

Sentencia C-810/03

OBJECION PRESIDENCIAL-Cómputo de término en días hábiles para devolución

OBJECION PRESIDENCIAL POR RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD-Trámite

OBJECION PRESIDENCIAL-Insistencia de las Cámaras

OBJECION PRESIDENCIAL POR RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Competencia de la Corte Constitucional

OBJECION PRESIDENCIAL EN PROYECTO DE LEY QUE INSTITUCIONALIZA EL DIA NACIONAL DE DONACION Y TRANSPLANTE DE ORGANOS Y TEJIDOS-Autonomía universitaria y de otras instituciones educativas se vulnera al establecer jornadas educativas para informar y fortalecer cultura de donación

AUTONOMIA UNIVERSITARIA EN OBJECION PRESIDENCIAL-Imposición de realizar jornadas educativas

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Fundamento constitucional

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Alcance

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Límites

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Amparo constitucional

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Intervención legislativa

AUTONOMIA UNIVERSITARIA EN OBJECION PRESIDENCIAL-Intervención legislativa

ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Logro de objetivos basados en la solidaridad

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Participación en proceso de promoción y educación sobre donación y transplante de órganos y tejidos

DONACION Y TRANSPLANTE DE ORGANOS-Problemas éticos sobre el desarrollo

OBJECION PRESIDENCIAL-Autonomía de institución educativa/AUTONOMIA DE INSTITUCION EDUCATIVA-Desarrollo jornadas educativas para promover la cultura de donación de órganos

PLURALISMO EDUCATIVO-Límite del alcance/AUTONOMIA UNIVERSITARIA, PERSONAL Y PLURALISMO-Vulneración al imponer como política del Estado el favorecimiento de una cultura de donación

La Corte concluye que aunque la objeción gubernamental se fundaba exclusivamente en la afectación de la autonomía universitaria, es necesario declarar la inexecutable de la totalidad del artículo 2º, pues éste viola también la autonomía de las otras instituciones

educativas, al imponer como política de Estado el favorecimiento de una cultura de la donación, lo cual limita el alcance del pluralismo, principio básico del ordenamiento jurídico colombiano (CP art. 1º), especialmente en materia educativa. Esta imposición – la de asumir la promoción de la donación y trasplante de órganos y tejidos como una política de Estado– afecta además otros derechos íntimamente relacionados con el pluralismo. Así, este Tribunal ha tenido ocasión de anotar que la Constitución no sólo protege el pluralismo (CP art.7º), sino que además las personas son autónomas y tienen derecho al libre desarrollo de la personalidad (CP art. 16), por lo cual los individuos pueden optar entre distintas posiciones respecto a los mas variados temas. Pero para ello deben contar con información suficiente que les permita actuar como individuos libres. Y por ello la educación debe ser pluralista. Sólo así podrán los educandos, cuando sean adultos, expresar ciertas preferencias personales. Lo anterior es aún más claro por cuanto un sistema pluralista excluye la uniformidad de los patrones culturales en función de un determinado factor (político, religioso o, incluso, de género) razón por la cual el Estado no puede pretender homogeneizar a la población en torno a una opción sobre el trasplante de órganos y tejidos.

ESTADO-Carácter pluralista impide imponer a instituciones educativas que asuman posición respecto a donación de órganos

El carácter pluralista de la Constitución no oficializa ningún credo religioso ni otorga privilegio a ninguna concepción de la moral o a convicción ideológica alguna<sup>1</sup>. Por tanto, el Estado no puede imponer a las instituciones educativas que asuman una posición respecto a la donación, pues su papel es garantizarle a los ciudadanos la libertad de optar, poniendo a disposición una información completa y neutral. Si el Estado decidiera imponer a las instituciones educativas su concepción sobre lo bueno al asumir una posición en cuanto a la donación y trasplante, desconocería el carácter pluralista del Estado colombiano, pues excluiría la posibilidad de que los ciudadanos accedieran a información diferente que les permitiera formarse una opinión realmente libre. Ello impediría entonces que la ciudadanía decidiera autónomamente si acoge o no alguna de las visiones, por lo que la Corte concluye que el artículo 2º objetado es inconstitucional en su integridad.

UNIDAD NORMATIVA EN SISTEMA DE PROMOCION Y EDUCACION SOBRE DONACION Y TRANSPLANTE DE ORGANOS Y TEJIDOS-Inconstitucionalidad de disposiciones ligadas con el concepto

UNIDAD NORMATIVA-Alcance en decisiones de inexecutableidad

Referencia: expediente OP-069

Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley No. 238/02 Senado – 085/01 Cámara “Por el cual se ordena una ley de honores que institucionaliza el día nacional de la donación de órganos y trasplante de órganos y tejidos de la República de Colombia”.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá D. C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil tres (2003).

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

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

Mediante oficio recibido por la Presidencia de esta Corporación el 15 de agosto de 2003, el presidente del Senado de la República remitió el Proyecto de Ley No. 238/02 Senado - 085/01 Cámara "Por el cual se ordena una ley de honores que institucionaliza el día nacional de la donación de órganos y transplante de órganos y tejidos de la República de Colombia", objetado parcialmente por el Gobierno Nacional por razones de inconstitucionalidad, para que, de conformidad con lo previsto en los artículos 167 de la Constitución y 32 del Decreto 2067 de 1991, la Corte se pronuncie sobre su exequibilidad.

El trámite legislativo del proyecto fue el siguiente:

1.- El día seis (06) de septiembre de 2001, el congresista Manuel Ramiro Velásquez Arroyave radicó el proyecto ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes. En la misma fecha, el presidente de esa Corporación ordenó su reparto a la Comisión Segunda Constitucional Permanente y dispuso su envío a la Imprenta Nacional para efectos de la publicación (fl. 102).

2.- Según certificación que obra en el expediente (fl. 99), el treinta y uno (31) de octubre de 2001, la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, con ponencia del congresista Arcesio Perdomo Navarro, debatió y aprobó el proyecto por unanimidad. El día diecisiete (17) de abril de 2002 se surtió debate en sesión plenaria de la Cámara, donde fue aprobada la ponencia reasignada al Representante a la Cámara José Gentil Palacios Urquiza (fls. 73 y 91).

3.- El proyecto fue remitido al Senado de la República donde recibió primer debate y fue aprobado por la Comisión Segunda Constitucional Permanente el 29 de mayo de 2002, previa ponencia presentada por los Senadores Marceliano Jamioy Muchavisoy y Nestor Alvarez Segura, quienes conformaron una subcomisión encargada de presentar un nuevo articulado al proyecto (fls. 57 y 59), pues la ponencia presentada inicialmente por el Senador Jamioy sufrió modificaciones. El debate en plenaria se llevó a cabo el veinte (20) de junio de 2002 (fl. 47).

4.- Una vez remitido el proyecto de ley al señor Presidente de la República, y recibido por éste el 6 de noviembre de 2002, el 15 de noviembre siguiente fue devuelto al Congreso sin la correspondiente sanción, por objeciones de inconstitucionalidad (fls. 25 y 11 a 22).

