

Sentencia C-047/21

Referencia: Expediente D-13.511

Demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 1951 de 2019, “por medio de la cual se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y se dictan otras disposiciones”

Demandantes: Gustavo Gallón Giraldo, Julián González Escallón, Juan Carlos Ospina y David Fernando Cruz

Magistrado sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., cuatro (4) de marzo dos mil veintiuno (2021)

La Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias, en especial de la prevista en el art. 241.4 de la Constitución, y cumplidos los trámites y requisitos regulados en el Decreto 2067 de 1991[1], decide sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, presentada por los ciudadanos Gustavo Gallón Giraldo, Julián González Escallón, Juan Carlos Ospina y David Fernando Cruz en ejercicio de la acción pública que se regula en el art. 40.6 de la Constitución.

LEY DEMANDADA

La siguiente corresponde a la transcripción de la Ley 1951 de 2019, “Por medio de la cual se crea el Ministerio de ciencia, Tecnología e Innovación, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y se dictan otras disposiciones”, según su publicación en el Diario Oficial No. 50.846 del 24 de enero de 2019. Cabe aclarar que antes de la presentación de la demanda de la referencia[2] la norma acusada fue modificada en sus arts. 2 y 4 por la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”.

“LEY 1951 DE 2019

(enero 24)

por la cual crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El objeto de la presente ley, es crear el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de acuerdo a la Constitución y la ley, para contar con el ente rector de la política de ciencia, tecnología e innovación que genere capacidades, promueva el conocimiento científico y

tecnológico, contribuya al desarrollo y crecimiento del país y se anticipe a los retos tecnológicos futuros, siempre buscando el bienestar de los colombianos y consolidar una economía más productiva y competitiva y una sociedad más equitativa.

Parágrafo 1°. En un plazo no mayor a un año a partir de la sanción de la presente ley el Ministerio debe iniciar su funcionamiento y el Gobierno nacional debe hacer los ajustes necesarios al respecto.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación para iniciar su labor no debe generar gastos adicionales de personal ni generales a los que al momento de su creación tenga presupuestado el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias).

Artículo 2°. Objetivos generales y específicos. Por medio de la presente ley se reconocen y actualizan los derechos de los ciudadanos y los deberes del Estado en materia del desarrollo del conocimiento científico, tecnológico y de innovación, que consolidan los avances hechos por la Ley 29 de 1990 y 1286 de 2009, mediante los siguientes objetivos generales y específicos:

OBJETIVOS GENERALES

1. Dictar los lineamientos de la política pública de Ciencia, Tecnología e Innovación.
2. Establecer estrategias de transferencia y apropiación Social de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y el Emprendimiento para la consolidación de una Sociedad basada en el Conocimiento.
3. Impulsar el desarrollo científico, tecnológico y la innovación de la nación, programados en la Constitución Nacional de 1991, el Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo a las orientaciones trazadas por el Gobierno nacional y el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación.
4. Garantizar las condiciones necesarias para que los desarrollos científicos, tecnológicos e innovadores, se relacionen con el sector productivo y favorezcan la productividad, la competitividad y el emprendimiento.
5. Velar por la consolidación y fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Fortalecer una cultura basada en la generación, apropiación y divulgación del conocimiento y

la investigación científica, el desarrollo tecnológico, la innovación y el aprendizaje permanente.

2. Definir las bases para la formulación de un Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.
3. Incorporar la Ciencia, Tecnología e Innovación, como ejes transversales de la política económica y social del país.
4. Fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación (SNCTI) y el de competitividad, otorgando al nuevo Ministerio el liderazgo que conlleve a la óptima articulación de las organizaciones públicas y privadas regionales e internacionales que permitan el desarrollo de una sociedad del conocimiento.
5. Definir las instancias e instrumentos administrativos y financieros por medio de los cuales se promueve la destinación de recursos públicos y privados al fomento de la Ciencia, Tecnología e Innovación.
6. Articular y optimizar las instancias de liderazgo, coordinación y ejecución del Gobierno y la participación de los diferentes actores de la política de Ciencia, Tecnología e Innovación.
7. Fortalecer el desarrollo regional a través de políticas integrales de descentralización e internacionalización de las actividades científicas, tecnológicas y de innovación, de acuerdo con las dinámicas internacionales.
8. Orientar el fomento de actividades científicas, tecnológicas y de innovación hacia el mejoramiento de la competitividad en el marco del Sistema Nacional de Competitividad.
9. Establecer disposiciones generales que conlleven al fortalecimiento del conocimiento científico y el desarrollo de la innovación para el efectivo cumplimiento de la presente ley[3].

Artículo 3°. Creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Créase el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de acuerdo a la Constitución y la ley, como organismo para la gestión de la administración pública, rector del sector y del Sistema Nacional Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), encargado de formular, orientar, dirigir, coordinar, ejecutar, implementar y controlar la política del Estado en esta materia, teniendo concordancia con los planes y programas de desarrollo, de acuerdo a la presente ley.

Este Ministerio formulará e impulsará junto con la Presidencia de la República, la participación de la comunidad científica y la política nacional de ciencia, tecnología, innovación y competitividad, quienes implementando y creando nuevos mecanismos que eleven el nivel de la investigación científica y social, el desarrollo tecnológico de las Instituciones de Educación Superior (IES), los institutos, centros de investigación, parques industriales y las empresas.

Artículo 4°. Al Ministerio de Ciencia y Tecnología corresponderá el presupuesto ordenado en el artículo 361 de la CN relativo al fondo de ciencia, tecnología e innovación, presupuesto estrictamente dirigido a investigación y competitividad originados en los programas de investigación docentes de posgrado de las universidades colombianas y el sistema de investigación acreditado[4].

Artículo 5°. Vigencia y derogatorias. Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial, modifica y adiciona el artículo 3°, 5° y 8° de la Ley 1286 de 2009 y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias”.

DEMANDA Y CARGOS

Los demandantes solicitan la declaratoria de inexecutable de la Ley 1951 de 2019 con fundamento en dos cargos: por desconocimiento del art. 154, inc. 2°, de la Constitución[5], dado que el proyecto de ley no fue presentado por iniciativa del Gobierno nacional (primer cargo) y por desconocer el art. 150.7 de la Constitución[6], ya que la ley no reguló la estructura orgánica del nuevo Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (segundo cargo).

Cargo por el presunto desconocimiento del art. 154, inc. 2°, de la Constitución

Para los accionantes, el art. 154, inc. 2°, de la Constitución reguló las materias de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional e incluyó dentro de ellas la contenida en el art. 150.7. Por tanto, la estructura de la administración nacional, que incluye la creación, modificación o supresión de ministerios, exige que la iniciativa legislativa sea exclusiva del Gobierno nacional.

Precisaron que el proyecto de ley que dio origen a la norma demandada “no fue radicado por el Presidente ni por ninguno de sus ministros, ni tampoco se extendió sobre este un aval gubernamental”[7]. Además, indicaron que antes de que se celebrara el debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, el Ministro de Hacienda y Crédito Público presentó una carta de comentarios en la que expresó que la iniciativa no contaba con el aval del Gobierno.

Finalmente, precisaron que si bien el art. 2 de la Ley 1951 de 2019 fue reformado por el art. 126 de la Ley 1955 de 2019, y con esto se subsanaría la ausencia de iniciativa legislativa por parte del Gobierno, lo sería solo respecto de la citada disposición, ya que los demás artículos (1, 3, 4 y 5) no fueron modificados[9].

Cargo por la presunta vulneración del art. 150.7 de la Constitución

Para los demandantes, la ley demandada omitió regular la estructura orgánica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, de allí que hubiese desconocido lo dispuesto por el art. 150.7 de la Constitución. Según precisaron,

“En ningún artículo ni apartado del cuerpo de la ley se identifica ninguna disposición que indique la composición del Ministerio, ni el número de direcciones, secretarías o despachos que la integran, ni su titularidad, ni la forma como se va a segmentar la carga de trabajo de los amplios objetivos de carácter general y específico que se encuentran en el artículo 2”[10].

INTERVENCIONES Y CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

A continuación, se enuncia el sentido de las intervenciones y del concepto del Procurador General de la Nación. Luego, se describen las razones que fundamentan cada postura:

Mérito de los cargos	
Exequibilidad	Inexequibilidad
Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y Oficina Jurídica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	José Alberto Gaitán Martínez y Manuel Alberto Restrepo Medina (Universidad del Rosario)
Intervención de un grupo de 23 ciudadanos y adhesión de Jorge Ignacio Peña Cañón (Fecotraservipúblicos)	
Departamento Administrativo de la Función Pública	
Senador Iván Darío Agudelo	
Carlos Andrés Flórez y Carlos Niño (Grupo Interdisciplinario de promoción del Desarrollo de la Competitividad – GRID)	
Eduardo Posada Flórez y Luis Fernando Chaparro Osorio (Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales)	
Universidad Libre, Sede Bogotá	
Universidad Nacional de Colombia	
Escuela Superior de Administración Pública	
Carlos Bernardo Carreño Rodríguez (Politécnico Grancolombiano)	
Libardo Rodríguez Rodríguez	
Procurador General de la Nación	

Autoridades que dictaron o participaron en la elaboración o expedición de las disposiciones demandadas[11]

Intervención conjunta de la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y de la Oficina Jurídica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

Solicitaron la declaratoria de exequibilidad de la ley. Con relación al primer cargo, precisaron que, si bien el proyecto de ley que fundamentó la expedición de la ley demandada no fue de iniciativa del Gobierno nacional, sí contó con su aval, por intermedio de la ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez. Este fue otorgado el 16 de diciembre de 2018, en el último debate del proyecto en la plenaria del Senado de la República, tal como consta en la Gaceta del Congreso 502 de 2019[12].

Con relación al segundo cargo, explicaron que el art. 5 de la ley demandada adicionó y modificó, en lo pertinente, los arts. 3, 5 y 8 de la Ley 1286 de 2009. Por tanto, dado que el art. 8 de la Ley 1286 de 2009 contenía la estructura del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), esta era la que adoptaría el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, de allí que la Ley 1951 de 2019 sí hubiese regulado la estructura orgánica de este último.

También precisaron que, en todo caso, la estructura definitiva del ministerio se reguló posteriormente en la Ley 1955 de 2019, que en su artículo 125 ordenó, de un lado, la fusión del “Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), en el

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el cual continuará con la misma denominación y como organismo principal de la Administración Pública del Sector Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación”[13], y, de otro, que, “El Gobierno nacional, en ejercicio de las competencias permanentes conferidas mediante la Ley 489 de 1998, adoptará la estructura interna y la planta de personal que requiera el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación para su funcionamiento”.

Departamento Administrativo de la Función Pública

Solicitó declarar exequible la Ley 1951. Con relación al primer cargo, indicó que, al acreditarse el aval gubernamental en el último debate del proyecto ante la plenaria del Senado de la República, se satisfizo la exigencia dispuesta en el art. 154, inc. 2°, de la Constitución.

En cuanto al segundo cargo, presentó razones análogas a las propuestas en la intervención conjunta de la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y de la Oficina Jurídica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Además, precisó que el art. 1, parágrafo, de la Ley 1951 de 2019 habría habilitado de manera temporal al Gobierno para que reglamentara los aspectos que la ley no previó, entre ellos el ajuste al diseño estructural del nuevo ministerio. Finalmente, señaló que la ley sí reguló la estructura orgánica de este, en tanto replicó e hizo extensiva, para los propósitos necesarios, la estructura adoptada por el art. 8 de la Ley 1286 de 2009. Finalmente, hizo referencia a que la estructura definitiva del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación se reguló con posterioridad en la Ley 1955 de 2019.

Senador Iván Darío Agudelo Zapata

Solicitó declarar exequible la Ley 1951. Con relación al primer cargo, señaló que el proyecto contó con el aval gubernamental, el cual fue otorgado por la ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez en el último debate del proyecto ante la plenaria del Senado de la República.

Con relación al segundo cargo, de un lado, indicó que, de conformidad con la ley demandada, la estructura del nuevo ministerio dependía enteramente de la del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias). Entre otras, para tales efectos, indicó que el art. 5 de la ley demandada dispuso que modificaba y adicionaba el art. 8 de la Ley 1286 de 2009, que regulaba la estructura orgánica de Colciencias, en cuyo parágrafo se indicó que las funciones que debía cumplir cada una de las dependencias debían ser fijadas por el Gobierno Nacional. Finalmente, puso de presente que la estructura definitiva del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación se reguló en el art. 125 de la Ley 1955 de 2019.

Intervenciones ciudadanas[15]

Carlos Andrés Cruz Forero y Carlos Niño[16]

Solicitaron declarar exequible la Ley 1951. Con relación al primer cargo, señalaron que el proyecto contó con el aval gubernamental, el cual fue otorgado en el último debate del proyecto ante la plenaria del Senado de la República. Con relación al segundo cargo, indicaron que la ley no definió una nueva estructura, pues esta era atribución del nuevo Gobierno que se eligiera. Según precisaron:

“debido a la necesidad de que se eligiera el nuevo Gobierno para que pudiese ser clara su preferencia frente a exactamente que gasto asumiría, no resultaba posible que la ley 1951

estableciera estructura, toda vez que el camino a tomar para constituir el nuevo Ministerio es una decisión que competía constitucionalmente al ejecutivo, debido al impacto fiscal de esta importante decisión (...) || Una vez fue claro que el Señor Presidente Iván Duque asumiría la Presidencia de la República tras los comicios de mayo de 2018, hubo ocasión de que su gobierno definiera las circunstancias fiscales de su preferencia bajo las cuales daría su aval. Esto fue, transformando a Colciencias en Ministerio sin que la transición fuese a suponer un crecimiento en los costos del erario. Esto no fue claro hasta la sesión del último debate (16 de diciembre de 2018) en que la señora ministra del interior expresó las condiciones bajo las cuales el Gobierno del Presidente Duque otorgaba su aval al proyecto de ley en trámite (...)"[17].

Eduardo Posada Flórez y Luis Fernando Chaparro Osorio[18]

Defendieron la exequibilidad de la ley demandada. Únicamente hicieron referencia al primer cargo. Precisarón que el proyecto contó con aval gubernamental, el cual fue otorgado en el último debate del proyecto ante la plenaria del Senado de la República, razón por la cual no se desconoció lo dispuesto por el art. 154, inc. 2°, de la Constitución. Resaltaron, además, que la iniciativa legislativa había sido discutida en múltiples reuniones con la vicepresidenta de la República, la ministra de Educación y el director de Colciencias, en las que se analizó la importancia y urgencia de que el país contara con esta cartera ministerial[19].

Carlos Bernardo Carreño Rodríguez[20]

Defendió la exequibilidad de la ley demandada. Con relación al primer cargo, señaló que en el trámite de su aprobación se cumplió la exigencia dispuesta por el art. 154, inc. 2°, de la Constitución, al haberse otorgado el aval gubernamental por parte de la ministra del Interior. Con relación al segundo cargo, precisó que “tampoco está llamado a prosperar, toda vez que al ser un ente autónomo [hace referencia al nuevo ministerio], como quedo [sic] plasmado en líneas precedentes, está en total autonomía de crear, adiciona [sic], modificar o suprimir la estructura necesaria para su funcionamiento y no deberá ser impuesta, ni siquiera por su proponente”[21].

