmediata entre la norma y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan o del plan plurianual de inversiones.

119. Y, en ese marco, en criterio de la Sala, no es posible verificar que se satisfaga una conexidad como la que exige el control de constitucionalidad de la ley del plan que, como se ha afirmado, exige adecuarse al carácter multitemático del plan, pero es a la vez riguroso, pues de no ser así el principio de unidad de materia perdería todo su contenido y eficacia.

120. La creación de un Instituto que, a su vez asumirá tareas que actualmente desarrolla la Red nacional de trasplantes adscrita al Instituto Nacional de Salud no tiene ninguna relación directa o inmediata razonable con aspectos como un sistema de salud preventivo y predictivo; y tampoco es claro de qué manera la creación de esta nueva entidad autónoma, por fuera del Instituto nacional de salud puede interpretarse como un avance en la modernización institucional.

121. Al respecto, es necesario señalar que, además de las tres etapas de análisis del principio de unidad de materia, cuando se trata del plan nacional de desarrollo, la Corte ha expresado que las normas deberían tener una vigencia

temporal, a grandes rasgos, asociadas a la duración de un período presidencial, pues en términos ilustrativos, el plan corresponde a la política de un gobierno.

122. Esta no es una regla o un estándar de estudio absoluto. La Sala es consciente de que existen normas instrumentales a los objetivos de un gobierno, que pueden incorporar transformaciones más amplias y, por lo tanto son válidas. El punto central de un estudio que debe realizarse caso a caso se encuentra en dos aspectos. La instrumentalidad de la regulación y la conexidad con las políticas, objetivos y metas del plan o con el plan plurianual de inversiones.

123. Al descender al caso objeto de estudio, resulta que la norma demandada, en efecto, tiene una vocación de permanencia indiscutible¹²⁵, pues la política sobre el acceso a los trasplantes involucra un asunto complejo de salud pública, con un énfasis en la dimensión de acceso a la salud, en un escenario de escasez de recursos (pues se trata de recursos para la vida de seres humanos ligados a otras vidas), para el tratamiento de enfermedades graves, con implicaciones en la política criminal y en las relaciones transfronterizas, por fenómenos como el tráfico de órganos o la corrupción para la alteración de las listas de beneficiarios.

124. No se trata de una regulación instrumental, como ya se explicó, y carece de carácter planificador para alcanzar los fines del plan, pues consiste en una modificación institucional de carácter permanente que podría adelantarse a través de la agenda legislativa ordinaria, y, además de todo lo expuesto, no guarda conexidad directa, estrecha e inmediata con ninguna de las 26. estrategias generales previstas en el plan plurianual de inversiones.

125. De acuerdo con el documento anexo a la Ley 2294 de 2023, Plan plurianual de inversiones, en la composición del Plan plurianual por transformaciones (relacionado con la parte general de la Ley del plan) se menciona el componente de seguridad humana y justicia social en estos términos:

En primer lugar, se encuentra la transformación de seguridad humana y justicia social que garantiza la dignidad humana, el ejercicio de las libertades y el desarrollo de las capacidades necesarias para que las personas y los hogares puedan llevar a cabo su plan de vida. Para este fin, el valor proyectado de forma preliminar equivale a \$744,2 billones (64%).

126. Mientras que en el capítulo de estrategias generales, se prevén las siguientes:

Inversiones estratégicas nacionales Líneas de inversión nacionales 1. Conservación de la biodiversidad y restauración de los ecosistemas para la resiliencia climática. 2. Prevención y gestión de riesgo de desastres para la adaptación. 3. Conectividad y transformación digital como motor de oportunidades, riqueza e igualdad. 4. Transición energética justa, democratización de la generación y el consumo energético, desarrollo de comunidades energéticas, impulso a las energías limpias, (hidrógeno verde, eólica, solar, entre otras) y minerales estratégicos. 5. Ciencia, tecnología e innovación para la transformación productiva y la resolución de desafíos sociales, económicos y ambientales del país; y la construcción de una sociedad del conocimiento. 6. Intervención de la infraestructura regional, (vías secundarias, terciarias, muelles y aeródromos) mediante circuitos estratégicos