5.- Por su parte, el informe de objeciones presentado por el representante a la Cámara Carlos Alberto Zuluaga Díaz y por el senador Manuel Ramiro Velásquez Arroyave fue aprobado en la plenaria de la Cámara el 16 de junio de 2003 y por la plenaria del Senado el 17 de junio de 2003, luego de considerar que las objeciones eran infundadas. De esta manera, el Congreso desestimó las objeciones formuladas por el Presidente de la República (fls. 8 y 5).

6.- El presidente del Senado remitió entonces el proyecto, para que sea la Corte Constitucional quien decida sobre su exequibilidad. Cabe anotar que este expediente fue repartido al magistrado Eduardo Montealegre el día 19 de agosto de los corrientes, pero debido a que se encontraba en comisión oficial en el exterior concedida con antelación, el expediente fue enviado a despacho cuando el magistrado se reincorporó a sus funciones, es decir, el día cuatro (04) de septiembre de 2003.2

## II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación la Corte transcribe el texto definitivo del proyecto de ley No. 238/02 Senado - 085/01 Cámara, aprobado por el Congreso y objetado por el Gobierno Nacional, y subraya los artículos objetados.

Proyecto ley No. 238/02 Senado - 085/01 Cámara:

“LEY N° \_\_\_\_

‘POR EL CUAL SE ORDENa UNa Ley DE HONORES QUE INSTITUCIONALIZA EL DIA NACIONAL DE LA DONACIÓN DE ORGANOS Y TRNSPLANTE DE ORGANOS Y TEJIDOS EN LA REPUBLICA DE COLOMBIA.’

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo PRIMERO: Se institucionaliza el 29 de agosto como el Día Nacional de la Donación y Transplante de Organos y Tejidos en la República de Colombia, en honor al desarrollo científico de los profesionales de la salud en sus diversas áreas y a cientos de personas quienes se constituyen en donantes de vida.

Artículo segundo: En todas las instituciones educativas de cualquier orden privadas y públicas en los niveles de primaria, bachillerato, pregrado y postgrado, realizarán el 29 de agosto jornadas educativas especiales dirigidas a informar y fortalecer la cultura de la donación, haciendo énfasis en que cada persona está capacitada para donar sus órganos y tejidos favoreciendo a muchas personas que los requieren para ser transplantados, y obtener así una opción más de vida.

Artículo tercero: El Gobierno Nacional definirá por documento Conpes, dentro de los noventa (90) días siguientes a la sanción de la presente Ley, una política clara de apoyo social y presupuestal a la -Red Nacional de Donación y Transplante de Componentes Anatómicos, Organos y Tejidos- ya existentes en el país, para que la donación de órganos y tejidos proveniente de los individuos definidos como donantes vivos o cadavéricos, cumpla plenamente su cometido sobre la base de la información adecuada y la tecnología de punta necesaria, que ya existe en nuestro país.

Artículo cuarto: El Ministerio de Salud o su delegado, conjuntamente con el Representante Legal o su delegado de la Asociación Nacional de Transplantados y sus filiales, así como de la Corporación Davida y sus Capítulos Regionales, conformarán un Comité Permanente a partir de la sanción de la presente Ley, el que funcionará bajo la coordinación del Ministerio de

Salud para diseñar, aprobar y poner en marcha un Plan de Promoción de la Donación de Organos y Tejidos, y la divulgación y aplicación de la presente Ley.

Parágrafo: Las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara de Representantes designarán un Congresista por Corporación, para que integre el Comité del Plan de Promoción de la Donación de Organos y Tejidos.

Artículo quinto: A partir de la sanción de la presente Ley, se ordena a la Registraduría Nacional del Estado Civil, al Ministerio de Transporte y al Ministerio de Relaciones Exteriores, incluir un distintivo especial que acredite como donante de órganos y tejidos en las nuevas expediciones de cédulas de ciudadanía, licencias de conducción y en Pasaportes, a quien lo solicite.

Artículo sexto: La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

LUIS ALFREDO RAMOS BOTERO.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

EMILIO RAMON OTERO DAJUD.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

WILLIAM VELEZ MESA.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Angelino Lizcano Rivera.”

### III. OBJECIONES DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

El Gobierno objetó el proyecto por razones de inconstitucionalidad. A continuación la Corte sintetiza sus argumentos:

1.- En primer lugar, el Gobierno dice que el artículo 4° del proyecto de la referencia viola el artículo 13 de la Constitución ya que sólo permite que la Asociación Nacional de Transplantados y sus filiales y la Corporación DAVIDA tengan representación en el Comité Permanente a que hace alusión la ley. Ello implica que otras organizaciones constituidas o por constituirse, especialistas del mismo orden y con igual objeto no podrían participar. Tal exclusión no está justificada y por tanto no cumple los requisitos establecidos por la Corte para que sea admisible.

2.- En segundo lugar, el Presidente considera que el proyecto viola el artículo 69 de la Carta pues el artículo 2° del proyecto impone a las universidades la obligación de realizar jornadas educativas especiales dirigidas al fortalecimiento de la cultura de la donación de órganos y tejidos. Tal situación vulnera la autonomía universitaria.

3.- En tercer lugar, el Gobierno estima que el proyecto viola los artículos 136 y 154 de la

Constitución Política, pues al referirse en su artículo 4 a un Comité Permanente coordinado por el Ministro de Salud su delegado, y conformado además por el Representante Legal o el delegado de la Corporación DAVIDA y sus capítulos regionales, no tiene en cuenta que crea un organismo que modifica la Administración Nacional, cuando ello sólo es posible previa iniciativa gubernamental. El Presidente considera entonces que el proyecto no respetó la reserva de iniciativa en cabeza del gobierno y por tanto no se ajusta a la Constitución. Además, según su parecer, este proyecto afecta la competencia constitucional otorgada de manera exclusiva al ejecutivo.

4.- En cuarto lugar, el presidente considera que el proyecto viola el artículo 157 de la Carta, ya que el artículo 3º del mismo sólo fue aprobado en la plenaria del Senado de la República, no en la de la Cámara de Representantes, a pesar de lo cual aparece nuevamente en el texto aprobado por la comisión accidental de conciliación.

5.- En quinto lugar, el gobierno estima que el proyecto viola el artículo 158 de Constitución pues los artículos 3 (definición de políticas por documento CONPES), 4 (creación de comité permanente) y 5 (inclusión de distintivos en ciertos documentos) se refieren a materias distintas a la que ocupa el proyecto bajo examen.

6.- Finalmente, el Presidente considera que el proyecto viola los artículos 151, 342, 339, 300 numeral 2 y 313 numeral 2 de la Carta. Según su parecer, la orden que imparte el artículo 3º, según la cual el gobierno nacional tiene la obligación de definir por documento CONPES una política de apoyo social y presupuestal a la Red Nacional de Donación y Transplante de Componentes Anatómicos, Órganos y tejidos, presenta varias inconsistencias. El CONPES no hace parte del gobierno. Además, diversas normas determinan el procedimiento para señalar las políticas estatales en materia económica y social, y las prioridades de inversión del gobierno nacional. Por tanto, concluye el Presidente, es inconstitucional obligar al gobierno a señalar una política estatal, pues con ello se estaría faltando al procedimiento constitucionalmente establecido para tal efecto. Además, el gobierno no está facultado para definir tal política por sí mismo.