José Alberto Gaitán Martínez y Manuel Alberto Restrepo Medina [22]

Solicitaron la declaratoria de inexecutable de la ley demandada. En relación con el primer cargo, señalaron que la ley fue de autoría de algunos senadores y, en su trámite, de manera expresa, el Ministro de Hacienda manifestó que dicha iniciativa no contaba con la aprobación del Gobierno Nacional. En relación con el segundo cargo, indicaron que el legislador ha debido determinar de manera explícita la estructura del nuevo ministerio para satisfacer la exigencia constitucional prevista en el art. 150.7. En consecuencia, no habría sido suficiente, de un lado, inferir que su creación habría tenido como causa la transformación de Colciencias, regulada en la Ley 1286 de 2009, en la que se precisaba su estructura y, de otro, la calificación análoga del nuevo ministerio como “rector del sector y del Sistema Nacional Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI)”, que, en su momento se otorgó a Colciencias, conforme a la última ley en cita[23].

Intervención de un grupo de 23 ciudadanos[24] y adhesión de Jorge Ignacio Peña Cañón

Solicitaron la declaratoria de inexecutable de la ley demandada. En relación con el primer cargo, indicaron que el proyecto de ley no contó con aval gubernamental. En relación con el segundo, precisaron que el legislador no determinó de manera explícita la estructura del nuevo

ministerio, razón por la cual no se satisfizo la exigencia prevista en el art. 150.7 de la Constitución. También señalaron que el trámite legislativo también habría estado viciado, en la medida en que no fueron convocadas las directivas de Colciencias, como tampoco se tomó en cuenta el aporte técnico de sus funcionarios, la ausencia de debate acerca de la estructura del nuevo ente y de sus objetivos, así como consecuencia de la regresividad de derechos por austeridad presupuestal.

Entidades públicas, organizaciones privadas y expertos invitados[26]

Universidad Libre - Sede Bogotá[27]

Solicitaron declarar la exequibilidad de la ley demandada. Con relación al primer cargo, señalaron que en el trámite de su aprobación se cumplió la exigencia dispuesta por el art. 154, inc. 2°, de la Constitución, al haberse otorgado el aval gubernamental por parte de la ministra del Interior. Con relación al segundo cargo, precisaron que el Congreso conservó el diseño institucional de Colciencias y lo adicionó al nuevo ministerio, razón por la cual no se habría omitido el elemento puesto de presente por los demandantes. Finalmente, pusieron de presente que la estructura definitiva del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación se reguló posteriormente en el art. 125 de la Ley 1955 de 2019 y que, para tales efectos, el Gobierno nacional expidió el Decreto 2226 de 2019, que definió su estructura.

Escuela Superior de Administración Pública

Defendió la exequibilidad de la ley demandada. Con relación al primer cargo, señaló que, al contar el proyecto con el aval de la ministra del Interior, se cumplió la exigencia dispuesta por el art. 154, inc. 2°, de la Constitución. Con relación al segundo cargo, presentó razones análogas a las descritas en la intervención conjunta de la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y de la Oficina Jurídica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Además, resaltó que la estructura definitiva del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación se reguló en el art. 125 de la Ley 1955 de 2019.

Universidad Nacional de Colombia[28]

Defendió la exequibilidad de la ley demandada. Con relación al primer cargo, señaló que la iniciativa legislativa contó con el aval de la ministra del Interior, razón por la cual se cumplió la exigencia dispuesta por el art. 154, inc. 2°, de la Constitución. Con relación al segundo cargo, precisó que, de un lado, el legislador sí consagró pautas generales para la definición de su estructura, razón por la cual se satisfizo la exigencia prevista en el art. 150.7 de la Constitución[29]. Además, que, en todo caso, la falta de definición explícita de la estructura orgánica del ministerio se subsanó con la expedición de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, que, en su artículo 125, reguló la materia.

Libardo Rodríguez Rodríguez

Solicitó declarar la exequibilidad de la ley demandada. Con relación al primer cargo, señaló que en el trámite de su aprobación se cumplió la exigencia dispuesta por el art. 154, inc. 2°, de la Constitución, al haberse otorgado el aval gubernamental por parte de la ministra del Interior. Precisó, además, que tal proceder se ajustaba a lo dispuesto por el art. 142, parágrafo, de la Ley 5 de 1992, en armonía con la jurisprudencia constitucional. Con relación al segundo cargo, precisó:

“a pesar de la falta de técnica legislativa reflejada en la ambigüedad resultante de crear un nuevo Ministerio con el mismo nombre de un Departamento Administrativo ya existente, sin suprimir este último o fusionarlo con el nuevo expresamente en la misma ley, para todo lo cual el legislador tiene competencia constitucional, no hay duda de que su voluntad está reflejada en el conjunto de las dos leyes [hace referencia a las leyes 1951 y 1955] y dicha voluntad comprende tanto: || - La creación del nuevo ministerio, como la 'fusión' del anterior Departamento Administrativo al nuevo Ministerio creado. || - El señalamiento de la estructura orgánica del nuevo Ministerio, en el sentido de ser la misma de la entidad reemplazada, que es el requisito al cual se refiere concretamente el cargo analizado, sin perjuicio de que el gobierno pueda modificar esa estructura en ejercicio de su propia competencia constitucional y de acuerdo con los parámetros previstos en la ley existente sobre ese tema”[31].

Concepto del Procurador General de la Nación[32]

Solicitó declarar la exequibilidad de la ley demandada. Con relación al primer cargo, señaló que en el trámite de su aprobación se cumplió la exigencia dispuesta por el art. 154, inc. 2°, de la Constitución, al haberse otorgado el aval gubernamental por parte de la ministra del Interior. Resaltó, además, que el proceder del Gobierno fue consecuente con la jurisprudencia constitucional, según la cual, el requisito de iniciativa gubernamental no solo se cumple con la radicación directa del proyecto de ley, sino también al demostrar la coadyuvancia en el trámite, antes de su aprobación en las plenarias, como en efecto ocurrió.

Con relación al segundo cargo, precisó que la estructura del ministerio se encuentra establecida legalmente, como consecuencia del tránsito normativo integrador dispuesto en los arts. 5 de la ley demandada y 125, inc. 3°, de la Ley 1955 de 2019, que se complementa con la estructura interna y la supresión de la planta de personal ordenada por el Gobierno nacional en los decretos 2226 y 2227 de 2019. Para estos efectos, precisó que era relevante diferenciar entre la estructura orgánica que correspondía determinar al legislador (art. 150.7 de la Constitución) y las facultades permanentes del presidente de la República para modificar la estructura, entre otros, de los ministerios (determinar la organización interna, las dependencias y sus funciones, en los términos del art. 189.16 de la Constitución).

CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, de conformidad con lo dispuesto por el art. 241.4 de la Constitución.

2. Cuestiones previas

Antes de abordar el estudio material de constitucionalidad, la Corte debe resolver dos cuestiones previas: (i) la aptitud de la demanda y (ii) la necesidad o no de conformar la unidad normativa entre la ley demandada y los arts. 125 y 126 de la Ley 1955 de 2019, en cuanto regularon la fusión, denominación y objetivos del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

1. Aptitud de los cargos propuestos

En reiterada jurisprudencia se ha precisado que la competencia de la Corte

para ejercer control de constitucionalidad sobre las leyes demandadas depende del cumplimiento de dos presupuestos básicos: (i) que la demanda reúna los requisitos mínimos señalados en el art. 2 del Decreto 2067 de 1991[33], y (ii) que las disposiciones sometidas a control estén vigentes o que, de no estarlo, produzcan efectos o tengan vocación de producirlos.

En relación con los requisitos mínimos, el art. 2 del Decreto 2067 de 1991 dispone que las demandas de inconstitucionalidad deben contener (i) la identificación de las disposiciones legales acusadas, (ii) las normas constitucionales que se estiman infringidas, (iii) los argumentos por los cuales dichas normas se estiman violadas, (iv) cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite previsto en la Constitución para la expedición de las disposiciones acusadas y la forma en que fue quebrantado, y (v) las razones por las cuales la Corte es competente para conocer de la demanda. Estas últimas deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. Solo el cumplimiento de estas exigencias le permite al juez constitucional realizar la confrontación de las normas impugnadas con el texto constitucional, sin que suponga un control oficioso.

En el presente asunto, los cargos propuestos cumplen las citadas exigencias, como se explica a continuación:

Con relación al cargo por desconocimiento del art. 154, inc. 2º, de la Constitución, en atención a que el proyecto que le dio origen a la Ley 1951 de 2019 no fue presentado por iniciativa del Gobierno nacional, este cumple las exigencias mínimas referidas:

El cargo es claro y cierto, ya que señala de manera comprensible y lógica las razones por las cuales la norma demandada presuntamente desconoce la iniciativa gubernamental necesaria para presentar proyectos de ley, en determinadas materias, como las relacionadas con la creación, modificación o supresión de ministerios. Además, la ley demanda tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto, al referir que tiene por objeto “crear el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de acuerdo a la Constitución y la ley” (art. 1).

El cargo es específico, al explicar de manera precisa las razones por las cuales es posible considerar que la ley demandada presuntamente no cumplió en su trámite de aprobación con la exigencia dispuesta en el art. 154, inc. 2º, de la Constitución, en la medida en que la materia que regula es una de aquellas prescritas por el art. 150.7, relacionada con la creación de un ministerio. Según dispone este artículo, le corresponde al Congreso hacer las leyes, por medio de las cuales ejerce las siguientes funciones: “Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica (...)”.

El cargo es pertinente porque se fundamenta en razones de carácter constitucional que confrontan, de un lado, lo dispuesto por el artículo 154,

inc. 2°, de la Constitución, respecto de la emisión de leyes o su reforma por iniciativa del gobierno, entre las cuales se encuentran las que crean, modifican o suprimen ministerios, según lo dispone el art. 150.7 Superior, y, de otro, que el proyecto de ley que dio origen a la norma acusada no fue presentado por el gobierno, ni se coadyuvó por ninguno de sus representantes.

Por último, el cargo es suficiente, ya que, de acuerdo con lo expuesto, despierta una duda mínima sobre la inconstitucionalidad de la ley acusada y se exponen todos los elementos de juicio necesarios para iniciar un estudio de constitucionalidad.

Con relación al cargo por desconocimiento del art. 150.7 de la Constitución, en atención a que la ley demandada no reguló la estructura orgánica del nuevo Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, este cumple las exigencias mínimas de aptitud:

El cargo es claro ya que de la demanda se pueden extraer, sin dificultad, las razones por las cuales la Ley 1951 de 2019 trasgrede, presuntamente, el art. 150.7, al indicar que la ley no contiene una disposición que explícitamente defina la estructura orgánica del nuevo ministerio. En efecto, ninguna de aquellas que la integra regula específicamente la materia.

El cargo es cierto, específico y pertinente, ya que los argumentos que fundamentan la acusación recaen sobre una proposición jurídica real y existente; y se sustentan en afirmaciones concretas y determinadas que obedecen a razones de carácter constitucional, en particular, relacionadas con la falta de regulación en la ley demandada de la “estructura orgánica” del nuevo ministerio, como lo dispone el art. 150.7 de la Constitución.

El cargo es suficiente en la medida en que los argumentos que lo sustentan constituyen una interpretación razonable y atribuible al texto demandado y plantean un problema de constitucionalidad, ante la presunta omisión de establecer una norma que regule explícitamente la estructura orgánica de la nueva entidad, como lo exige el artículo 150.7, deber específico que se omitió en la regulación de la Ley 1951 de 2019.

2. Necesidad de conformar unidad normativa entre la ley demandada y los arts. 125 y 126 de la Ley 1955 de 2019

De acuerdo con lo dispuesto por el art. 6, inc. 3°, del Decreto 2067 de 1991[35], la jurisprudencia constitucional ha admitido la posibilidad excepcional de integrar al estudio de constitucionalidad otras disposiciones no demandadas en los siguientes supuestos:

“(i) cuando se demande una disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívoco o autónomo, (ii) cuando la disposición cuestionada se encuentre reproducida en otras que posean el mismo contenido deóntico de aquella, y (iii) cuando la norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición que pueda ser, presumiblemente,

inconstitucional”[36].

En este caso es procedente la integración de la unidad normativa de la ley demandada con los arts. 125 y 126 de la Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”, en cuanto regularon la fusión, denominación y objetivos del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, al acreditarse la exigencia de que trata el ordinal (i) en cita. Los citados artículos, respectivamente, disponen:

“Artículo 125. Fusión y denominación. Fusiónesse el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el cual continuará con la misma denominación y como organismo principal de la Administración Pública del Sector Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación. || El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación tendrá como domicilio principal la ciudad de Bogotá, D.C., y cumplirá los objetivos señalados en el acto de creación contenido en la Ley 1951 de 2019. || El Gobierno nacional, en ejercicio de las competencias permanentes conferidas mediante la Ley 489 de 1998, adoptará la estructura interna y la planta de personal que requiera el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación para su funcionamiento. Los actuales servidores de la planta de personal del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación continuarán ejerciendo las atribuciones a ellos asignadas, bajo la misma estructura y percibiendo la misma remuneración, hasta tanto sean incorporados a la planta de personal adoptada de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo. || Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación deberá ordenar y ejecutar las medidas administrativas necesarias, así como la adecuación y operación de los sistemas contables, financieros, de tesorería, almacenes y demás servicios de apoyo, para asegurar la correcta puesta en funcionamiento del Ministerio. Los acuerdos, contratos y convenios vigentes al momento de la expedición de esta ley, suscritos por el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación se entienden subrogados al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, quien continuará con su ejecución en los mismos términos y condiciones, sin que para ello sea necesaria la suscripción de documento adicional alguno. || A partir de la fecha de expedición de la presente ley, se entienden transferidos los derechos y bienes muebles e inmuebles, así como subrogadas las obligaciones en las que sea parte el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, en los mismos términos y condiciones bajo las cuales se encuentran pactadas. || Los

procedimientos administrativos, las acciones constitucionales y, en general, todos los procesos judiciales en los que sea parte el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación continuarán siendo atendidos por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. || El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación continuará a cargo del Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Fondo Francisco José de Caldas y cumpliendo las funciones que en relación con los demás fondos le fueron asignadas por la Constitución y la ley al Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias). || A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, todas las referencias que hagan las normas vigentes al Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se entenderán efectuadas al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. || Para todos los efectos legales, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación creado mediante la Ley 1951 de 2019, sustituye al Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación”.