¹²⁵ En efecto, este carácter permanente se pone de presente en la intervención del Ministerio de Salud y Protección Social trascrita en los antecedentes de esta providencia.

que permiten la conectividad, convergencia regional y adaptabilidad climática. 7. Fortalecimiento de la infraestructura y sistema de transporte férreo, aéreo, fluvial, marítimo y terrestre. 8. Inclusión productiva y financiera de pequeños y medianos productores rurales; y promoción de la agroindustria sostenible, y de la agricultura y ganadería regenerativa. 9. Compra, acceso, ordenamiento, regularización y uso productivo del suelo rural y urbano. 10. Agua potable y saneamiento básico. 11. Fortalecimiento y construcción de infraestructura física y tecnológica de la educación superior, media, básica y preescolar, urbana y rural. 12. Fortalecimiento de la infraestructura, los sistemas de información y el talento humano para la Atención Primaria en salud integral y universal. 13. Garantía del disfrute y ejercicio de los derechos de todos los grupos poblacionales, con énfasis en la atención de los actores diferenciales (Pueblos y Comunidades étnicas; Mujeres; LGTBIQ+; Niños, niñas y adolescentes; Jóvenes; personas con discapacidad población migrante, campesinos y campesinas, habitantes de calle, familias, adultos mayores). 14. Desarrollo integral con base en el acceso a la Jornada Educativa Ampliada en el acceso a la cultura, artes, deporte y espacio público. 15. Acceso físico y económico para la disponibilidad y adecuación de los alimentos. 16. Hábitat y vivienda digna. 17. Paz total y atención integral a las víctimas (incluidas víctimas en el exterior). 18. Levantamiento y actualización del Catastro Multipropósito. 19. Turismo en armonía con la vida. 20. Reindustrialización, transformación productiva sostenible, economía circular, internacionalización, inclusión financiera e impulso a la economía popular, comunitaria, y solidaria; desescalando el modelo extractivista. 21. Administración pública, fortalecimiento institucional y lucha contra la corrupción. 22. Fortalecimiento de las capacidades para la defensa, seguridad, el bienestar de la Fuerza Pública, la justicia social humanización del Sistema Penitenciario y Carcelario y los Centros de Detención Transitoria. 23. Reconocimiento de la economía del cuidado. 24. Apoyo a la formación y creación de empleo para el trabajo digno y decente. 25. Presencia, diversificación y fortalecimiento de Colombia en el mundo y apoyo a connacionales en el exterior. 26. Artes, cultura y saberes para la vida, la paz y el cuidado del planeta. 27. Fortalecimiento institucional para la inclusión, integración socioeconómica y cultural de la población retornada, migrante y refugiada.

127. Así las cosas, sobre la posible relación con el Plan plurianual de inversiones operan las mismas reflexiones efectuadas sobre la parte general de la ley del plan. En caso de hallarse una conexión, esta es de carácter hipotético y no directa, inmediata y estrecha. Más aún, en lo que tiene que ver con las estrategias no se percibe conexión alguna.

128. En este orden de ideas, tomando también en consideración el momento del trámite legislativo en el cual apareció la norma cuestionada, y tras verificar que no existe una conexión estrecha, directa y estrecha entre esta y la parte general del plan, sino una eventual, hipotética y a lo sumo indirecta, debido a que no existe ninguna justificación acerca de cómo la creación de un instituto que asuma las funciones que ahora tiene la Red Nacional de Trasplantes de Órganos y Tejidos del Instituto Nacional de Salud favorece la modernización y la gobernanza del sector salud, la Sala concluye que la norma analizada viola el principio de unidad de materia.

129. Además, (i) como la creación de un nuevo instituto encargado de manera autónoma de los asuntos relevantes para la política pública de salud en manejo de trasplantes tiene una vocación de permanencia y supera el horizonte misional de cuatro años del Gobierno; y (ii) no se demostró su carácter instrumental para la consecución de los objetivos, metas y propósitos del plan nacional de desarrollo, la Sala confirma que deberá declararse su inexequibilidad.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Único. Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 162 de la Ley 2294 de 2023, por las razones expuestas en la presente providencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado
Ausente con excusa

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado
Con impedimento aceptado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Ausente con excusa

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General