#### IV. LA INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA

#### V. INTERVENCION CIUDADANA

Con el fin de garantizar la participación ciudadana, el proceso fue fijado en lista el día ocho (08) de septiembre y desfijado el once (11) para que quienes desearan intervenir en el mismo pudieran exponer sus apreciaciones. Sin embargo, el término previsto venció en silencio.

#### VI. EL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante concepto No. 3323, recibido en la secretaría de esta Corporación el veintiséis (26) de agosto, el Procurador General de la Nación, concluye que son infundadas las objeciones presidenciales, salvo la planteada contra el artículo 4º. Solicita entonces a la Corte declarar la exequibilidad del proyecto bajo examen, excepto el artículo 4º que deberá ser declarado constitucional bajo el entendido de que podrán participar en la conformación del Comité Permanente a que hace alusión el citado artículo todas aquellas organizaciones que tengan

objetivos iguales o similares a las mencionadas en el proyecto.

La Vista Fiscal considera que el artículo 2º del proyecto objetado no desconoce la autonomía universitaria ya que este concepto se refiere a la capacidad de autorregulación académica y administrativa. Pero la idea de autonomía no es absoluta, pues su capacidad de autodeterminación está limitada por la Constitución y la ley, lo cual implica que la universidad no puede ser ajena ni estar aislada de la sociedad. Por tanto, señala la Vista Fiscal, la autonomía no puede desbordar los postulados que propendan por mantener el orden público, preservar el interés general y garantizar el bien común. De acuerdo con lo anterior, la realización de jornadas educativas dirigidas a informar y fortalecer la cultura de la donación de órganos y tejidos es un pilar fundamental para generar conciencia en los ciudadanos. Ello no resta, según el Procurador, autonomía a las universidades, pues intenta que fomente el valor de la vida humana y el principio de solidaridad, los cuales no sólo le conciernen al Estado sino también a otras instituciones, como los centros universitarios.

Anota la Vista Fiscal que, de acuerdo con estudios científicos, cada 27 minutos alguien en el mundo recibe un órgano transplantado, y cada 2 horas con 24 minutos fallece una persona por no obtener el órgano que requería. A medida que el número de pacientes aumenta, también crece de manera proporcional la escasez de órganos a ser transplantados. Esa espera puede ser mortal, especialmente en el caso de pacientes con fallas cardíacas y hepáticas. La situación se agrava en la medida en que existen barreras culturales, religiosas y morales para estas prácticas, porque ellas nutren ideas del equipo médico y del público en general sobre la aceptabilidad de los trasplantes. Muchas de esas nociones pueden cambiar a través de campañas educativas como las propuestas por el proyecto objetado, en las que los centros universitarios deben cumplir una labor significativa.

El Ministerio Público considera que le asiste razón al Presidente en cuanto a la primera objeción, pues el artículo 4º del proyecto sólo puede ser constitucional bajo el entendido de que podrán participar en el Comité Permanente todas aquellas entidades privadas constituidas y que se constituyan, que tengan objetos iguales o similares de las allí mencionadas. Según su parecer, si bien es cierto que no puede ser desconocido el trabajo de las entidades incluidas en el proyecto, no media razón alguna que justifique la exclusión de otras organizaciones que también podrían participar. Por tanto, la objeción del gobierno deberá declararse fundada y la exequibilidad de la norma tendrá que condicionarse.

Para la Procuraduría la creación del Comité Permanente a que hace referencia el artículo 3º objetado no modifica la estructura de la administración nacional, y por tanto no tenía reserva de iniciativa legislativa. Para sustentar su afirmación la Vista Fiscal anota que el Comité está conformado por entidades privadas y que la presencia de una entidad pública -Ministerio de Salud- no lo convierte en órgano público y menos en un ente nuevo dentro de la administración nacional. Así, la misma Constitución menciona un comité permanente integrado por el gobierno, empleadores y trabajadores a fin de fomentar las buenas relaciones laborales, sin que sea una estructura de la administración nacional. Además, agrega el Procurador, la única función de dicho comité es diseñar, aprobar y poner en marcha un plan de promoción de la donación de órganos y tejidos así como la divulgación y aplicación de la ley. La norma no contempla entonces una infraestructura administrativa para su funcionamiento y tampoco autoriza al gobierno nacional para que destine una partida

presupuestal específica. El comité solamente es un mecanismo de interacción del Estado con los particulares, en virtud de la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan. Mal podría argumentarse, concluye la Vista Fiscal, que este comité incide en la estructura de la administración nacional pues lo único que reclama del gobierno es compromiso institucional - que no tiene nada que ver con el presupuesto- pues consiste en promover campañas educativas para concientizar a la población de la necesidad de recurrir a la donación de órganos y tejidos.

El despacho del Procurador encuentra que el trámite legislativo del artículo 4 del proyecto objetado se ajustó a la Carta pues, aunque todo proyecto de ley debe surtir cuatro debates, ello no significa que todo el texto del proyecto deba ser el mismo durante todo el proceso legislativo, pues ello desnaturalizaría la función del legislativo como foro de discusión democrática. Así, lo importante es respetar el principio de consecutividad y la unidad de materia. Esta concepción deriva del inciso segundo del artículo 160 de la Constitución, que reconoció a las plenarias de cada cámara legislativa la posibilidad de introducir modificaciones, supresiones o adiciones a los proyectos aprobados por las comisiones. Si ello es permitido al pasar de una comisión a otra, es permitido al pasar de una cámara a otra. Anota además que la comisión de conciliación fue constituida con plena observancia de las normas pertinentes y por ello la objeción es infundada.

Sobre la supuesta violación del principio de unidad de materia, el Ministerio Público estima que sólo las palabras, apartes o frases que no guarden relación causal, temática, sistemática o teleológica con el tema dominante de la ley violan este principio. En el caso bajo examen la elaboración de un documento CONPES que refleje la política en relación con la donación y trasplante de órganos y tejidos desarrolla el objetivo central del proyecto de ley. Sobre el plan de promoción es evidente que busca el acceso generalizado a información sobre la materia. Además, según su parecer, la inclusión de un distintivo de donante en algunos documentos busca optimizar la utilización de los órganos que puedan ser aprovechados para salvar o dignificar la vida de otras personas.