“Artículo 126. Objetivos generales y específicos del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Modifíquese el artículo 2o de la Ley 1951 de 2019, el cual quedará así: || Artículo 2o. Objetivos generales y específicos. Por medio de la presente ley se reconocen y actualizan los derechos de los ciudadanos y los deberes del Estado en materia del desarrollo del conocimiento científico, tecnológico y de innovación, que consolidan los avances hechos por las Leyes 29 de 1990 y 1286 de 2009, mediante los siguientes objetivos generales y específicos: || OBJETIVOS GENERALES || 1. Formular la política pública de ciencia, tecnología e innovación del país. || 2. Establecer estrategias de transferencia y apropiación Social de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación para la consolidación de una sociedad basada en el conocimiento. || 3. Impulsar el desarrollo científico, tecnológico y la innovación de la Nación, programados en la Constitución Política de 1991 y en el Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo con las orientaciones trazadas por el Gobierno nacional. || 4. Garantizar las condiciones necesarias para que los desarrollos científicos, tecnológicos e innovadores, se relacionen con el sector productivo y favorezcan la productividad y la competitividad. || 5. Velar por la consolidación y fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI). || OBJETIVOS ESPECÍFICOS || 1. Fortalecer una cultura basada en la generación, apropiación y divulgación del conocimiento y la investigación científica, el desarrollo tecnológico, la innovación y el aprendizaje permanente.

2. Definir las bases para la formulación de un Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. || 3. Incorporar la Ciencia, Tecnología e Innovación, como ejes transversales de la política

económica y social del país. || 4. Fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), otorgando al nuevo Ministerio el liderazgo que conlleve a la óptima articulación de las organizaciones públicas y privadas, regionales, nacionales e internacionales, que permitan el desarrollo de una sociedad del conocimiento. || 5. Definir las instancias e instrumentos administrativos y financieros por medio de los cuales se promueve la destinación de recursos públicos y privados al fomento de la Ciencia, Tecnología e Innovación. || 6. Fortalecer la capacidad de transferencia de la tecnología producida en las universidades y centros de investigación y desarrollo tecnológico en beneficio del sector productivo nacional, a través del mejoramiento de la conectividad de las redes académicas de investigación y educación. || 7. Articular y optimizar las instancias de liderazgo, coordinación y ejecución del Gobierno nacional y la participación de los diferentes actores de la política de Ciencia, Tecnología e Innovación. || 8. Fortalecer el desarrollo regional a través de políticas integrales de descentralización de las actividades científicas, de desarrollo tecnológico y de innovación. || 9. Fortalecer la internacionalización de las actividades científicas, de desarrollo tecnológico y de innovación, de acuerdo con las dinámicas internacionales. || 10. Orientar el fomento de actividades de ciencia, tecnología e innovación hacia el mejoramiento de la competitividad, estableciendo vínculos desde el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), con otros sistemas tales como el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), el Sistema Nacional Ambiental (SINA), el sistema educativo, entre otros, en el marco del Sistema Nacional de Competitividad (SNC). || **11. Establecer disposiciones generales que conlleven al fortalecimiento del conocimiento científico y el desarrollo de la innovación para el efectivo cumplimiento de la presente ley”.**

Así las cosas, no es posible predicar un contenido autónomo de la ley demandada, sino uno dependiente de las disposiciones posteriores. En efecto, el art. 125 de la Ley 1955 de 2019 ordena la fusión del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, y el art. 126 señala los objetivos generales y específicos del nuevo ministerio y, de esa manera, modifica el art. 2 de la ley que se demanda. De hecho, estos aspectos fueron puestos de presente, tanto por el demandante, como por gran parte de los intervinientes:

De un lado, según lo precisó el demandante, si bien el art. 2 de la Ley 1951 de 2019 fue reformado por el art. 126 de la Ley 1955 de 2019, y con esto presumiblemente se habría subsanado la ausencia de iniciativa legislativa por parte del Gobierno (en lo que tiene que ver con el primer cargo de inconstitucionalidad), lo sería solo

respecto de la citada disposición, ya que los demás artículos (1, 3, 4 y 5) no fueron modificados[37].

De otro lado, varios de los intervinientes indicaron que la estructura definitiva del ministerio se habría regulado en la Ley 1955 de 2019, razón por la cual el presunto desconocimiento del art. 150.7 de la Constitución no se habría presentado (en lo que tiene que ver con el segundo cargo de la demanda).

Por tanto, en atención a lo dispuesto por el art. 6 del Decreto 2067 de 1991, para efectos de garantizar la efectividad del control, la coherencia del orden jurídico y el principio de economía procesal, se revisará la constitucionalidad de la ley demandada –Ley 1951 de 2019– y las de los arts. 125 y 126 de la Ley 1955 de 2019.

3. Problemas jurídicos

En atención a los cargos propuestos, le corresponde a la Corte resolver, en primer lugar, si en el trámite legislativo que culminó con la expedición de la Ley 1951 de 2019 se desconoció la exigencia prevista en el art. 154, inc. 2°, de la Constitución, al no haber sido expedida a iniciativa del Gobierno Nacional (título 4 infra). En segundo lugar, si la citada ley debe declararse inexecutable, al haber omitido regular la “estructura orgánica” del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, que allí se habría “creado”, tal como lo ordena el art. 150.7 constitucional; así mismo, analizará si los arts. 125 y 126 de la Ley 1955 de 2019 subsanaron la presunta omisión y si se encuentran ajustados a la Constitución (título 5 infra).

4. Estudio del primer problema jurídico relacionado con el presunto desconocimiento del art. 154, inc. 2°, de la Constitución

Para resolver este problema jurídico, la Sala hará referencia al contenido y alcance de la iniciativa legislativa reservada al Gobierno Nacional en el art. 154, inc. 2°, de la Constitución (título 4.1 infra). A partir de tal descripción, justificará por qué, dado que la iniciativa legislativa que culminó con la expedición de la Ley 1951 de 2001 contó con aval gubernamental, no se desconoció en el trámite de su aprobación aquella disposición (título 4.2 infra).

Es importante precisar, antes de tal estudio, que, en relación con el presente cargo, la demanda satisface la exigencia dispuesta en el art. 242.3 de la Constitución[38], en la medida en que fue presentada el día 27 de septiembre de 2019[39], esto es, dentro del término de un año, contado a partir de la publicación de la Ley 1951, el 24 de enero de 2019.

1. Contenido y alcance de la iniciativa legislativa reservada al Gobierno Nacional en el art. 154, inc. 2°, de la Constitución

La iniciativa legislativa del Gobierno nacional se regula en el art. 154, inc. 2°, de la Constitución y se reitera en el art. 142 de la Ley 5 de 1992. En lo pertinente, para el presente análisis, la primera de ellas dispone: “(...) sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa

del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 (...) del artículo 150 (...)", y, la segunda, que: "Sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias: (...) 3. Creación, supresión o fusión de ministerios, departamentos administrativos (...)".

Esta competencia desempeña un importante papel en la estructura democrática del Estado, al ser uno de los medios con los que cuenta el Gobierno para realizar las funciones a su cargo, especialmente en lo que se refiere al cumplimiento de los objetivos de política pública trazados en el Plan Nacional de Desarrollo. Es por esta razón que la Constitución le otorga una competencia exclusiva y privativa para radicar iniciativas respecto de ciertas materias. Es exclusiva, en la medida en que se prescinde de la intervención de cualquier otra autoridad para su ejercicio y es privativa, pues solo admite que su regulación se produzca con la aquiescencia del Ejecutivo.

A partir de lo dispuesto por el art. 142, parágrafo, de la Ley 5 de 1992, la jurisprudencia constitucional ha precisado que la iniciativa gubernamental no solo se puede satisfacer con el acto de presentación del proyecto de ley[40], sino también cuando se acredite la aquiescencia o "aval gubernamental"[41] posterior a este momento, siempre que se otorgue antes de la votación y aprobación del articulado en las plenarias[42]. Aquella, además, puede ser dada por el ministro titular de la cartera que tenga relación con la materia, que no de manera necesaria por el presidente de la República.

2. El proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 1951 contó con aval gubernamental

El Proyecto de Ley 111 de 2017 Cámara, 250 de 2018 Senado, que dio origen a la ley demandada, fue radicado el 23 de agosto de 2017, por los representantes Iván Darío Agudelo Zapata y John Jairo Roldán Avendaño, según consta en la Gaceta del Congreso 738 de 2017. En consecuencia, no contó con iniciativa gubernamental para el momento en que se presentó. En todo caso, en la sesión del 16 de diciembre de 2018, ante la plenaria del Senado de la República, antes de la aprobación de la iniciativa legislativa, intervino la ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez, como consta en la Gaceta del Congreso No. 502 de 2019[44], en los siguientes términos:

"Gracias Presidente, quiero expresarle al Senador de la República [sic] del señor Presidente Iván Duque, luego de una discusión amplia con el Senador Iván Agudelo, con el partido Liberal ha solicitado a la plenaria que se acoja el aval del Gobierno nacional para darle viabilidad al Proyecto 111 Cámara, 250 Senado, haciendo énfasis en que esta no es la creación de nueva burocracia, sino es la transformación de Colciencias en

el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, razón por la cual en este precepto y dentro de los parámetros de austeridad que son obligados, el Gobierno está de acuerdo con este proyecto”.

Para la Sala, esta intervención cumple las exigencias del aval gubernamental que, a su vez, satisface la exigencia dispuesta en el art. 154, inc. 2°, de la Constitución, en los términos de la jurisprudencia constitucional referida en el título precedente, ya que: (i) se otorgó de forma expresa, por intermedio de la ministra del Interior y (ii) se concedió dentro del trámite legislativo, antes de la aprobación del proyecto de ley en plenarias. Es importante precisar, además, que **de conformidad con lo dispuesto por el art. 59 de la Ley 489 de 1998 y el art. 2 del Decreto 1140 de 2018 (“Por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior”), al Ministerio del Interior le corresponde, entre otras, servir de enlace, comunicación y coordinación entre las ramas Ejecutiva y Legislativa y coordinar, con el concurso de los demás ministerios, la agenda legislativa del Gobierno Nacional en el Congreso de la República.**

Así las cosas, al haberse otorgado el aval gubernamental, en los términos de la jurisprudencia constitucional, el cargo propuesto por violación del art. 154, inc. 2°, de la Constitución no prospera.

5. Estudio del segundo problema jurídico relacionado con el presunto desconocimiento del art. 150.7 de la Constitución

Para resolver este problema jurídico, la Sala hará referencia a la competencia legal para determinar la estructura de las entidades del orden nacional, de que trata el art. 150.7 de la Constitución (título 5.1 infra). En segundo lugar, analizará el contenido de la Ley 1951 de 2019 para verificar en qué medida el Legislador reguló la estructura orgánica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (título 5.2 infra). De otra parte, dado que se realizó la integración normativa de la ley demandada con los arts. 125 y 126 de la Ley 1955 de 2019, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo[45], en cuanto regularon la fusión, denominación y objetivos del citado ministerio, se hará referencia al alcance del principio de unidad de materia –previsto en el art. 158 de la Constitución– en relación con ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo (título 5.3 infra); a partir esta, se verificará la compatibilidad de los arts. 125 y 126 de la Ley 1955 de 2019 con el citado principio (título 5.4 infra).

1. La competencia legislativa para determinar la estructura de las entidades del orden nacional

En la demanda se señala que la Ley 1951 de 2019 no definió la estructura orgánica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, y con ello se

transgredió el art. 150.7 Superior.

Según prescribe el citado artículo, la definición de la estructura de la administración nacional le corresponde al Congreso, el cual puede, “crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica (...)” (énfasis agregado).

A partir de este y de lo dispuesto por la Ley 489 de 1998[46], que regula la materia, la jurisprudencia constitucional ha precisado que es competencia legislativa, y no gubernamental, definir los elementos que estructuran la administración nacional, esto es, la creación de los distintos organismos y entidades que la integran, la definición de sus interrelaciones, de sus objetivos prioritarios, así como la determinación de su estructura orgánica básica, su naturaleza jurídica, sus competencias principales, su régimen legal y la fijación de sus órganos de dirección y administración, entre otros. En particular, acerca de los elementos que integran la estructura orgánica de estas entidades, se ha señalado:

“el legislador ha desarrollado el concepto de estructura orgánica partiendo del supuesto de que incluye la definición de los elementos del órgano, es decir, lo relacionado básicamente con su régimen jurídico, patrimonial y de personal. Ciertamente, en desarrollo del artículo 150-7 de la Carta, que otorga competencia al legislador para crear, suprimir o fusionar entidades del orden nacional y para señalar sus objetivos y estructura orgánica, el artículo 50 de la Ley 489 de 1998, al definir lo que se entiende por contenido de los actos de creación de una entidad, dispone expresamente que la estructura orgánica de un organismo comprende la determinación de los siguientes elementos: (i) la denominación, (ii) la naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, (iii) la sede, (iv) la integración de su patrimonio, (v) el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y (vi) el ministerio o departamento administrativo al cual estará adscrito o vinculados. (...)”

Dentro de los anteriores parámetros constitucionales, el deslinde competencial corresponde al legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, puesto que, al establecer la estructura orgánica de las entidades que cree, puede hacerlo con mayor o menor detalle, y lo mismo acontece respecto del señalamiento de las respectivas competencias. Así, entre más detallado y preciso sea el señalamiento de las competencias de un órgano, menor es el espacio para la concreción reglamentaria de las funciones que corresponden a sus distintos empleos.

(...) ii) también la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado en torno al alcance de la competencia legislativa para establecer la estructura orgánica de una entidad, coincidiendo plenamente con el criterio orgánico, en el sentido de que dicha facultad incluye además de la determinación de los órganos de administración y dirección la

definición de los regímenes jurídico, patrimonial y laboral de los funcionarios y empleados de la respectiva entidad; iii) dentro de los parámetros constitucionales, el deslinde de competencias corresponde al legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, puesto que, al establecer la estructura orgánica de las entidades que cree, puede hacerlo con mayor o menor detalle, y lo mismo acontece respecto del señalamiento de las respectivas competencias”[47].

Esta postura es tributaria de aquella expuesta en la Sentencia C-992 de 2001, en la que la Corte deslindeó la competencia legal –de que trata el art. 150.7 de la Constitución–, de la competencia gubernamental en la materia –que regula el art. 189.16 de la Constitución–, así:

“De acuerdo con el artículo 150, numeral 7 de la Constitución, corresponde al Congreso de la República, por medio de ley, '[d]eterminar la estructura de la administración nacional...' competencia que comprende, según se desprende de la misma disposición, en armonía con lo dispuesto en el artículo 121 de la Carta, la de señalar la estructura orgánica y las competencias de las entidades que se creen. A su vez, el artículo 189 de la Constitución dispone que corresponde al Presidente de la República, por un lado, '[c]rear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales...' (Numeral 14), y, por otro, '[m]odificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.' (Numeral 16).

La armónica interpretación de las anteriores disposiciones permite concluir que, al paso que a la ley corresponde, para determinar la estructura de la administración nacional, crear los distintos órganos que la componen, señalando para el efecto sus respectivas competencias, al Presidente de la República le corresponde, con sujeción a la ley, fijar la estructura interna de cada una de las entidades nacionales, así como el señalamiento, tanto de las plantas de personal como de las funciones especiales que correspondan a los distintos empleos.