La Vista Fiscal estima que el proyecto no vulnera los artículos 151, 300, 313, 339 y 342 de la Constitución, pues aunque el CONPES no hace parte en estricto sentido del gobierno, es el organismo asesor principal de gobierno en cuanto al desarrollo económico y social del país. De otro lado actúa bajo la dirección del presidente de la república y sus documentos se elaboran en coordinación con el ministerio o entidad pública encargada de ejecutar programas en el área bajo discusión. Por tanto, no es admisible la objeción presidencial pues el establecimiento de políticas de apoyo social y presupuestal a la red nacional de donación y trasplante no vulnera el procedimiento constitucional de planeación, pues la elaboración del documento CONPES no altera el plan nacional de desarrollo, como parece entenderlo el gobierno. Así, aunque la ejecución de la política económica general del Estado y la ejecución del presupuesto es responsabilidad del Ejecutivo, el Congreso puede señalar parámetros sobre política económica y social en virtud de la cláusula general de competencia, a fin de cumplir las metas estatales.

## VII. FUNDAMENTOS Y CONSIDERACIONES

### Competencia

## El trámite de las objeciones y de la insistencia

2.- Según lo previsto en el artículo 166 de la Constitución, el Gobierno disponía de hasta seis días (6) días hábiles para devolver con objeciones este proyecto de ley, por cuanto el mismo consta de menos de veinte artículos<sup>3</sup>. De conformidad con la documentación allegada al expediente, la Corte concluye que el proyecto fue objetado dentro de los términos previstos para ello<sup>4</sup>.

3.- Como fue reseñado en el punto I de esta sentencia, las Cámaras nombraron ponentes para el estudio de las objeciones formuladas por el Ejecutivo. Previos los trámites del artículo 167 de la Carta, insistieron en la aprobación del mismo por considerar infundados los argumentos de inconstitucionalidad. En consecuencia, corresponde a esta Corporación estudiar el trámite seguido a las objeciones presidenciales por parte del Congreso, para luego decidir sobre la eventual exequibilidad del proyecto, de acuerdo con los cargos de inconstitucionalidad reprochados por el Gobierno.

4.- La Carta Política y la ley 5ª de 1992 " Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes" disponen claramente, cuál es el trámite que debe seguir un proyecto, cuando éste es objetado por motivos de inconstitucionalidad por parte del Gobierno. El artículo 167 constitucional, establece al respecto, que en esos casos, "las Cámaras" podrán insistir sobre el proyecto, hecho que faculta a la Corte Constitucional para que en los seis días siguientes, decida sobre su exequibilidad.

Como puede deducirse del artículo 167 superior, "la insistencia de las Cámaras" es un presupuesto de procedibilidad, para que la Corte tenga competencia en el análisis de exequibilidad del proyecto objetado. Si éste presupuesto falta en todo o en parte, deberá entenderse que dicho proyecto fue archivado total o parcialmente, de acuerdo al artículo 200 de la ley 3ª de 1992. Tal situación ya había sido analizada por ésta corporación en la sentencia C-036 de 1998, en donde afirmó:

"La competencia de la Corte y el término para decidir tienen como punto común de referencia la insistencia de "las Cámaras". Si una cámara se allana a la objeción presidencial y, en cambio, la otra opta por insistir, la insistencia no se dará por "las Cámaras", como lo exige la Constitución (art. 167), sino por una sola cámara, lo que significará que el obstáculo que representa la objeción, no pudo ser remontado por el Legislativo. A este respecto, cabe anotar que la discrepancia entre las cámaras, conduce a que deba archivarse total o parcialmente el respectivo proyecto, según lo prescribe el artículo 200 de la Ley 3ª de 1992."

5.- Como puede observarse en el expediente de la referencia, tanto la Cámara como el Senado están de acuerdo en considerar que todas las objeciones del Gobierno son infundadas. Aunque podría pensarse que la brevedad de la argumentación de las Cámaras para insistir en la aprobación del proyecto de ley no cumple con los rasgos para ser considerada como una insistencia, encuentra la Corte que se trataría de una conclusión equivocada. La exigencia hecha por la Carta (art. 167) no contiene cualificación alguna de la insistencia, simplemente señala que "si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional" para que decida sobre su exequibilidad. Por tanto, para que se presente la insistencia por parte de las Cámaras, basta que el legislativo manifieste siquiera de manera

breve y con claridad que se opone a las objeciones del gobierno e insiste en la aprobación del proyecto. No es necesaria la elaboración de argumentos complejos, pues la Constitución no ha dispuesto exigencias adicionales para que la insistencia sea presentada en debida forma. En el caso bajo examen, observa la Corte que la insistencia hecha por el legislativo fue breve y no desarrolló razones adicionales. Se limitó a desestimar todas las objeciones presentadas por el ejecutivo y a llamar la atención sobre su falta de compromiso institucional en la formulación de políticas para fomentar la cultura de donación y trasplante de órganos y tejidos. Por tanto, fue cumplida la exigencia constitucional sobre la insistencia. La Corte asume entonces que el Congreso en su conjunto ha propuesto la insistencia, y por consiguiente, que la Corte tiene competencia para realizar un estudio de constitucionalidad sobre la totalidad de las normas objetadas pues el informe de objeciones presentada por la comisión designada para tal efecto fue aprobado con las mayorías requeridas en cada una de las Cámaras.

El proyecto bajo examen como sistema normativo y la objeción por vulneración de la autonomía universitaria.

6- Aunque el gobierno presentó varias objeciones, algunas de ellas por asuntos de forma y otras por razones de fondo, considera la Corte que debe empezar por analizar el reparo gubernamental contra el artículo 2º, que establece que las instituciones educativas realizarán en una fecha determinada jornadas educativas para informar y fortalecer la cultura de la donación. Para el Gobierno, esta norma viola la autonomía universitaria pues impone programas y contenidos a las instituciones universitarias. Ahora bien, la Corte considera que ese artículo es la base del conjunto del proyecto de ley, pues este cuerpo normativo busca promocionar una visión sobre el trasplante y la donación de órganos y tejidos. Así, el proyecto busca institucionalizar un día nacional (art. 1º) en el cual las instituciones educativas de cualquier nivel deberán informar y fortalecer la cultura de la donación (art. 2º), y pretende que el gobierno nacional, a través de un documento CONPES, defina una política de apoyo a entidades que trabajan para promover la donación y trasplante (art. 3). Además, crea un comité permanente que diseñe políticas para promover la donación (art. 4) y ordena incluir distintivos para los donantes que así lo soliciten en determinados documentos de identidad (art. 5).

Este breve recuento muestra que el pilar básico de este proyecto es la promoción de la donación y trasplante de órganos y tejidos, la cual se erige como el eje del proyecto, de suerte que la totalidad de la ley es congruente con esa finalidad sistémica. Esta ley no es entonces un grupo desordenado de normas sino que es una totalidad caracterizada por una articulación dinámica en torno a la promoción del trasplante y la donación de órganos y tejidos. Ahora bien, la objeción gubernamental contra el artículo 2º se basa en la idea de que la obligación de promover la donación invade la autonomía universitaria. Esto significa que si esa objeción resulta fundada, ella podría afectar no sólo el artículo 2º sino el conjunto del proyecto de ley, que depende de la oficialización de esa política de promoción de la donación de órganos y tejidos, por lo que la Corte considera necesario comenzar por el examen de dicha objeción.