Dentro de los anteriores parámetros constitucionales, el deslinde competencial corresponde al legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, puesto que, al establecer la estructura orgánica de las entidades que cree, puede hacerlo con mayor o menor detalle, y lo mismo acontece respecto del señalamiento de las respectivas competencias. Así, entre más detallado y preciso sea el señalamiento de las competencias de un órgano, menor es el espacio para la concreción reglamentaria de las funciones que corresponden a sus

distintos empleos.

En cuanto hace a la estructura, la ley debe señalar cual es el ámbito especial del reglamento, en función numeral 16 del artículo 189 de la Constitución”[48].

Así las cosas, para los efectos que interesan al presente asunto, habrá mayores razones para evidenciar la contradicción de la regulación legislativa con el art. 150.7 de la Constitución, en tanto mayor sea la omisión del Legislador de regular aquellos elementos que hacen a la “estructura orgánica” de una nueva entidad estatal. Si bien, en este asunto, el Legislador tiene una amplia libertad de configuración, no puede ejercerse en un sentido tal que suponga un desprendimiento de la competencia legislativa, esto es, un supuesto de deslegalización de la potestad, ya que ampliaría la competencia tasada que el constituyente le atribuyó al Gobierno en el art. 189.16 de la Constitución.

2. La Ley 1951 de 2019 no reguló la estructura orgánica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

En su intervención conjunta, la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Oficina Jurídica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación explicaron que el art. 5 de la ley acusada mantuvo en el ordenamiento jurídico los arts. 3 (“Bases para la Consolidación de una Política de Estado en Ciencia, Tecnología e Innovación”), 5 (“Transformación”) y 8 (“Estructura Orgánica del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación -Colciencias-”) de la Ley 1286 de 2009[49], los cuales fueron respectivamente modificados y adicionados para que regularan la “estructura orgánica” del nuevo ministerio. Según precisaron, el citado art. 5, vía remisión, definió la estructura orgánica que habría de tener la nueva entidad, en particular, por su referencia explícita al art. 8 de la Ley 1286 de 2009[50]. Además, indicaron que esta falta de precisión se habría subsanado con la introducción al ordenamiento jurídico del art. 125 de la Ley 1955 de 2019, que, de un lado, ordenó la fusión del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, previamente creado mediante la Ley 1951 y, de otro, habilitó al Gobierno Nacional para que, en ejercicio de las competencias permanentes de que trata la Ley 498 de 1998 adoptara la estructura interna y la planta de personal requerida por el nuevo ministerio para su funcionamiento.

A diferencia de esta tesis, el principio de legalidad y uno de sus corolarios, la seguridad jurídica, exigen no solo que las

competencias, sino la integración orgánica de las entidades estatales –presupuesto para el ejercicio de las primeras– se encuentren definidas clara, precisa y específicamente por la ley, sin que aquellas puedan ser producto de inferencia, menos aun cuando se derivan de remisiones normativas antibológicas y poco claras. Por tanto, no es posible inferir que la Ley 1951 de 2019 hubiese regulado, mediante remisión, la estructura del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, al adoptar para este la prevista en el art. 8 de la Ley 1286 de 2009. A lo dicho, se suman las siguientes razones:

En primer lugar, el art. 50 de la Ley 489 de 1998 dispone que la estructura orgánica de una entidad administrativa comprende aspectos como su denominación, naturaleza jurídica, régimen jurídico, sede, integración de su patrimonio, órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares[51]. Ninguno de estos aspectos fue específicamente regulado en la ley demandada ni era posible inferirlo de la referencia que a los arts. 3, 5 y 8 de la Ley 1286 de 2009 hizo el art. 5 de la ley demandada.

En segundo lugar, la regulación de la estructura del nuevo ministerio que, se afirma, se hizo por vía de remisión del art. 5 de la ley demandada, entre otros, al art. 8 la Ley 1286 de 2009, no es tal si se tiene en cuenta que la disposición únicamente prescribe que “modifica y adiciona” ciertos artículos de la Ley 1286 de 2009, pero no hace referencia expresa a que alguna de tales disposiciones será la estructura que deberá adoptar el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

En tercer lugar, de lo dispuesto por el art. 5 antes citado no es posible inferir de manera razonable que a partir de la referencia que hace al art. 8 de la Ley 1286 de 2009 se hubiese regulado la estructura del nuevo ministerio. Esto es así por dos razones: de un lado, se trata de una consecuencia que no es posible derivar directamente de la disposición; de allí que se trate de una mera inferencia interpretativa, además, poco clara, y, de otro, los elementos de la disposición a partir de los cuales se deriva la consecuencia de haber regulado la estructura del nuevo ministerio no son compatibles con la claridad, precisión y especificidad que exige el principio de legalidad.

En cuarto lugar, la omisión advertida tampoco se subsana con la habilitación de que trata el art. 1, párrafo 1º, de la ley demandada[52] por dos razones:

la primera, tal potestad solo era posible ejercerla respecto de una estructura previamente ordenada por el Legislador –como se precisó en el título 5.1 supra–. La segunda, tal habilitación no puede interpretarse como una de carácter legal, sino meramente reglamentaria, en los términos dispuestos por el artículo 189.16 de la Constitución[53], el cual le confiere una potestad administrativa para modificar la estructura de los ministerios, pero no para determinarla, que es la competencia propia de que trata el art. 150.7 de la Constitución y que fue omitida en el caso sub examine.

En quinto lugar, el legislador tampoco subsanó el vacío en relación con la estructura orgánica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación en los arts. 125 y 126 de la Ley 1955 de 2019, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, ya que, de un lado, por razones semejantes a las del párrafo anterior, se limitó a otorgarle al Gobierno facultades que la propia Constitución le confiere para modificar la estructura de los ministerios –competencia prevista en el art. 189.16–, pero no para determinarla –regulada en el art. 150.7–. De otro lado, como se precisa en el título siguiente, tales disposiciones no pueden hacer parte de la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo al ser disposiciones permanentes y no evidenciarse, de manera específica y directa, su función planificadora y de impulso al cumplimiento del Plan para el correspondiente periodo presidencial, razón por la cual no es posible evidenciar una relación de conexidad “directa e inmediata” con las políticas y estrategias establecidas en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo –cfr., en particular, el título 5.4.3 infra–. Por el contrario, se trata de disposiciones que pretenden subsanar vacíos asociados a la estructura orgánica y a las funciones del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, materia que debe tramitarse mediante el procedimiento legislativo ordinario, de tal manera que se garantice el principio democrático, en especial, la deliberación y las mayorías propias del debate legislativo previsto en la Constitución.

De acuerdo con lo expuesto, dado que la Ley 1951 de 2019 no reguló la estructura orgánica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el cargo por violación del art. 150.7 de la Constitución prospera y, por tanto, es procedente su inexequibilidad. No obstante, en atención a la necesidad de no afectar gravemente la continuidad en el

cumplimiento de las finalidades constitucionales del citado ministerio, en los términos del art. 70 de la Constitución, y los derechos de las personas vinculadas a la entidad y a los programas y proyectos que desarrolla en materia de ciencia, tecnología e innovación, la inexequibilidad se declarará con efectos diferidos a dos legislaturas completas, contadas a partir del 20 de julio de 2021. En relación con esto último, es importante resaltar que la Corte ha diferido los efectos de la inexequibilidad de algunas de sus providencias para precaver que una expulsión automática de la disposición o de la ley comprometa gravemente otros principios y valores constitucionales, razón que justifica otorgar un término prudencial al Legislador para que enmiende la inconstitucionalidad evidenciada[54].

3. El especial alcance del principio de unidad de materia en relación con las disposiciones de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo

El principio de unidad de materia encuentra fundamento en los arts. 158 y 169 de la Constitución[55] y tiene por objeto racionalizar y tecnificar el ejercicio de la función legislativa, de tal forma que se impida la aparición subrepticia de disposiciones inconexas con la materia principal de cada ley y, por tanto, escapen al riguroso proceso de construcción legislativa que se debe surtir. Por tanto, el principio de unidad de materia guarda una relación necesaria con el principio democrático, al pretender la defensa del debate legislativo[56]. Por estas razones, la jurisprudencia constitucional ha considerado a este vicio como uno de carácter sustantivo y no meramente formal, dado que la compatibilidad de las disposiciones acusadas con aquel exige una valoración acerca la materia objeto de regulación y no propiamente relacionada con su proceso de formación. Así las cosas, las disposiciones enjuiciadas pueden haber cumplido cabalmente con el procedimiento legislativo correspondiente para su aprobación, sanción y promulgación, y aun así ser inconstitucional, al no satisfacer las exigencias derivadas del citado principio.

1. El estándar general de control constitucional en relación con el principio de unidad de materia

Como regla general, la Corte Constitucional ha advertido que la rigurosidad en el estudio del cumplimiento de los mandatos derivados del principio en mención no puede ser de tal magnitud que su aplicación devenga en la anulación del principio democrático[58]; en consecuencia,

“Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de

conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley”[59].

Para tales efectos, la jurisprudencia constitucional ha precisado que se debe identificar (i) el núcleo temático de la ley de la cual forma parte la disposición cuestionada y, a partir de este, (ii) evidenciar una relación de conexidad material entre esta y aquel. En caso de que se evidencie tal relación, la disposición no habría desconocido la exigencia constitucional de unidad de materia[60].

2. Razones que justifican un estándar estricto para el control constitucional de las disposiciones de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo en relación con el alcance del principio de unidad de materia

A diferencia de aquel estándar, por la particular regulación constitucional y orgánica de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, el principio de unidad de materia como parámetro de constitucionalidad de las disposiciones que la integran tiene un alcance especial. En efecto, tanto la Constitución[61] como la Ley 152 de 1994, “por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, determinan expresamente sus contenidos. Al ser el principal instrumento de la acción del Estado y del gobierno para buscar el cumplimiento de sus fines esenciales y sociales, y de dirección de la economía, su contenido es multitemático y heterogéneo[62]. Esta especial caracterización exige una comprensión particular de las dos exigencias de que trata el título anterior, para efectos de valorar la compatibilidad de las disposiciones de esta ley con el principio de unidad de materia. No admitir estas diferencias al definir el alcance del principio puede vaciar de contenido la especialidad de esta ley, al igual que la del resto de competencias atribuidas al legislador en materias específicas a lo largo de la Constitución. Esto es así, ya que una comprensión amplia del citado principio –que es lo propio del estándar general referido en el título anterior– daría lugar a la inclusión de cualquier tipo de disposición en dicho instrumento, en atención a su citado carácter

multitemático y heterogéneo.

Así las cosas, como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, dada la específica regulación constitucional y orgánica que existe sobre la ley aprobatoria del plan, se debe aplicar un estándar más riguroso[63] o exigente[64] en relación con la posible vulneración del principio de unidad de materia:

“[la jurisprudencia constitucional] ha interpretado de manera amplia la noción de materia, por lo cual ha sostenido que el principio de unidad temática 'no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano', por lo cual únicamente 'aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley'. No obstante, en lo referente al principio de unidad de materia en la Ley del Plan de Desarrollo la Corporación estima que la conexidad debe ser directa e inmediata. Es decir, si bien el Plan Nacional de Desarrollo es una ley heterogénea, en la medida en que se ocupa de diversas materias (políticas macroeconómicas, sociales, culturales, ambientales, etc.) lo mismo que de diversidad de medidas instrumentales (presupuestales o normativas) destinadas a garantizar la efectiva y eficiente realización del Plan de Desarrollo, el criterio para examinar la unidad de materia de las disposiciones instrumentales contenidas en la Ley del Plan es el relativo a su conexidad directa, no eventual o mediata, con las normas que establecen los programas y proyectos

contemplados en la parte general del Plan y con aquellas otras que especifican los recursos para su ejecución”[65].

En la misma línea, y de manera más reciente, en la Sentencia C-068 de 2020 se señaló:

“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”.

3. Las exigencias del juicio estricto para valorar la unidad de materia de las disposiciones de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo

De conformidad con el recuento de que da cuenta el título anterior, el juicio de constitucionalidad por un presunto desconocimiento del principio de unidad de materia tratándose de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo debe realizarse bajo criterios estrictos. De manera especial, estos fueron abordados con sumo cuidado y con pretensiones de estabilidad en la Sentencia C-415 de 2020[66]. En esta sentencia se abordó el estudio del siguiente problema jurídico:

“¿Los artículos 152[67], 309[68], 310 parcial[69], 311[70] y 336 parcial[71], vulneran el principio de unidad de materia al no existir presuntamente una conexidad objetiva y razonable de carácter causal, temático, sistemático y teleológico, con las bases o las materias dominantes de la ley del plan, además de modificarse normas que desarrollan reglas generales permanentes propias de una ley ordinaria, inobservando el límite temporal que impone la ley del plan?”

Para resolverlo, la sentencia reiteró las etapas del juicio estricto para valorar la

unidad de materia de las disposiciones de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo:

“en lo que respecta al juicio que debe llevar a cabo la Corte se ha determinado que consta de tres etapas[73]. En la primera, se debe determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas, con la finalidad de establecer si es una disposición instrumental. En la segunda, se debe definir si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan relacionarse con las disposiciones acusadas. En la tercera, se ha de constatar que exista conexidad estrecha, directa e inmediata entre las normas cuestionadas y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan”[74] (párrafo final del fj 87 de la Sentencia C-415 de 2020, negrilla del original).

En la citada providencia se hizo explícito el especial contenido sustantivo de cada una de estas etapas. Por esta razón, a continuación, se hace referencia a la síntesis que realizó la Corte de la jurisprudencia anterior[75], para evidenciar cuatro presupuestos relevantes para llenar de contenido, en especial, la tercera etapa del citado juicio (título 5.3.3.1 infra), al igual que a tres pautas específicas y adicionales, “que precisan y avanzan en la construcción de la jurisprudencia constitucional sobre los componentes que preceden al principio de unidad de materia”[76], a las que se hace referencia en el título 5.3.3.2 infra.

1. Los cuatro presupuestos derivados de la jurisprudencia constitucional para llenar de contenido el juicio estricto de unidad de materia de las disposiciones de la ley aprobatoria del Plan

En la Sentencia C-415 de 2020 se indicó que resultaba **“oportuno remitirse a las sentencias C-126, C-068 y C-026 de 2020,**

en la medida en que en tales ocasiones este Tribunal sintetizó que la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo debe cumplir los siguientes presupuestos[77] [en relación con el estándar más exigente para valorar la compatibilidad de sus disposiciones con el principio de unidad de materia]”[78], para lo cual hizo referencia a los siguientes cuatro “presupuestos”:

En primer lugar,

“(i) La unidad de materia no se exige respecto de los diferentes objetivos, metas, estrategias y políticas enunciados en la parte general, sino de los programas, proyectos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución y de las medidas que se adopten para impulsar su cumplimiento, los cuales siempre han de contar con un referente en la parte general del mismo[79]. Por consiguiente, para que una disposición demandada supere el juicio de unidad de materia debe tener un carácter instrumental (de medio a fin) con las metas previstas en la parte general del plan[80]. Así mismo, habrá de tener como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio[81], y así no sea considerada extraña a la materia de una ley cuatrienal de planeación[82]”[83] (negrilla del original).