7- Como ya se explicó, el gobierno considera que la obligación que el proyecto impone a las instituciones educativas de realizar en una fecha determinada jornadas educativas para

informar y fortalecer la cultura de la donación, viola la autonomía universitaria, pues impone programas y contenidos a las instituciones universitarias. El Congreso, por el contrario, estima que el Ejecutivo desconoce la importancia de convocar la solidaridad de la ciudadanía para crear conciencia en torno a la donación. Por su parte, la Vista Fiscal considera que el Gobierno hace una interpretación errada de la autonomía universitaria, pues ella supone que las universidades pueden desconectarse de la sociedad y pueden abstenerse de fomentar los valores fundantes establecidos por la Carta.

El problema jurídico que debe resolver la Corte es entonces si la exigencia de realizar una jornada para fortalecer la cultura de la donación viola o no la autonomía de las instituciones educativas, y en particular la autonomía universitaria. Para determinar entonces si esa objeción está fundada o no, la Corte comenzará por recordar brevemente el contenido y los límites de la autonomía universitaria, para luego examinar si la imposición prevista por dicha expresión de realizar una jornada educativa para fomentar la cultura de donación de órganos afecta o no la autonomía universitaria.

La autonomía universitaria, características y límites.

8.- El artículo 69 de la Constitución consagra la autonomía universitaria, la cual ha sido interpretada como una garantía institucional que busca legitimar la capacidad de autorregulación y autogestión, tanto en el campo educativo como administrativo, de las instituciones oficiales o privadas, encargadas del servicio público de educación superior. Esta Corporación, desde sus inicios, se ha pronunciado sobre el principio de la autonomía universitaria, señalando que ella encuentra fundamento en “la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo y financiero del ente educativo”<sup>5</sup>. Así mismo, ha señalado que el sentido de la autonomía “no es otro que brindar a las universidades la discrecionalidad necesaria para desarrollar el contenido académico de acuerdo con las múltiples capacidades creativas de aquellas, con el límite que encuentra dicha autonomía en el orden público, el interés general y el bien común. La autonomía es, pues, connatural a la institución universitaria; pero siempre debe estar regida por criterios de racionalidad que impiden que la universidad se desligue del orden social justo”<sup>6</sup>.

Ahora bien, este Tribunal Constitucional ha definido el alcance y contenido de la autonomía universitaria, a partir de dos campos de acción que facilitan la realización de sus objetivos pedagógicos: la autorregulación filosófica y la autodeterminación administrativa. Por tanto, el derecho de acción de las universidades se concreta en la posibilidad de “(i) darse y modificar sus estatutos; (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales; (iii) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos; (iv) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (v) administrar sus propios bienes y recursos”<sup>7</sup>.

9- De conformidad con lo anterior, la Corte ha destacado que la autonomía universitaria no es absoluta pues encuentra su límite tanto en el orden constitucional, como en el legal. Tal conclusión resulta obvia pues el propio artículo 69 de la Constitución establece que las

universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la ley. En efecto, como lo ha sostenido esta Corte “cualquier entidad pública o privada por el simple hecho de pertenecer al Estado de derecho, se encuentra sujeta a límites y restricciones determinados por la Constitución y la ley”<sup>8</sup>.

Similar criterio acogió la sentencia C-918 de 2002 que, reiterando la posición sostenida por esta Corte en la sentencia T-184 de 1996, señaló que la autonomía no puede entenderse como autodeterminación absoluta, ya que las universidades hacen parte del conglomerado social bajo el cual se edifica y sustenta el Estado Social de Derecho (CP art. 1°). Esta situación implica que están sometidas a su ordenamiento jurídico. Por consiguiente, el ejercicio de dicha autonomía debe llevarse a cabo de conformidad con los mandatos que consagran los valores, derechos y garantías constitucionales y con sus desarrollos legales. Por tanto, la autonomía universitaria es un derecho limitado porque es garantía para un adecuado funcionamiento institucional compatible con derechos y garantías de otras instituciones que persiguen fines sociales.

10- En conclusión, la autonomía universitaria no es absoluta pues no sólo el legislador puede configurar esta garantía, sino que la Constitución y la ley pueden imponerle, válidamente, restricciones<sup>9</sup>. Por consiguiente, la autonomía universitaria no es soberanía educativa, pues si bien otorga un margen amplio de discrecionalidad a la institución, le impide la arbitrariedad o el manejo desarticulado respecto de la sociedad. Cualquier entidad pública o privada por el simple hecho de pertenecer a un Estado de derecho (CP art. 1°), se encuentra sujeta al ordenamiento jurídico que lo rige, es decir, tanto al conjunto de valores, principios, derechos y deberes constitucionales, como a las prescripciones contenidas en la ley.<sup>10</sup> Por tanto, la regla general aplicable, con fundamento en el artículo 69 de la Carta, es la de reconocer y respetar la libertad de acción de las universidades, pero esa libertad de acción no puede extenderse al punto de propiciar una universidad ajena y aislada de la sociedad de la que hace parte.<sup>11</sup>

11- Sin embargo, lo anterior no significa que cualquier intervención del Legislador sea válida, puesto que la Carta ampara la autonomía universitaria. Por ello, conforme a la doctrina desarrollada por esta Corporación, si la regulación legislativa recae sobre contenidos que son en principio propios de la autonomía universitaria, como son las funciones académicas, docentes e investigativas, entonces el control constitucional debe ser riguroso, a fin de proteger la libertad de las universidades. Únicamente resultan admisibles regulaciones que sean necesarias y estrictamente proporcionadas para alcanzar propósitos constitucionales de particular trascendencia. Por el contrario, si dichas regulaciones, a pesar de estar referidas a las universidades, no inciden directamente en los contenidos propios de la autonomía universitaria, entonces la posibilidad de intervención legislativa es mayor.

12.- En el caso bajo examen, es claro que la regulación recae directamente sobre aspectos propios de la autonomía universitaria, pues impone a las instituciones de educación superior la realización de jornadas educativas especiales. Por consiguiente, el estudio de la proporcionalidad de esa intervención legislativa debe ser riguroso.

13- La Corte encuentra que la norma persigue propósitos constitucionales legítimos, pues fomenta uno de los valores fundantes del Estado colombiano, como es la solidaridad (art. 1

C.P.). Pero no sólo este valor; también impulsa la fraternidad, el altruismo y la protección de la vida de los conciudadanos. Sin embargo, para que una intervención legislativa en el ámbito de la autonomía universitaria sea válida, no basta que ella se funde en propósitos constitucionales legítimos; es necesario que ella sea estrictamente proporcionada y respete el contenido esencial de la autonomía universitaria.

14- En el presente caso, podría sostenerse que la injerencia legislativa es menor, argumentando que la única orden que la disposición objetada establece es que las universidades se hagan partícipes del proceso de promoción y educación en cuanto al trasplante de órganos y tejidos. Y que por tanto, la disposición sólo establece una exigencia mínima, como es participar en la celebración del día nacional de la donación de órganos y trasplante de órganos y tejidos a fin de lograr los objetivos propios de un Estado social de derecho basado en la solidaridad (CP arts 1º), lo cual parecería compatible con la autonomía universitaria, pues cada institución organizaría esa jornada en la forma que juzgue más apropiada.