En segundo lugar,

“(ii) La ley aprobatoria del plan impone una conexión directa e inmediata (estrecha y verificable)[84] entre las normas que hacen parte de los objetivos generales del plan y aquellas que reproducen los instrumentos de ejecución a través de los cuales los mismos se buscan materializar, siendo necesario que el cumplimiento de las normas instrumentales lleve inequívocamente a la realización de las metas generales del

plan[85] (...)

Se busca proscribir que la conexidad sea eventual o mediata (...) ||

Asimismo, ha considerado esta Corporación que el PND no puede incorporar normas sancionatorias, excepto que, además de estar directa y específicamente vinculadas con un objetivo o meta del plan, se compruebe que de manera estricta se satisface el principio de legalidad[86]. Adicionalmente, en la C-026 de 2020 se reiteró la sentencia C-047 de 2018, en la cual se indicó: 'el desarrollo jurisprudencial del principio de unidad de materia en el marco de las disposiciones generales, ha hecho énfasis en dos requisitos especiales: (a) no pueden modificar o derogar normas sustantivas u orgánicas; y (b) temporalidad: no pueden tener vocación de permanencia'[87]''[88] (negrilla del original).

En tercer lugar,

“(iii) Debe existir una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del plan y las normas instrumentales que contiene, de tal manera que se verifique la relación entre los medios y los fines, en donde se evidencie que la realización de los planes generales tiene relación directa e inmediata con los contenidos de las normas instrumentales que se consagran”[89] (negrilla del original).

En cuarto lugar,

“(iv) Se debe realizar un juicio de constitucionalidad más estricto para verificar la conexión estrecha entre las metas y propósitos del plan y las disposiciones instrumentales contenidas en la ley. El carácter multitemático y heterogéneo del plan no puede dar lugar a que se introduzcan normas que no

tengan una conexión estrecha directa e inmediata, dado que el principio democrático se encuentra restringido en tanto, como se ha explicado, la iniciativa es gubernamental, las posibilidades de modificación del proyecto por el Congreso se encuentran limitadas, el término para la aprobación del plan es reducido y la especial prevalencia del plan nacional de inversiones”[90] (negrilla del original).

2. Las tres pautas específicas y adicionales que, en los términos de la Sentencia C-415 de 2020, “avanzan en la construcción de la jurisprudencia constitucional sobre los componentes que preceden al principio de unidad de materia”

En relación con este aspecto, la Sentencia C-415 de 2020 hizo referencia a las siguientes tres pautas específicas y adicionales, que llenan de contenido cada una de las etapas del juicio estricto para valorar la unidad de materia de las disposiciones de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, que derivó de las siguientes premisas generales: “El fortalecimiento del principio democrático: el Congreso de la República como espacio de reflexión pública”[91], “La regla general de respeto por las competencias legislativas ordinarias permanentes”[92], “La regla general de temporalidad de la ley del plan”[93], “El alcance de la prevalencia del Plan Nacional de Inversiones”[94], y “El juicio de constitucionalidad estricto a cargo de este Tribunal”:

En primer lugar,

“El principio de unidad de materia en la ley del plan

proscribe de manera general la aprobación de reglas que modifiquen normas de carácter permanente o impliquen reformas estructurales, aunque no impide la modificación de leyes ordinarias de carácter permanente, siempre que la modificación tenga un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, entre otros presupuestos” (negrilla del original)[96].

En segundo lugar, el principio de unidad de materia en relación con las disposiciones de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo exige que su vigencia sea temporal; por tanto,

“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”[97] (negrilla del original).

En cuarto lugar, la prevalencia legislativa de que trata el art. 341, inc. 3°, de la

Constitución,

“se predica exclusivamente del plan nacional de inversiones, cuyo marco jurídico también está delimitado por los artículos 339 y 150.3 de la Constitución. Así mismo, precisa que esa prevalencia involucra un concepto de preponderancia o preferencia, pero no una jerarquía ni sujeción normativa, menos podría entenderse como constitutiva de un parámetro de validez constitucional, máxime cuando por su naturaleza es una ley de carácter ordinario y lo que persigue es la necesaria adaptación de las disposiciones que le preceden a sus dictados, para responder de manera adecuada a las reales circunstancias que surjan en los respectivos periodos anuales[99]”[100] (negrilla del original).

4. Los artículos 125 y 126 de la Ley 1955 de 2019, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, no satisfacen las exigencias derivadas del principio de unidad de materia

Como se precisa seguidamente, a pesar de que las citadas disposiciones de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo son prima facie instrumentales (título 5.4.1 infra) y encuentran una relación temática (título 5.4.2 infra) con algunos de los objetivos, metas, planes y estrategias de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, no se trata de una relación de conexidad “directa e inmediata” (título 5.4.3 infra), al tratarse de disposiciones que modifican de manera permanente el ordenamiento jurídico y no persiguen un fin planificador ni de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, en la medida en que pretenden subsanar vacíos asociados a la estructura orgánica y a las funciones del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, materia propia del procedimiento legislativo ordinario, escenario

idóneo para garantizar el principio democrático.

- 1. Por su ubicación y alcance, los arts. 125 y 126 de la Ley 1955 de 2019 son disposiciones instrumentales prima facie**

De conformidad con la primera etapa del juicio estricto para valorar la unidad de materia de las disposiciones de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo descrito en el título 5.3.3 supra[101], para determinar el carácter instrumental de las disposiciones objeto de control constitucional, la Sala debe valorar su ubicación y alcance en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1955 de 2019.

Con relación a lo primero, los arts. 125 y 126 hacen parte del Título II, Capítulo II, “Mecanismos de ejecución del Plan”, Sección I, “pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia”, Subsección 6, “legalidad - otras disposiciones”.

Con relación a lo segundo, de un lado, el art. 125 ordena que se fusionen el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación –Colciencias– en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, que continúe con la misma denominación y siga siendo el organismo principal de la administración pública del sector. Además, dispuso que tiene como domicilio principal la ciudad de Bogotá y cumple los objetivos señalados en la Ley 1951 de 2019. Indica que el Gobierno nacional debe adoptar la estructura interna y planta de personal que requiera el nuevo ministerio, en los términos de la Ley 489 de 1998. También regula lo relacionado con los servidores de la planta de personal del citado departamento administrativo; las medidas administrativas necesarias para la adecuación y operación del nuevo ministerio; la transferencia de derechos, bienes muebles e inmuebles y obligaciones; la atención de procedimientos administrativos, acciones constitucionales y demás procesos judiciales correspondientes; y la administración de los fondos asignados.

De otro lado, el art. 126 subroga el art. 2 de la Ley 1951 de 2019, relacionado con los objetivos generales y específicos del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación[104], al disponer, además, que reconoce y actualiza “los derechos de los ciudadanos y los deberes del Estado en materia del desarrollo de conocimiento científico, tecnológico y de innovación, que consolidan

los avances hechos por las Leyes 29 de 1990 y 1286 de 2009”.

Así las cosas, sin perjuicio de la valoración material que se hace en el título 5.4.3 infra[106], por su ubicación y alcance los arts. 125 y 126 de la Ley 1955 de 2019 son normas de carácter instrumental prima facie, dado que integran el título correspondiente al Plan de Inversiones (componente operativo) y, específicamente, hacer parte de uno de los capítulos relacionados con los mecanismos de ejecución del plan que presumiblemente pretende ejecutar, al prescribir la fusión de una entidad estatal y señalar sus objetivos.

2. En la parte general del Plan Nacional de Desarrollo existen objetivos, metas, planes y estrategias que tienen relación temática con los arts. 125 y 126 de la Ley 1955 de 2019

De conformidad con la segunda etapa del juicio estricto para valorar la unidad de materia de las disposiciones de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo a que se hizo referencia en el título 5.3.3 supra[107], la Sala debe establecer si existen o no estrategias u orientaciones de política económica, social o ambiental, o programas o proyectos de inversión, incorporados en el Plan, que puedan relacionarse con las disposiciones instrumentales prima facie objeto de control constitucional. Tal relación, en los términos de la jurisprudencia constitucional, puede ser causal, teleológica, temática o sistémica.

De la revisión de la parte general contenida en el Título I de la Ley 1955 de 2019, se encuentra que se integra por tres artículos. De estos, cabe destacar lo señalado en el art. 3, el cual prescribe:

“ARTÍCULO 3. PACTOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. El Plan Nacional de Desarrollo está compuesto por objetivos de política pública denominados pactos, concepto que refleja la importancia del aporte de todas las facetas de la sociedad en la construcción de una Colombia equitativa. || El Plan se basa en los siguientes tres pactos estructurales: ||
1. Legalidad. El Plan establece las bases para la protección de las libertades

individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la Ley y la garantía de los derechos humanos, para una lucha certera contra la corrupción y para el fortalecimiento de la Rama Judicial. ||

2. Emprendimiento. Sobre el sustento de la legalidad, el Plan plantea expandir las oportunidades de los colombianos a través del estímulo al emprendimiento, la formalización del trabajo y las actividades económicas, y el fortalecimiento del tejido empresarial en las ciudades y en el campo. ||

3. Equidad. Como resultado final, el Plan busca la igualdad de oportunidades para todos, por medio de una política social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y que se centra en las familias como los principales vehículos para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social. || El logro de estos objetivos requiere de algunas condiciones habilitantes que permitan acelerar el cambio social. Por lo tanto, el Plan contempla los siguientes pactos que contienen estrategias transversales: ||

4. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo. ||

5. Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro. ||

6. Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional. ||

7. Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento. ||

8. Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos. ||

9. Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades. ||

10. Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja. ||

11. Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas. ||

12. Pacto por la equidad de oportunidades para grupos

indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom. || 13. Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad. || 14. Pacto por la equidad de las mujeres. || 15. Pacto por una gestión pública efectiva. || Así mismo, el Plan integra una visión territorial basada en la importancia de conectar territorios, gobiernos y poblaciones. Esto se ve reflejado en los siguientes pactos: || 16. Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones. || 17 - 25. Pacto por la productividad y la equidad en las regiones: || - Región Pacífico: Diversidad para la equidad, la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible. || - Región Caribe: Una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad.

- Seaflower Región: Por una región próspera, segura y sostenible. || - Región Central: Centro de innovación y nodo logístico de integración productiva nacional e internacional. || - Región Santanderes: Eje logístico, competitivo y sostenible de Colombia. || - Región Amazonia: Desarrollo sostenible por una Amazonia viva. || - Eje Cafetero y Antioquia: Conectar para la competitividad y el desarrollo logístico sostenible. || - Región Llanos - Orinoquía: Conectar y potenciar la despensa sostenible de la región con el país y el mundo. || - Región Océanos: Colombia, potencia bioceánica” (resalto de la Sala).

Para la Sala, aun cuando la terminología utilizada no se corresponde con la prevista en la normativa constitucional ni orgánica que define los componentes y contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, es claro que los denominados “pactos que contienen estrategias transversales” se traducen en las “estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno” a las que se refiere el art. 5.c de la Ley 152 de 1994. Así las cosas, se advierte que por el contenido de los arts. 125 y 126 objeto de

control, y el sector al cual se dirigen, estos se relacionan con la estrategia contemplada en el numeral 5 de la citada disposición, es decir el “pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro”. En este orden de ideas, la Sala encuentra que existen estrategias y políticas incorporadas en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo que se relacionan temáticamente con las disposiciones objeto de control.

Así las cosas, sin perjuicio de la valoración de que trata el título siguiente, los arts. 125 y 126 de la Ley 1955 de 2019 guardan una relación o conexidad temática con la estrategia contemplada en el art. 3.5 de la misma ley. Aun cuando la parte general del Plan no detalla el contenido de la estrategia mencionada, su art. 2 dispone que el documento contentivo de las Bases del Plan forma parte integral de ella, documento en el cual sí se hace referencia al contenido de aquellas disposiciones y en el cual se evidencia la citada relación temática. En efecto, de la lectura del anexo en mención se advierte que el “Pacto por la Ciencia, la Tecnología y la Innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro” está integrado por cuatro componentes: “Desarrollo de sistemas nacionales y regionales de innovación integrados y eficaces”; “Más ciencia, más futuro: compromiso para duplicar la inversión pública y privada en ciencia, tecnología e innovación”; “Tecnología e investigación para el desarrollo productivo y social” e “Innovación pública para un país moderno”.

En el primero de los componentes se hace referencia a que “el Gobierno nacional debe fortalecer la institucionalidad de CTel [ciencia, tecnología e innovación] para movilizar el talento, impulsar

empresas de bases tecnológica y promover la equidad en la sociedad, especialmente entre las regiones”. Entre los objetivos y estrategias se hace referencia a la “modernización y coordinación institucional”, para lo cual se requiere “consolidar un arreglo institucional para el fomento de la CteI”. Este objetivo se pretende alcanzar mediante el ajuste de las funciones de las entidades del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación –SNCI– en materia de ciencia, tecnología e innovación para mejorar la especialización de los roles y la implementación de las acciones jurídicas necesarias para dar una mayor organización a las diferentes entidades y sectores del Gobierno nacional que intervienen en la ciencia, tecnología e innovación –CteI– del país[109]. En atención a lo dicho, es posible identificar una relación temática entre la estrategia mencionada y las disposiciones objeto de control constitucional.

3. No existe una relación de conexidad “directa e inmediata” entre los arts. 125 y 126 de la Ley 1955 de 2019 y las estrategias y políticas de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo

Finalmente, de conformidad con la tercera etapa del juicio estricto para valorar la unidad de materia de las disposiciones de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo descrito en el título 5.3.3 supra[110], la Sala debe evidenciar la efectiva existencia de una relación de conexidad “directa e inmediata” entre los arts. 125 y 126 de la Ley 1955 de 2019 y las políticas y estrategias establecidas en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, a partir de la referida relación temática que se evidenció. Para tales efectos, en atención a las especificidades del caso, la Sala integrará los cuatro “presupuestos” y tres pautas a que se hizo referencia en el título 5.3.3 supra y que permiten operativizar el estándar más exigente a que se hizo referencia, en cuanto a la exigencia del principio de unidad de materia en relación con las disposiciones de la ley

aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo.

A partir de tal conjunción, y por las razones que seguidamente se señalan, la Sala evidencia que, a pesar de la relación temática de los arts. 125 y 126 con los objetivos, metas, planes y estrategias que integran la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, en los términos del título anterior, no se evidencia una relación de conexidad “directa e inmediata”, al tratarse de disposiciones que modifican de manera permanente el ordenamiento jurídico (título 5.4.3.1 infra) y que no persiguen un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, en la medida en que pretenden subsanar vacíos asociados a la estructura orgánica y a las funciones del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, materia propia del procedimiento legislativo ordinario, escenario idóneo para garantizar el principio democrático (título 5.4.3.2 infra).

1. Los arts. 125 y 126 de la Ley 1955 de 2019 tienen carácter permanente

En primer lugar, las disposiciones objeto de control contemplan medidas que tienen una vocación de permanencia superior a aquella que corresponde a la vigencia del Plan[111]. En efecto, ambas normas definen elementos básicos de la fisonomía del nuevo ente rector de la política de ciencia, tecnología e innovación, relacionados con aspectos de su estructura (art. 125[112]) y objetivos generales y específicos (art. 126), en los términos a los que se hizo referencia en los títulos 5.4.1 y 2.2 supra. Por tanto, no es dable inferir que se adscriban prima facie al fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal que debe caracterizar las disposiciones que lo integran.

Lo dicho es coherente con una de las

razones a partir de las cuales, en la Sentencia C-415 de 2020, la Sala justificó la declaratoria de inexecutable de la expresión “el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018”, prevista en el art. 336 de la Ley 1955 de 2019, al introducir una modificación permanente al ordenamiento jurídico:

“211. Ahora bien, el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, deroga el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018[113], por lo tanto, modifica una legislación ordinaria[114] comprometiendo la vocación de transitoriedad de la ley del plan. Por lo tanto, se ha desplazado la competencia ordinaria del Congreso de la República, sin que se pueda identificar que con ello se busca materializar de manera inexorable una política de largo plazo conexas (de forma directa e inmediata) con la ley o las Bases del plan, si no, por el contrario, corregir un problema normativo de legislación permanente preexistente” (negritas del original).

A partir de razones semejantes, la Sala justificó la inexecutable de la expresión “el artículo 167 de la Ley 769 de 2002”, contenida en el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019:

“Además, la Corte advierte que, dada la materia que regula la disposición acusada, esta tiene por objeto llenar las inconsistencias que presentan leyes anteriores, en este caso la Ley 769 de 2002 y, además, tiene vocación de permanencia, lo cual desconoce la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República. En efecto, la derogatoria del artículo 167 de la Ley 769 de 2002, que otorga responsabilidades de administración a la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial sobre los parqueaderos destinados a vehículos inmovilizados por orden judicial, genera un cambio de responsable, lo cual implica que otra autoridad deba asumir el costo y

compromiso de dicha guarda de vehículos. De ahí que, para la Corte, la derogatoria mencionada no tenga por efecto únicamente articular el nuevo orden jurídico que impone la regulación introducida por la Ley 1955 de 2019, sino regular un asunto particular, que es inconexo al Plan Nacional de Desarrollo y excede la regulación propia del cuatrienio”[116].

Aquella inferencia es más evidente si se tiene en cuenta que los artículos bajo estudio se han sustraído de un asunto sometido a la competencia del legislador ordinario, ya que adicionan y modifican disposiciones que pertenecen a un cuerpo normativo que entró en vigencia antes de la expedición de la Ley 1955 de 2019. Esto es así, si se tiene en cuenta que estas normas prolongarán sus efectos indefinidamente en el tiempo y sin limitarse al cuatrienio en el cual debe ejecutarse la estrategia que justifica su adopción en la parte general del Plan, lo cual deja en evidencia, como seguidamente se señala, que no se trata de disposiciones que pretenden impulsar su cumplimiento, ni constituyen, por lo tanto, expresión de la función de planeación que le es consustancial.

2. Los arts. 125 y 126 de la Ley 1955 de 2019 no se adscriben a la función de planeación que caracteriza la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo como tampoco de manera directa y específica impulsan su cumplimiento para el correspondiente periodo presidencial

En el caso que ocupa la atención de la Sala, los arts. 125 y 126 de la Ley 1955 de 2019, pese a tener una relación temática con la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, no son compatibles con su función de planificación. Esta, en relación con tal ley especial, se caracteriza por fijar los objetivos y metas estatales de mediano y largo

plazo, establecer las estrategias y orientaciones de las políticas que deben guiar la acción del Gobierno para alcanzar tales objetivos y metas, y determinar los programas y proyectos de inversión necesarios para materializarlas. Es por esto que los arts. 5 y 6 de la Ley Orgánica del Plan disponen que este debe contener los procedimientos y mecanismos generales para lograr los objetivos y metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo, así como los mecanismos idóneos para la ejecución del plan de inversiones. A diferencia de esta función, los artículos objeto de control regulan la fusión del departamento administrativo Colciencias en el nuevo Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y sus objetivos, lo cual invade las competencias del Congreso, en ejercicio de la función legislativa ordinaria que le es propia, y, por tanto, no es posible adscribirla a aquella de que trata el art. 150.3 de la Constitución.

La jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que, si una “disposición no recoge ningún instrumento de realización de políticas, (...) debe ser considerada extraña a la materia de una ley cuatrienal de planeación”[117], y que la inclusión de normas “que no tengan como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio”[118] deben ser retiradas de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, toda vez que dicha ley no puede ser utilizada para el ejercicio de la

función legislativa ordinaria encomendada al legislativo, sin ninguna relación con el ejercicio de la función de planeación.

Es por esta razón que los temas que regulan las disposiciones objeto de control han debido incorporarse en la Ley 1951 de 2019, mediante la cual se creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, en cuyo trámite se garantizaron escenarios más propicios para la vigencia material del principio democrático[120]. O, de haber advertido falencias en su estructura, haberlas enmendado en una ley independiente, pero no incluirlas en una, como la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, caracterizada por su finalidad planificadora de las metas de acción gubernamental para un específico periodo de gobierno. Al efecto, esta Corte ha resaltado, como ya se señaló, que el principio de unidad de materia, de una parte, contribuye a ordenar y cualificar las diversas manifestaciones y deliberaciones del poder legislativo y el proceso decisorio, para que quienes tienen a cargo esta vital función del Estado de Derecho puedan anticipar el alcance y los efectos que tendrán las normas allí debatidas; y, de otra parte, promover el efectivo control ciudadano de la actividad legislativa.

Como lo ha precisado la

Sala, en particular, en la Sentencia C-415 de 2020, la ley del Plan no es un instrumento para llenar los vacíos e inconsistencias de la normativa ordinaria, en este caso, las omisiones de la regulación contenida en la Ley 1951, como se evidenció en el título 5.2 supra. Entonces, dado que su función no es planificar ni priorizar las acciones públicas durante el cuatrienio, al no tener ninguna relación con el ejercicio de la función de planeación, los artículos objeto de análisis constitucional no cumplen esta exigencia derivada del principio de unidad de materia, en cuanto a las disposiciones que integran la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo[121].

Por estas razones, las citadas disposiciones no satisfacen las exigencias que se derivan del principio de unidad de materia en cuanto a las normas que integran la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, razón por la cual deben ser declarados inexecutable. No obstante, tal como se precisó en relación con los efectos en el tiempo de la declaratoria de inexecutable de la ley demandada –Ley 1951 de 2019–, tales razones también son predicables respecto de estos dos artículos[122]. Por tanto,

con el fin de que el legislador tramite lo relacionado con la estructura orgánica del nuevo ministerio, así como la modificación de los objetivos generales y específicos de dicho ente, mediante el procedimiento legislativo ordinario, garante del principio democrático, se declarará su inexecutable con efectos diferidos a dos legislaturas completas, contadas a partir del 20 de julio de 2021. Esta declaratoria es consecuente, no solo con la necesidad de no afectar la continuidad en el cumplimiento de las finalidades constitucionales del citado ministerio, en los términos del art. 70 de la Constitución, y los derechos de las personas vinculadas a la entidad y a los programas y proyectos que desarrolla en materia de ciencia, tecnología e innovación, sino con la exigencia de garantizar una alta dosis de deliberación democrática, que no es posible satisfacer en el trámite aprobatorio de la ley del Plan Nacional de Desarrollo. En relación con esto último, de lo dispuesto por los arts. 70 y 150.7 de la Constitución es posible inferir una alta exigencia de deliberación democrática para las modificaciones de la estructura de la entidad nacional rectora de la política de ciencia,

tecnología e innovación, que no es posible satisfacer en el procedimiento legislativo regulado para una “ley aprobatoria” en la que, por el propio diseño constitucional y orgánico, la intervención legislativa es limitada.

6. Síntesis de la decisión

Los demandantes solicitan la declaratoria de inexecutable de la Ley 1951 de 2019 con fundamento en dos cargos: por desconocimiento del art. 154, inc. 2°, de la Constitución, dado que el proyecto de ley no fue presentado por iniciativa del Gobierno nacional (primer cargo) y por desconocer el art. 150.7 de la Constitución, ya que la ley no reguló la estructura orgánica del nuevo Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (segundo cargo).

Tras establecer la aptitud de los cargos de inconstitucionalidad, la Corte realizó la integración normativa de la ley demandada con los arts. 125 y 126 de la Ley 1955 de 2019, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo[123], en cuanto regularon la fusión, denominación y objetivos del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

En relación con el primer cargo, la Sala precisó que, si bien, el Proyecto de Ley No. 111 de 2017 Cámara, 250 de 2018 Senado, que dio origen a la ley demandada, no contó con iniciativa gubernamental, en la sesión del 16 de diciembre de 2018, antes de la aprobación de la iniciativa legislativa por las plenarias, la ministra del Interior, en representación del Gobierno, lo avaló. Por tanto, consideró que el citado cargo no prosperaba.

En relación con el segundo cargo, consideró que sí debía prosperar y, por tanto, declaró la inexecutable diferida de la ley demandada y de las mencionadas disposiciones de la Ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo. En relación con la primera, por desconocimiento del art. 150.7 de la Constitución, en cuanto no reguló la estructura orgánica del Ministerio, cuyo vacío no podía subsanarse con fundamento en lo dispuesto en el art. 1, par. 1°, de la citada ley, ya que el legislador se limitó a otorgarle al Gobierno facultades que la Constitución le confería para modificar la estructura de los ministerios, pero no para determinarla, tal como lo dispone su art. 186.16.

En relación con las disposiciones de la Ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, la Corte reiteró que no es posible adoptar medidas que no correspondan a la función de planeación y que no tengan por finalidad impulsar el cumplimiento del Plan para el correspondiente periodo presidencial. En este caso, la medida tenía por objeto subsanar vacíos asociados a la estructura orgánica y a las funciones del Ministerio, materia que debía tramitarse mediante el procedimiento legislativo ordinario previsto en la Constitución, de tal manera que se garantizara el principio democrático, en especial, la deliberación y las mayorías propias del debate legislativo. Sin perjuicio de este argumento, la Corte precisó que el legislador tampoco subsanó el vacío en relación con la estructura orgánica del ministerio en las disposiciones del Plan, ya que se limitó a otorgarle al Gobierno facultades que la propia Constitución le confería para modificar la estructura de los ministerios, pero no para determinarla, en los términos del art. 189.16 de la Constitución.

La inexequibilidad se declaró con efectos diferidos a dos legislaturas completas, contadas a partir del 20 de julio de 2021. La medida del diferimiento se adoptó al tener en cuenta la necesidad de no afectar la continuidad en el cumplimiento de las finalidades constitucionales del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, en los términos del artículo 70 de la Constitución, y los derechos de las personas vinculadas a la entidad y a los programas y proyectos que desarrolla en materia de ciencia, tecnología e innovación.

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

Declarar INEXEQUIBLE con efectos diferidos a dos legislaturas completas, contadas a partir del 20 de julio de 2021, la Ley 1951 del 24 de enero de 2019, “por medio de la cual se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y se dictan otras disposiciones”, y los artículos 125 y 126 de la Ley 1955 de 2019, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”, por las razones expuestas en esta sentencia.

Comuníquese y cúmplase,

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Con aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Mediante auto del 28 de octubre de 2019, el magistrado sustanciador anunció que admitiría la demanda por los cargos propuestos contra la ley por el presunto desconocimiento de los artículos 150.7 y 154, inc. 2°, de la Constitución. En el mismo auto, inadmitió la demanda por el cargo relacionado con la presunta violación de los arts. 70, 71 y 93 constitucionales, al encontrar que frente a este no se cumplió con los requisitos de certeza y suficiencia. Una vez corregida la demanda, mediante auto de noviembre 20 de 2019, se admitieron los cargos relacionados con el presunto desconocimiento de los arts. 150.7 y 154, inc. 2°, constitucionales, y se rechazó el cargo relativo al presunto desconocimiento de los arts. 70, 71 y 93 de la Constitución, al persistir la carencia de certeza y suficiencia. En el mismo auto, ordenó comunicar el inicio del proceso a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Educación, a Colciencias y al Departamento Administrativo de la Función Pública; invitó a participar a la Escuela Superior de la Administración Pública, a la corporación Dejusticia, a las universidades de Antioquia, de los Andes, del Norte, Externado de Colombia, Nacional de Colombia, EAFIT, Francisco José de Caldas, Politécnico Grancolombiano, Javeriana, Nacional de Colombia y Libre de Bogotá, y a los ciudadanos Jorge Enrique Ibáñez Najjar y Libardo Rodríguez Rodríguez. Por último, dio traslado al Procurador General de la Nación y ordenó fijar en lista el proceso, para que los ciudadanos intervinieran.

[2] La demanda fue presentada el 27 de septiembre de 2019.

[3] Este artículo fue subrogado por el art. 126 de la Ley 1955 de mayo 25 de 2019, "por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad'".



[4] Este artículo fue derogado por el art. 336 de la Ley 1955 de 2019.

[5] En lo pertinente, el citado inciso dispone que, "sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150 (...)".

[6] El citado artículo dispone que le corresponde al Congreso hacer las leyes, por medio de las cuales ejerce las siguientes funciones: "7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica (...)".

[7] Folio 4 de la demanda.

[8] Folio 8 de la demanda.

[9] Folio 10 de la demanda.

[10] Folio 12 de la demanda. Es necesario aclarar que, aunque en la parte motiva del auto admisorio, emitido el 20 de noviembre de 2019, se señaló que uno de los cargos era el de la posible configuración de una omisión legislativa relativa, ante la no inclusión, en la ley acusada, de los objetivos y la estructura orgánica de la nueva entidad, la demanda hizo referencia únicamente a la segunda, pues los objetivos se encuentran consignados en el art. 2 de la Ley 1951 de 2019.

[11] Cfr., los arts. 244 de la Constitución y 11 del Decreto 2067 de 1991.

[12] Cfr., en igual sentido, las intervenciones del Departamento Administrativo de la Función Pública, del Senador Iván Darío Agudelo Zapata, de Carlos Andrés Cruz Forero y Carlos Niño (GRID), de Eduardo Posada Flórez y Luis Fernando Chaparro Osorio (Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales), de la Universidad Libre - Sede Bogotá, de la Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, Carlos Bernardo Carreño Rodríguez (Politécnico Grancolombiano), del ciudadano Libardo Rodríguez Rodríguez y el concepto del Procurador General de la Nación.

[13] Art. 125, inc. 1º, Ley 1955 de 2019.

[14] Art. 125, inc. 3º, Ley 1955 de 2019.