Sin embargo, lo cierto es que la ley impone la realización de una jornada educativa, que tiene además una orientación específica, pues ordena a las universidades fomentar una cultura de donación de órganos, a fin de favorecer los trasplantes. Ahora bien, muchas universidades pueden no compartir ese tipo de estrategias médicas pues, como se verá, el tema de la donación y trasplante de órganos y tejidos es debatido en el mundo contemporáneo.

15- Así, y sin que la lista sea exhaustiva, la Corte reseña algunos problemas éticos que suscita la donación para trasplantes de órganos y tejidos. Algunos interrogantes tienen que ver con quienes son aptos para donar: así surge la pregunta sobre si puede o no permitirse que los menores realicen la donación de algún órgano para un trasplante. En ese caso ¿a quien corresponde la decisión?<sup>12</sup> ¿Puede autorizarse que las personas presas puedan donar algunos de sus órganos, como por ejemplo un riñón, y que dicha donación pueda servir para compensar parcial o totalmente una pena?<sup>13</sup>

En otros eventos, las preguntas están asociadas a la libertad del consentimiento para donar o recibir trasplantes. Por ejemplo, ¿puede utilizarse como criterio válido para poder tomar órganos de una persona muerta el hecho de que ésta no haya objetado en vida a ese procedimiento (consentimiento presumido)<sup>14</sup>? O, por el contrario, ¿debe haber habido una manifestación expresa de esa persona que autorizaba el trasplante en caso de fallecer? ¿O corresponde esa decisión a los familiares de la persona fallecida? ¿Podrían esos familiares negar un trasplante, cuando la persona en vida lo había autorizado? ¿Podría considerarse que, debido a la escasa oferta de órganos para trasplante, la sociedad en general, y las personas que requieren trasplante en concreto, tienen derecho a remover los órganos de un cadáver, incluso si la persona en vida se había opuesto a esa práctica<sup>15</sup>?

Directamente ligado a lo anterior, y a posibles discriminaciones en este campo, surge el problema de si son posibles los incentivos económicos para estimular la donación de órganos o tejidos: así, ¿pueden admitirse incentivos económicos para favorecer la donación, como que el hospital pague los gastos funerarios de la persona muerta? ¿O puede incluso llegarse a un mercado sobre donación, que permita que personas que requieren el trasplante obtengan órganos de otras personas, que decidan venderlos<sup>16</sup>?

Finalmente, incluso temas aparentemente técnicos suscitan agudos debates éticos y filosóficos. Así, ¿cuál es la definición de muerte que debe adoptarse para efectos de trasplantes de órganos vitales? ¿Es la llamada “muerte cerebral” un criterio apropiado? ¿Y debe ser la muerte cerebral total o pueden ser otras definiciones, como la cesación de las funciones cerebrales superiores? ¿O debe usarse un criterio de muerte cardiovascular? ¿En qué momento se puede decir que alguien ha muerto y en qué momento que está muriendo? Y si la persona no ha muerto pero irreversiblemente va a morir en pocos instantes ¿es legítimo realizar la remoción de órganos vitales<sup>17</sup>?

Fuera de esas preguntas, que expresan difíciles problemas éticos sobre el desarrollo de las donaciones de órganos y tejidos, algunas personas o grupos culturales o religiosos han planteado objeciones éticas generales a la idea misma del trasplante, o al menos, a la donación y trasplante de ciertos órganos. Para algunos, no existe realmente una definición de muerte lo suficientemente segura que impida que realmente en un trasplante de un órgano vital (corazón, hígado, etc) se esté matando a una persona viva para mejorar la salud de otras. Para estos enfoques, ni siquiera la noción de muerte cerebral total es satisfactoria, y por ello consideran que todo trasplante es antiético, pues implica usar a una persona para satisfacer necesidades de otras personas, lo cual viola la dignidad humana, ya que convierte a un individuo en un simple instrumento del bienestar de otros<sup>18</sup>.

Otros enfoques, consideran que aun si la persona ha muerto, no es posible remover órganos o tejidos del cadáver, incluso si ésta en vida había autorizado esa práctica, por cuanto ello implicaría una profanación del cuerpo de quien ha fallecido, que vulnera post-mortem su dignidad. Algunas personas y grupos fundamentan además esa posición con base en argumentos religiosos que, según su parecer, prohíben la remoción de órganos y tejidos de personas fallecidas. Así, según ciertas interpretaciones del Corán, en especial en India y Pakistán, el cuerpo de una persona fallecida es sagrado y debe ser respetado, como el cuerpo de una persona viva, pues Mahoma indicó que “quebrar el hueso de una persona muerta equivale a rompérselo cuando ella vivía”. Por eso, conforme a esas interpretaciones de la ley islámica, los trasplantes están en principio prohibidos, pues equivalen a una mutilación del cuerpo sagrado del ser humano<sup>19</sup>.

Por el contrario, frente a la anterior posición, que defendería una cierta inviolabilidad de los cadáveres, que haría imposible el trasplante de órganos removidos de personas fallecidas, otros teóricos y analistas defienden una posición radicalmente distinta. Según su parecer, cuando una persona fallece, su cuerpo se convierte en una suerte de bien de dominio público, ya que la persona como tal ha dejado de existir. Por ello consideran que la sociedad puede extraer todos los órganos de un cadáver que sean necesarios para salvar, o mejorar, la vida de quienes requieren trasplantes, incluso si la persona en vida se había opuesto al trasplante de sus órganos, por cuanto el cuerpo de la persona fallecida ha pasado a ser de dominio colectivo. En esta óptica, ni siquiera los familiares podrían oponerse a la remoción de los órganos, pues el cadáver no es de su propiedad<sup>20</sup>.

16- Las anteriores referencias, muy breves y sin ninguna pretensión de exhaustividad, muestran que la donación de órganos y tejidos no es una práctica éticamente neutra, ya que implica complejas y difíciles decisiones y discusiones morales, filosóficas y religiosas. Ahora bien, a pesar de esas agudas polémicas, la norma objetada por el Gobierno ordena a las

universidades no sólo informar sobre la donación de órganos y tejidos sino que va mucho más lejos; esa disposición establece que la finalidad de las jornadas educativas es “fortalecer la cultura de la donación, haciendo énfasis en que cada persona está capacitada para donar sus órganos y tejidos favoreciendo a muchas personas que los requieren para ser transplantados, y obtener así una opción más de vida.” Esto significa que la ley ordena a las universidades tomar partido a favor de la donación, cuando ese tema, como se ha visto, no deja de suscitar controversias morales, filosóficas y religiosas.