[15] Cfr., los arts. 242.1 de la Constitución y 7 del Decreto 2067 de 1991. En cuanto a la naturaleza de las intervenciones ciudadanas, cfr., las sentencias C-194 de 2013 y C-1155 de 2005 y los autos A-243 de 2001 y A-251 de 2001.

[16] Indicaron actuar en su nombre y como co-directores del Grupo Interdisciplinario de promoción del Desarrollo de la Competitividad – GRID.

[17] Folios 4-5 de la intervención.

[18] Indicaron actuar en calidad de miembros de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales.

[19] Folio 2 del escrito de intervención.

[20] Indicó actuar en calidad de rector del Politécnico Grancolombiano.

[21] Folio 9 de la intervención.

[22] Indicaron actuar, respectivamente, en calidad de decano de la Facultad de Jurisprudencia y director de la Escuela Doctoral de Derecho de la Universidad del Rosario.

[23] En particular, señalaron: "Frente a esta defensa de la exequibilidad de la ley respecto del segundo cargo, cabría la glosa de que el legislador, habiendo podido hacer expresa su decisión de que la creación del nuevo

ministerio correspondiera a una transformación de la naturaleza jurídica del departamento administrativo en ministerio, no lo hizo y, en su lugar, redactó la norma de manera que su conformación corresponde a la del nacimiento de una entidad nueva, frente a la cual omitió

regular elementos esenciales de su estructura orgánica, que la jurisprudencia constitucional ha señalado son imperativos para dar cumplimiento a lo previsto en el numeral 7 del artículo 150 de la Carta Política". Folio 3 de la intervención.

[24] En su intervención, indicaron actuar como ciudadanos en ejercicio, y, algunos, además, como miembros de organizaciones sindicales. Al escrito de coadyuvancia anexaron los siguientes documentos: presentación de Asocolciencias en la audiencia pública del 30 de mayo de 2018; carta abierta al Director de Colciencias; informe de reestructuración para Colciencias contratado mediante el Crédito BID-BM; observaciones de Asocolciencias al proyecto del manual de funciones para el Ministerio de Ciencia y Tecnología; carta dirigida al Presidente de la República; carta de algunos consejeros del Programa de Ambiente de Colciencias al director de Colciencias; observaciones de Asocolciencias al proyecto del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y presentación Minciencias.

[25] Indicó actuar en calidad de presidente de la Federación Colombiana de Trabajadores y Servidores Públicos (Fecotraservipúblicos). Mediante documento de diciembre 19 de 2019 adhirió a la solicitud del grupo de ciudadanos referido.

[26] Cfr., el art. 13 del Decreto 2067 de 1991.

[27] La intervención está suscrita por John Kenneth Burbano Villamarín y Javier Santander Díaz, respectivamente director y coordinar del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre, Facultad de Derecho, sede Bogotá.

[28] La intervención está suscrita por Dolly Montoya Castaño, rectora de la Universidad Nacional de Colombia.

□

[29] Entre otras señaló: "No obstante, respecto, a la estructura orgánica, se observa que el legislador de la Ley 1951 de 2019 sí consagró pautas generales, las cuales son: || 1. Para iniciar labores, la nueva entidad no debe generar gastos generales y de personal, adicionales a los que tenga presupuestado el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias-, es decir, empezaría a funcionar con la misma planta de personal (parágrafo 2 del artículo 1). || 2. El Ministerio creado es rector del sector y del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (artículo 3). || 3. Al Ministerio le corresponderá el presupuesto ordenado en el artículo 361 de la Constitución Política de Colombia relativo al fondo de ciencia, tecnología e innovación (artículo 4). || 4. Se modifica y adiciona los artículos 3, 5 y 8 de la Ley 1286 de 2009, que tratan sobre la política de Estado en ciencia, tecnología e innovación, la transformación de instituto a Departamento Administrativo de Colciencias y la estructura orgánica del Departamento, respectivamente". Folio 10 de la intervención.

□

[30] Al respecto precisa: "Bajo este contexto, cualquier falta de certeza respecto, de ciertos elementos que integran la estructura orgánica del nuevo Ministerio, fue suplida por el legislador cuatro meses después y no de cualquier manera, sino con una ley, igualmente, de iniciativa del ejecutivo. || El artículo 125 de la Ley 1955 de 2019, además dispuso que el mayor detalle posible acerca de la estructura interna de la entidad sería adoptado por el Gobierno Nacional, de acuerdo con las competencias permanentes que le fueron conferidas por la Ley 489 de 1998". Folio 11 de la intervención.

[31] Folio 4 de la intervención

[32] Cfr., lo dispuesto en los arts. 242.2 de la Constitución y el art. 7 del Decreto 2067 de 1991.

[33] Cfr., entre otras, las sentencias C-055 de 2010 y C-634 de 1996.

[34] Cfr., entre otras, la Sentencia C-699 de 2016.

[35] El citado inciso dispone: "El magistrado sustanciador tampoco admitirá la demanda cuando considere que ésta no incluye las normas que deberían ser demandadas para que el fallo en sí mismo no sea inocuo, y ordenará cumplir el trámite previsto en el inciso segundo de este artículo. La Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales".

[36] Cfr., entre otras, las sentencias C-579 de 2013, C-286 de 2014, C-246 de 2017, C-394 de 2017 y C-120 de 2018.

[37] Folio 10 de la demanda.

[38] "Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto".

[39] Folio 1 de la demanda.

[40] Tal como se precisa en la Sentencia C-558 de 2019 (que reitera lo señalado en las sentencias C-031 de 2017 y C-582 de 1997), "Dicha iniciativa se encuentra en cabeza de los ministros de despacho, sin tener que recurrir necesariamente al presidente de la República, de conformidad con una interpretación armónica con el artículo 208 del Texto Superior". De conformidad con esta disposición, "Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden las citaciones que aquellas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros".

[41] Cfr., al respecto las sentencias C-558 de 2019 y C-177 de 2007.

[42] Cfr., al respecto, de manera reciente, las sentencias C-558 de 2019 y C-066 de 2018, al igual que las sentencias C-838 de 2008, C-177 de 2007, C-889 de 2006, C-370 de 2004, C-807 de 2001, y C-1707 de 2000.

[43] De manera concordante se ha pronunciado la Sala Plena, entre otras, en las sentencias C-558 de 2019, C-066 de 2018, C-031 de 2017, C-617 de 2012, C-838 de 2008, C-714 de 2008, C-177 de 2007, C-889 de 2006, C-987 de 2004 y C-266 de 1995.

[44] Esta gaceta da cuenta del acta 38 de la sesión ordinaria del Senado de la República del 16 de diciembre de 2018.

[45] "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad'".

[46] "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".

[47] Sentencia C-784 de 2004. En términos generales, esta postura ha sido reiterada en las sentencias C-856 de 2006, C-953 de 2007, C-691 de 2007, C-713 de 2008, C-540 de 2012, C-098 de 2013, C-914 de 2013, C-580 de 2013, C-663 de 2013, C-234 de 2014 y C-031 de 2017.

[48] Sentencia C-992 de 2001. Esta postura –que no necesariamente la sentencia en cita– ha sido reiterada, entre otras, en las sentencias C-954 de 2001, C-306 de 2004, C-784 de 2004 (ya referida), C-691 de 2007, C-953 de 2007 y C-580 de 2013.

[49] "Por la cual se modifica la Ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en Departamento Administrativo, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones".

[50] El citado artículo dispone: "Artículo 8. Estructura Orgánica del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación -Colciencias-. El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación -Colciencias-. Contará con la siguiente estructura: || 1. Dirección General || 1.1. Oficina Asesora de Planeación || 1.2. Oficina de Control Interno || 1.3. Oficina de Sistemas de Información. || 2. Subdirección General || 2.1. Dirección Nacional de Fomento a la Investigación || 2.2. Dirección Nacional de Redes del Conocimiento. || 2.3. Dirección de Desarrollo Tecnológico e Innovación. || 2.4. Dirección de Gestión de Recursos y Logística. || 3. Secretaría General. || 4. Órganos de Asesoría y Coordinación || 4.1. Comité de Coordinación del sistema de Control Interno || 4.2. Comisión de Personal. || Parágrafo. Las funciones que debe cumplir cada una de las dependencias de la estructura del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación -Colciencias-, serán fijadas por el Gobierno nacional, para lo cual deberá tener en cuenta los objetivos y funciones señaladas en la presente ley".

□

[51] El citado artículo dispone lo siguiente: "Artículo 50. Contenido de los actos de creación. La ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica, así mismo determinará el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. || La estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa comprende la determinación de los siguientes aspectos: || 1. La denominación. || 2. La naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico. || 3. La sede. || 4. La integración de su patrimonio. || 5. El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y || 6. El Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estarán adscritos o vinculados. || Parágrafo. Las superintendencias, los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales estarán adscritos a los ministerios o departamentos administrativos; las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta estarán vinculadas a aquellos; los demás organismos y entidades estarán adscritos o vinculados, según lo determine su acto de creación".

[52] El citado parágrafo dispone: "Parágrafo 1. En un plazo no mayor a un año a partir de la sanción de la presente ley el Ministerio debe iniciar su funcionamiento y el Gobierno Nacional debe hacer los ajustes necesarios al respecto".

□

[53] El citado artículo dispone: "Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa || (...) 16. Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos

administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley".

[54] En este sentido, cfr., entre otras, las sentencias C-737 de 2001, C-818 de 2011, C-052 de 2015 y C-068 de 2020.

□

[55] Así mismo, esta Corte ha advertido que el art. 148 de la Ley 5 de 1992 constituye un desarrollo orgánico de dicho principio, el cual rige la actividad del Congreso de la República (cfr., las sentencias C-100 de 2013 y C-415 de 2020). El citado artículo dispone: "Rechazo de Disposiciones. Cuando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, el Presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia. Sus decisiones serán apelables ante la Comisión".

[56] Cfr., al respecto, las sentencias C-473 de 2004 y C-415 de 2020.

[57] Cfr., al respecto, entre otras, las sentencias C-531 de 1995, C-501 de 2001, C-570 de 2003, C-460 de 2004, C-133 de 2012, C-721 de 2015, C-518 de 2016, C-068 de 2020, C-440 de 2020 y C-030 de 2021.

□

[58] Por ejemplo, en la Sentencia C-896 de 2012 se afirmó que, al momento de evaluar el acatamiento del principio de unidad de materia, "Existe una preferencia prima facie por el respeto de la determinación legislativa. Ello implica que es exigible, para afirmar la violación del artículo 158 de la Constitución, un esfuerzo argumentativo especial por parte del demandante y por parte de la Corte Constitucional, para una decisión de inexecutableidad".

[59] Estas consideraciones han sido reiteradas entre otras, en las sentencias C-095 de 1993, C-567 de 2000, C-501 de 2001, C-277 de 2011, C-896 de 2012, C-147 de 2015, C-415 de 2020, C-440 de 2020 y C-030 de 2021. Así, el examen de constitucionalidad por vulneración del principio de unidad de materia no puede tener una rigidez formalista que desconozca la existencia de vínculos sustanciales que, en atención a "las finalidades perseguidas, (...) las repercusiones de unas decisiones (...), o, (...) por razones de orden fáctico" permiten al legislador incluir disposiciones que, aparentemente, podrían responder a temáticas diferentes en un mismo cuerpo normativo (cfr., la Sentencia C-390 de 1996, reiterada en la Sentencia C-054 de 1998).

[60] A partir de este estándar, la jurisprudencia ha precisado que la unidad de materia "no significa simplicidad temática, de tal manera que un proyecto solo pudiese referirse a un único tema"; de allí que sea admisible la incorporación de varias disposiciones referidas a distintas temáticas, siempre que sea posible evidenciar una relación de conexidad entre sí, incluso cuando tales temáticas no hayan sido tratadas desde el inicio del trámite legislativo (cfr., al respecto, la Sentencia C-992 de 2001). Es por esto que ha precisado que "el término 'materia', para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente" (en el mismo sentido, entre otras, las sentencias C-025 de 1993, C-211 de 2007, C-077 de 2012, C-896 de 2012, C-204 de 2016, C-044 de 2017, C-121 de 2020 y C-440 de 2020).

[61] El título XII de la Constitución agrupa la regulación del régimen económico y de hacienda pública, y en su capítulo II se dispone lo pertinente acerca de los planes de desarrollo nacional y de las entidades territoriales.

[62] Acerca de estas especiales características de la ley aprobatoria del Plan Nacional de

Desarrollo, cfr., entre otras, las sentencias C-305 de 2004, C-795 de 2004, C-377 de 2008, C-714 de 2008, C-1062 de 2008, C-747 de 2012, C-016 de 2016, C-453 de 2016, C-008 de 2018, C-068 de 2020, C-415 de 2020, C-440 de 2020 y C-030 de 2021.

[63] Cfr., sentencia C-440 de 2020.

[64] Cfr., sentencia C-415 de 2020.

[65] Sentencia C-305 de 2004. Este criterio de decisión ha sido reiterado, entre otras, en las sentencias C-795 de 2004, C-377 de 2008, C-801 de 2008, C-016 de 2016, C-453 de 2016 y C-008 de 2018.

[66] En efecto, allí se indica: "29. A continuación la Corte procederá, previa referencia histórica y de derecho comparado, a exponer brevemente el estado actual de la jurisprudencia constitucional sobre los planes nacionales de desarrollo, así como a realizar algunas consideraciones adicionales en orden a continuar la construcción de la línea jurisprudencial, que estará dada esencialmente en i) asegurar la importancia del principio democrático, ii) puntualizar que en estas leyes no pueden estar plasmadas todo de tipo de normativas legales, iii) demarcar la regla general de temporalidad de la ley del plan, iv) delimitar el concepto de prelación del Plan Nacional de Inversiones y v) afianzar el control estricto en torno al principio de unidad de materia" (Sentencia C-415 de 2020).

[67] Recursos del FONTIC para inspección, vigilancia y control.

[68] Acceso a las TIC y despliegue de la infraestructura.

[69] Expansión de las telecomunicaciones.

[70] Contraprestaciones a cargo de los operadores postales.

[71] Vigencias y derogatorias.

[72] Sentencia C-415 de 2020.

[73] Sentencias C-095 de 2020, C-008 de 2018 y C-016 de 2016.

[74] Sentencia C-415 de 2020. En la Sentencia C-440 de 2020, estas etapas se refieren en los siguientes términos: "86. De conformidad con las consideraciones previamente expuestas, la satisfacción del principio de unidad de materia en las leyes del Plan Nacional de Desarrollo depende de (i) la ubicación y alcance de la disposición acusada, (ii) la relación instrumental con los objetivos, metas, planes o estrategias incorporados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo y (iii) su conexidad directa e inmediata. Para estos últimos efectos es relevante valorar que la disposición acusada no tenga por objeto llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores o ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, de tal forma que no sea posible apreciar ninguna relación con los programas y proyectos contenidos en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo."

[75] Fj 88 de la sentencia en cita.