17- De otro lado, no es claro que la realización obligatoria anual de esas jornadas sea un instrumento necesario para la formación que se imparte en las universidades. La ley no sólo entonces ordena una actividad educativa específica, que no tiene una relevancia académica clara, sino que predetermina la orientación de esas jornadas educativas, lo cual es contrario al contenido básico de la autonomía universitaria, pues la ley impone a las instituciones de educación superior que asuman una determinada visión sobre un tema que es ética y filosóficamente polémico. La Corte concluye entonces que la objeción gubernamental está fundada, pues el artículo 2º desconoce efectivamente la autonomía universitaria.

18- Esta decisión no implica que la Corte cuestione los propósitos de la ley objetada. Como lo anota el Procurador, el transplante de órganos y tejidos presenta una serie de inconvenientes, tanto de orden clínico, como cultural. Estas dificultades han impedido que muchas personas puedan acceder a un tratamiento que les permita el disfrute de sus vidas en condiciones dignas e incluso su propia supervivencia. Ya que los obstáculos clínicos sólo pueden ser superados a través del desarrollo científico – que en nuestro país es notable<sup>21</sup>-, el legislador se ha preocupado por sortear los inconvenientes culturales, derivados de múltiples factores, entre ellos la ignorancia en la materia. Ante esa situación, la promoción del tema a través de campañas educativas -lo más neutras e imparciales posibles- para que la ciudadanía tome conciencia de los beneficios y la responsabilidad que comporta ser donante o receptor de órganos o tejidos, así como de las polémicas que están asociadas a esas prácticas, es un propósito constitucional legítimo. Es importante que en este campo la ciudadanía esté informada debidamente y pueda escoger la posición que considere conveniente para sus intereses personales y los de la comunidad en general, por lo que las campañas informativas son admisibles y relevantes. Es igualmente indudable que el Estado puede desarrollar estrategias para favorecer la donación de órganos, de quienes no tengan objeciones frente a esas prácticas. Sin embargo, esos propósitos, de indudable relevancia constitucional, no pueden desconocer la protección constitucional de la autonomía universitaria, por lo que no puede la ley imponer a las instituciones de educación superior que asuman una determinada posición sobre un tema que es controvertido ética, religiosa y filosóficamente.

La obligación de adoptar una posición frente a la donación de órganos y tejidos, la autonomía de las instituciones educativas y el pluralismo.

19- El análisis precedente muestra que la ley objetada no sólo viola la autonomía universitaria sino que también vulnera la autonomía de las instituciones educativas de primaria y bachillerato, pues a ellas también les impone una determinada visión sobre un tema polémico, ya que los colegios y escuelas también deben desarrollar jornadas destinadas a promover la cultura de la donación. Ahora bien, aunque es claro que la autonomía de las

instituciones de educación primaria y secundaria es menor que aquella de las universidades, sin embargo eso no significa que los colegios y escuelas carezcan de ella. La imposición a esas instituciones educativas de una visión particular sobre un tema polémico, como es la donación de órganos y tejidos, afecta entonces su autonomía educativa, sobre todo si se tiene en cuenta que, como ya se explicó en relación con las universidades, la realización de esas jornadas a favor de la donación no cumplen un papel claro y necesario en la formación académica de los educandos.

20- Por todo lo anterior, la Corte concluye que aunque la objeción gubernamental se fundaba exclusivamente en la afectación de la autonomía universitaria, es necesario declarar la inexecutable de la totalidad del artículo 2º, pues éste viola también la autonomía de las otras instituciones educativas, al imponer como política de Estado el favorecimiento de una cultura de la donación, lo cual limita el alcance del pluralismo, principio básico del ordenamiento jurídico colombiano (CP art. 1º), especialmente en materia educativa. Esta imposición - la de asumir la promoción de la donación y trasplante de órganos y tejidos como una política de Estado- afecta además otros derechos íntimamente relacionados con el pluralismo. Así, este Tribunal ha tenido ocasión de anotar que la Constitución no sólo protege el pluralismo (CP art.7º), sino que además las personas son autónomas y tienen derecho al libre desarrollo de la personalidad (CP art. 16), por lo cual los individuos pueden optar entre distintas posiciones respecto a los mas variados temas<sup>22</sup>. Pero para ello deben contar con información suficiente que les permita actuar como individuos libres. Y por ello la educación debe ser pluralista. Sólo así podrán los educandos, cuando sean adultos, expresar ciertas preferencias personales. Lo anterior es aún más claro por cuanto un sistema pluralista excluye la uniformidad de los patrones culturales en función de un determinado factor (político, religioso o, incluso, de género) razón por la cual el Estado no puede pretender homogeneizar a la población en torno a una opción sobre el trasplante de órganos y tejidos.

21- En conclusión, el carácter pluralista de la Constitución (manifiesto en los artículos 1, 7, 10, 13, 16, 18 y 19, entre otros) no oficializa ningún credo religioso ni otorga privilegio a ninguna concepción de la moral o a convicción ideológica alguna<sup>23</sup>. Por tanto, el Estado no puede imponer a las instituciones educativas que asuman una posición respecto a la donación, pues su papel es garantizarle a los ciudadanos la libertad de optar, poniendo a disposición una información completa y neutral. Si el Estado decidiera imponer a las instituciones educativas su concepción sobre lo bueno al asumir una posición en cuanto a la donación y trasplante, desconocería el carácter pluralista del Estado colombiano, pues excluiría la posibilidad de que los ciudadanos accedieran a información diferente que les permitiera formarse una opinión realmente libre. Ello impediría entonces que la ciudadanía decidiera autónomamente si acoge o no alguna de las visiones, por lo que la Corte concluye que el artículo 2º objetado es inconstitucional en su integridad.

#### Unidad normativa

22- En principio, el examen que realiza la Corte frente a las objeciones del Gobierno se limita al estudio de las normas que éste señala como inconstitucionales y al análisis de los reparos específicamente planteados por el Presidente. Sin embargo, la presente situación es excepcional, puesto que la objeción ha cuestionado el núcleo del proyecto, ya que, tal y como se explicó anteriormente (Cf supra fundamento 6º), el artículo 2º es la base del

conjunto del cuerpo legal, pues dicha disposición establece las jornadas de promoción de la cultura de la donación, y todo el proyecto está orientado precisamente a promocionar una visión sobre el trasplante y la donación de órganos y tejidos. Como ya se explicó, el proyecto busca institucionalizar un día nacional de la donación (art. 1º) en el cual las instituciones educativas de cualquier nivel deberán informar y fortalecer la cultura de la donación (art. 2º), y pretende que el gobierno nacional, a través de un documento CONPES, defina una política de apoyo a entidades que trabajan para promover la donación y trasplante (art. 3). Además, crea un comité permanente que diseñe políticas para promover la donación (art. 4) y ordena incluir distintivos para los donantes que así lo soliciten en determinados documentos de identidad (art. 5). En tales circunstancias, teniendo en cuenta que el núcleo del proyecto ha resultado inconstitucional, en el presente caso es necesario, de conformidad con el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, realizar unidad normativa y declarar la inconstitucionalidad de la totalidad del proyecto. En efecto, aunque el gobierno no objetó todos los artículos del proyecto de ley, la Corte declarará la inconstitucionalidad de todas las disposiciones del mismo, por estar inescindiblemente ligadas con la idea de establecer jornadas educativas para promover la donación y trasplante de órganos y tejidos<sup>24</sup>.