[76] Fj 89, de la sentencia en cita, negrilla del original.

[77] En la sentencia C-453 de 2016 se había sostenido lo siguiente: "a. La Ley del Plan no es un instrumento para llenar los vacíos e inconsistencias de leyes precedentes. Tampoco permite

relevante de la potestad legislativa al Congreso más allá de los objetivos, metas y estrategias de la específica política de planeación del respectivo Gobierno. Esto es, recae sobre el legislativo el deber de respetar el contenido constitucional del Plan, en cuanto que el Plan contiene 'normas de orientación' o 'normas de contenido instrumental'. Una norma que no se ajusta a ninguna de estas dos categorías ha de ser excluida. || b. El examen de las normas instrumentales debe evidenciar una relación de conexidad directa con los objetivos, metas y estrategias de la política del Plan. De no verificarse tal circunstancia quedará puesto de presente el quebrantamiento del principio y tendrá lugar la inexecutableidad se ha sentado que una norma instrumental que autónomamente no establezca condiciones suficientes para la materialización del objetivo al que sirve o, no es inequívocamente efectiva para la realización del programa o proyecto contenido en la parte general del Plan; quebranta la unidad de materia. || c. Igualmente, se ha fijado que debe existir una conexidad teleológica entre el telos del Plan y la preceptiva instrumental del mismo. || d. También se ha valorado que 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".

[78] Sentencia C-415 de 2020 (fj 88).

[79] Sentencia C-008 de 2018.

[80] Vulneran el principio de unidad de materia aquellas disposiciones de carácter instrumental que "no sean inequívocamente efectivas" para la realización de los programas previstos en la parte general del plan o que "no establezcan condiciones suficientes" para la materialización de las metas y objetivos trazados (sentencia C-394 de 2012).

[81] Sentencia C-394 de 2012.

[82] Sentencia C-305 de 2004. Una pauta orientadora que permite inferir la conexidad en este riguroso nivel, está dada por el hecho de que la norma impugnada hubiera permanecido durante todo el trámite legislativo, evento en el cual se puede presumir -aunque no de manera concluyente- que está al servicio de los programas de la parte general de la ley del plan (sentencias C-095 y C-068 de 2020).

[83] Sentencia C-415 de 2020 (fj 88).

[84] Sentencias C-026 de 2020 y C-016 de 2016.

[85] En la sentencia C-095 de 2020 se indicó: "(...) la misma regulación constitucional ha señalado que existe una relación de instrumentalidad entre las normas que hacen parte de los mecanismos de ejecución del PND y la parte general. Esto quiere decir que aquellas previsiones deben ser instrumentos que se muestren racionalmente adecuados para el logro de los objetivos contenidos en la parte general del plan. Esta relación de conexidad se demuestra, por ejemplo, de la lectura de la legislación orgánica la cual al describir los contenidos del plan de inversiones del PND incluye los 'mecanismos idóneos' para la ejecución de los planes contenidos en la parte general".

[86] Sentencias C-092 y C-008 de 2018.

[87] Si bien en esta sentencia se analizó una ley de presupuesto, se cita para efectos de la relevancia en la línea de la unidad de materia.

[88] Sentencia C-415 de 2020 (fj 88).

[89] Ibid.

[90] Ibid.

[91] Fj 90-99 de la sentencia ibidem.

[92] Fj 100-107 de la sentencia ibidem.

[93] Fj 108-110 de la sentencia ibidem.

[94] Fj 111-114 de la sentencia ibidem.

[95] Fj 115-120 de la sentencia ibidem.

[96] Sentencia C-415 de 2020. Según se precisa en la sentencia en cita, "La ley que aprueba el PND para un cuatrienio presidencial **no puede contener una regulación sobre todas las materias que al Congreso de la República corresponden** en el ejercicio de sus atribuciones. No podría incluir cualquier normativa legal, ya que ello implicaría que la atribución asignada al Congreso de la República por el numeral 3 del art.150 de la Carta, termine por subsumir, suprimir o reducir las demás funciones constitucionales del legislador (24 restantes). || (...) 105. Así, el control de constitucionalidad debe cuidar que la expedición de la **ley del plan no se constituya en un vaciamiento de las competencias ordinarias del legislador**, convirtiéndola en una herramienta para la solución de todas las urgencias legales que precise el Gobierno de turno (...) || (...) **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." (negrilla del original).

[97] Sentencia C-415 de 2020. En relación con esta pauta, seguidamente se precisa en la sentencia en cita: "110. 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, v. grat. las que buscan introducir regulaciones aisladas que llenan vacíos de regulaciones temáticamente independientes o modifican estatutos o códigos".

[98] En relación con las dos primeras pautas referidas, la sentencia resalta lo siguiente: "118. Tratándose de la modificación de la legislación ordinaria y permanente, esta Corporación hace hincapié en la importancia de **fortalecer la severidad del control estricto** que le corresponde efectuar cuando se alega la vulneración del principio de unidad de materia, para lo cual **es menester valorar la información con que contaban los congresistas, si esta fue tomada en cuenta por los mismos y si existió la posibilidad de deliberar sobre este punto en el Congreso**. Esta valoración incluye establecer si la modificación cumple una función planificadora y de impulso al cumplimiento del plan cuatrienal. || 119. Este Tribunal encuentra que aun cuando la temporalidad de la ley del plan no debe interpretarse de manera ilimitada, cuando se compromete una competencia legislativa ordinaria permanente o se reincorpora una norma contenida en el plan anterior, puede llevar a la inexecutable de tales disposiciones **si no están precedidas de la justificación suficiente que exponga con claridad que:** i) constituyen una expresión de la función de planeación; ii) prevén normas instrumentales destinadas a impulsar el cumplimiento del plan que favorezca la consecución de sus objetivos, naturaleza y alcance; iii) son mecanismos idóneos para la ejecución tratándose del plan nacional de

inversiones; iv) no se pueden emplear para llenar vacíos e inconsistencias de otro tipos de disposiciones legales; y v) no pueden contener cualquier tipología de normatividad legal. Conexión inexorable con el plan y sus bases que será examinada caso a caso".

[99] Cfr. sentencia C-015 de 1996.

[100] Sentencia C-415 de 2020. A partir de aquella idea, señala que tal prevalencia del plan nacional de inversiones "exige asegurar que los mandatos en ella contenidos se relacionen directamente con la función de planeación, cuyas normas instrumentales persigan de manera inequívoca impulsar el cumplimiento del plan" (Ibid.).

[101] En la primera etapa de este juicio, en los términos indicados supra, "se debe determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas, con la finalidad de establecer si es una disposición instrumental".

[102] El carácter instrumental de las medidas legislativas objeto de control supone evidenciar si estas constituyen un mecanismo idóneo para impulsar el cumplimiento de los objetivos, metas y estrategias generales de la ley del Plan. Para tal fin, como lo ha precisado la jurisprudencia constitucional, es importante valorar los siguientes elementos: (i) la exposición de motivos del proyecto de ley; (ii) el desarrollo y contenido de los debates surtidos en el Congreso; (iii) las variaciones entre los textos previstos en el proyecto de ley y los finalmente aprobados; (iv) los efectos jurídicos de las disposiciones en relación con la materia de la que hacen parte; y (v) el contenido básico del ordenamiento legal en el cual se insertan tales medidas. En relación con esta última exigencia, cfr., en particular, la Sentencia C-188 de 2006. En relación con la generalidad de estos aspectos, cfr., las sentencias C-133 de 2012, C-830 de 2013 y C-263 de 2016. En la Sentencia C-896 de 2012, la Corte señaló la importancia de considerar, también, elementos tales como el devenir histórico de la ley, la relación entre las diversas partes que la integran y las relaciones entre la ley objeto de estudio de constitucionalidad y otros textos legales relacionados.

[103] Cfr., igualmente, lo señalado en el título 2.2 supra, "Necesidad de conformar unidad normativa entre la ley demandada y los arts. 125 y 126 de la Ley 1955 de 2019".

[104] Ibid.

[105] Ibid.

[106] Concordante con los cuatro presupuestos relevantes para llenar de contenido, en especial, la tercera etapa del citado juicio (cfr., lo señalado en el título 5.3.3.1 supra) y las tres pautas específicas y adicionales, "que precisan y avanzan en la construcción de la jurisprudencia constitucional sobre los componentes que preceden al principio de unidad de materia" (Sentencia C-415 de 2020), a que se hizo referencia en el título 5.3.3.2 supra.

[107] En la segunda etapa de este juicio, en los términos indicados supra, "se debe definir si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan relacionarse con las disposiciones acusadas".

[108] Cfr., lo indicado en el título 5.3.1 supra.

[109] Páginas 528 y 529.

[110] En la tercera etapa de este juicio, en los términos indicados supra, "se ha de constatar que

exista conexidad estrecha, directa e inmediata entre las normas cuestionadas y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan".

[111] Las estrategias y orientaciones de la política gubernamental incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo, en virtud de lo señalado en el art. 5.c de la Ley 152 de 1994 tienen por objeto guiar "la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido", de allí que, en coherencia con la jurisprudencia de la Sala a que se hizo referencia en el título 5.3.3 supra salvo excepciones, las medidas que implementan las políticas y estrategias de un gobierno no puede extenderse más allá del periodo constitucional para el cual fue elegido.

[112] En particular, relacionados con su domicilio, la transferencia de derechos, bienes muebles e inmuebles y obligaciones; la atención de procedimientos administrativos, acciones constitucionales y demás procesos judiciales correspondientes; la administración de los fondos asignados y la competencia reglamentaria para adoptar la estructura interna y planta de personal. Es importante reiterar que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 50 de la Ley 489 de 1998, la estructura orgánica de una entidad administrativa comprende aspectos como su denominación, naturaleza jurídica, régimen jurídico, sede, integración de su patrimonio, órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares.

[113] Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones.



[114] En la sentencia C-481 de 2019 se sostuvo que las leyes de financiamiento (art. 347 C. Pol.) guardan una directa relación causal con la ley anual de presupuesto y tienen las siguientes particularidades: "(a) Creación o modificación de rentas y recursos de capital. (...); (b) Objetivo financiero. (...); y (c) Efectos: en cuanto se refiere a los efectos de las leyes de financiamiento y sin perjuicio de que las mismas se tramiten coetáneamente con la ley anual de presupuesto, se deben entender separados respecto de esta, y ello por la bifurcación del principio de legalidad financiera. Lo anterior obedece a que las leyes de financiamiento se dirigen a la creación o modificación de ingresos, mientras que en la ley anual de presupuesto, en virtud del principio de universalidad, se prevé la autorización legal de la totalidad de los gastos que se pretende realizar durante una vigencia fiscal, los cuales a su vez deben corresponder al plan nacional de desarrollo y aprobarse por el Congreso en un marco de sostenibilidad fiscal. Por tal motivo, en materia de ingresos, el artículo 347 C.P., al no contemplar un límite temporal, y teniendo en cuenta que la jurisprudencia de esta Corporación, ha considerado que las leyes de financiamiento pueden contemplar una estimación de los ingresos de la Nación, se admite, en principio, que a través de ellas se disponga, como regla general, el recaudo de rentas y recursos de capital más allá del periodo fiscal desfinanciado, esto es, de manera permanente. En todo caso, si bien las normas tributarias incluidas por virtud de las leyes de financiamiento no tienen una limitación temporal respecto de sus efectos, no es menos cierto que el Estatuto Orgánico del Presupuesto prevé en su artículo 54 que las rentas creadas por aquellas deben ceñirse a la cuantía del gasto desfinanciado".

[115] Sentencia C-415 de 2020.

[116] Sentencia C-440 de 2020.

[117] Sentencia C-305 de 2004.

[118] Sentencia C-394 de 2012.

□

[119] De manera reciente, en la Sentencia C-030 de 2021 se estudió una demanda de inconstitucionalidad en contra del art. 19 de la Ley 1955 de 2019 "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", que modificó el art. 81.2 de la Ley 142 de 1994, relativo a la facultad sancionatoria de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. La Corte Constitucional declaró la inexecutable de la disposición al tratarse "de una norma que no corresponde a la función de planificación, que no tiene por finalidad impulsar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y que no constituye una autorización de recursos o apropiaciones para la ejecución de este. Por el contrario, es una disposición de contenido sancionatorio, cuya inclusión en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo desborda las competencias del legislador, previstas en el artículo 150.3 de la Constitución".

[120] En efecto, durante el trámite legislativo de la Ley 1951 de 2019, "Por medio de la cual se crea el Ministerio de ciencia, Tecnología e Innovación, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y se dictan otras disposiciones", se hizo referencia a la necesidad de dar continuidad a la labor del Departamento Administrativo de Colciencias y a su transformación en el nuevo ministerio. En primer lugar, en la exposición de motivos del Proyecto de Ley No. 111 de 2017 ante la Cámara de Representantes, al hacer referencia al objeto de la iniciativa legislativa, se precisó: "es crear el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y hacer ajustes o modificaciones a la Ley 1286 de 2009. Para lograrlo, el proyecto ha tenido en cuenta, como punto de partida, las experiencias adquiridas a través [sic] más de 40 años del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) y los intentos fallidos del pasado" (Gaceta del Congreso No. 738 del 25 de agosto de 2017). En segundo lugar, en el segundo debate en plenaria del Senado de la República ("cuarto debate"), realizado el día 16 de diciembre de 2018 (tal como consta en la Gaceta del Congreso 502 del 10 de junio de 2019), varios senadores hicieron referencia al asunto. El Senador Carlos Abraham Jiménez López manifestó: "esto no es la creación sino la transformación de un sector que ya viene funcionando, pero en el título tiene que quedar claro, hágale un favor al país, hágale un favor al Presidente que poco y mucho necesita hoy que la opinión pública reciba bien los mensajes". Así mismo, el Senador David Alejandro Barguil Assis señaló: "ya vamos en el segundo Ministerio que se crea, Coldeportes pasa a Ministerio de Deporte, Colciencias a Ministerio de Ciencias y Tecnologías". Por último, el Senador John Milton Rodríguez González indicó: "Gracias señor Presidente, quiero felicitar al Senador Iva?n Dari?o Agudelo Zapata por esta importante iniciativa legislativa, la transformación de Colciencias [sic] Ministerio de Ciencia y Tecnología es urgida por toda Colombia".

□

[121] En consonancia con lo anterior, los citados artículos no determinan recursos o apropiaciones para la ejecución del citado plan y tampoco contienen medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los fines que persigue, pues, se reitera, sus disposiciones pretenden ordenar la fusión del Departamento Administrativo de Colciencias en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación –art. 125– y señalar sus objetivos –art. 126–, lo cual desborda, como ya se indicó, la finalidad de las medidas susceptibles de ser incorporadas a la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo.

[122] Cfr., al respecto, lo señalado en la última parte del título 5.2 supra.

[123] "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad'".



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Compilación Jurídica MINTIC

n.d.

Última actualización: 31 de mayo de 2024 - (Diario Oficial No. 52.755 - 13 de mayo de 2024)