23- Para realizar esa unidad normativa, la Corte recuerda que el proyecto de ley bajo examen diseña un sistema de promoción de la donación y trasplante de órganos y tejidos, cuyo pilar es la consideración de las bondades de estos métodos. En tales circunstancias, si el pilar del sistema es declarado inexecutable, es lógico concluir que debe también declararse la inconstitucionalidad de todo el sistema. Ello es explicable porque no tiene sentido preservar en el ordenamiento elementos de una totalidad, que carecen de contenido propio tomados aisladamente, pues su verdadero significado depende de su lugar en la totalidad normativa de la cual formaban parte. Eso no significa que todos los contenidos normativos de un sistema declarado inexecutable estén viciados de inconstitucionalidad, pues pueden ser, tomados aisladamente, o incorporados en otro contexto, perfectamente válidos. Sin embargo, debido a la unidad profunda de sus diferentes componentes normativos, es necesario declarar la inexecutable de todo un sistema, si la Corte concluye que sus pilares básicos son contrarios a la Carta.

24- La anterior doctrina no es nueva, pues esta Corporación había llegado a la misma conclusión anteriormente. Así, la sentencia C-087 de 1998 concluyó que la exigencia de la tarjeta de periodista, que estaba regulada en algunos artículos de la Ley 51 de 1975, era inconstitucional. La Corte consideró entonces que toda la ley debía ser declarada inexecutable, a pesar de que algunos de sus artículos eran válidos, pues ese cuerpo normativo estaba basado en la figura de la tarjeta de periodista.

Igualmente, la sentencia C-557 de 2000 declaró la inexecutable de la totalidad del Plan Nacional de Desarrollo, por vicios de procedimiento en su formación, a pesar de que sólo algunas de las disposiciones de la ley se habían visto afectadas por esos vicios. La Corte concluyó que era necesario retirar del ordenamiento la totalidad de la misma, por cuanto ese cuerpo normativo formaba un sistema presupuestal, de suerte que el retiro de una cantidad importante de sus disposiciones afectaba todo el sentido de la ley.

Finalmente, la sentencia C-251 de 2002 declaró la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley 684 de 2001, pues concluyó que ese cuerpo normativo formaba un sistema seguridad y

defensa nacional, cuyo eje – el llamado poder nacional- resultaba contrario a la Carta.

En el presente caso resulta aplicable la anterior doctrina, pues el eje del proyecto (el artículo 2º) ha sido encontrado inconstitucional, por desconocer la autonomía de las instituciones educativas y el pluralismo, al imponer a esas instituciones la obligación de promover la cultura de la donación. Esta declaratoria de inexecutable afecta entonces el conjunto del proyecto, por lo que la Corte deberá declarar la inconstitucionalidad de la totalidad del mismo.

#### VIII. DECISION

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

#### RESUELVE:

Declarar FUNDADAS las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional contra el Proyecto de Ley No. 238/02 Senado – 085/01 Cámara “Por el cual se ordena una ley de honores que institucionaliza el día nacional de la donación de órganos y trasplante de órganos y tejidos de la República de Colombia”, y por consiguiente declarar INEXEQUIBLE el citado proyecto.

Notifíquese, cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese y cúmplase.

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Ver la sentencia T-104 de 1996.

2 Ver constancias secretariales contenidas en los folios 164 y 165 del expediente.

3 Con referencia al término de los seis días hábiles pueden consultarse, entre otras, las Sentencias C-268/95, C-380/95, C-292/96 y C-028/97.

4 Fls. 25 y 11 a 22 del expediente. El proyecto fue recibido en la Presidencia de la República el 6 de noviembre de 2002 y la objeciones fueron presentadas el 15 de noviembre siguiente.

5 Ver Sentencia T-492 de 1992

6 Sentencia T-425 de 1993

7 Sentencia C-1435 de 2000

8 Sentencia C-310 de 1996. En el mismo sentido, ver, entre otras, la sentencia C-829 de 2002

9 Ver entre otras las Sentencias T- 02 de 1994, T-180 de 1996 y C-008 de 2001.

10 Ver Sentencia T-310 de 1999.

11 Ver la sentencia C-220 de 1997

12 Sobre algunos problemas éticos y jurídicos que suscita la donación por menores, ver, entre otros, ver de la American Medical Association el documento E-2. 67 "The Use of Minors as Organ and Tissue Donors" consultado en Internet en [www.ama-assn.org/ama/pub/category](http://www.ama-assn.org/ama/pub/category)

13 Ver al respecto, L D de Castro. "Human organs from prisoners: kidneys for life" en Journal of Medical Ethics 2003;29:171-175.

14 Sobre las posibilidades y límites de un sistema de consentimiento presunto para efectos de transplante, ver V English and A Sommerville "Presumed consent for transplantation: a dead issue after Alder Hey?" en Journal of Medical Ethics 2003;29:147-152

15 Sobre la discusión ética de las posibilidades y límites de las recomendaciones destinadas a autorizar la remoción de órganos de cadáveres, incluso contra la voluntad manifestada por la persona en vida, ver C L Hamer and M M Rivlin. "A stronger policy of organ retrieval from cadaveric donors: some ethical considerations" en Journal of Medical Ethics 2003;29:196-200

16 Sobre este debate, ver Donald Joralemon "Shifting ethics: debating the incentive question in organ transplantation" en Journal of Medical Ethics 2001; 27:30-35

17 Sobre los problemas éticos de las definiciones de muerte y su relación con los trasplantes, ver I H Kerridge, P Saul, M Lowe, J McPhee and D Willia. "Death, dying and donation: organ transplantation and the diagnosis of death" en Journal of Medical Ethics 2002;28:89-94. Ver también Greenberg G. "As good as dead" en The New Yorker 2001 Agosto 13; 36-41. Ver también Seltzer DL, Arnold RM, Siminoff LA. "Are non-heart-beating cadaver donors acceptable to the public?" en Journal of Clinical Ethics 2000 Winter; 11(4):347-57.

18 Ver Hans Jonas. Técnica, medicina y ética. Barcelona, Piado, 1997, capítulo 10 sobre muerte cerebral y bancos de órganos.

19 Pero el tema dista de ser pacífico en el Islam. Otras interpretaciones coránicas admiten los trasplantes cuando éstos sean necesarios para salvar la vida de otra persona, pues en ese evento, la regla de necesidad podría justificar la práctica. La conclusión para estas escuelas islámicas es que el trasplante de órganos vitales (como corazón) está permitido, mientras que no lo está aquel de órganos no vitales (como la retina). Pero esta posición es rechazada por otras interpretaciones, que admiten el trasplante también de órganos no vitales, como la córnea, pues consideran que la remoción de órganos es respetuosa del cuerpo de la persona fallecida. Finalmente, otros intérpretes consideran que el punto no es claro en el Islam. Para una visión de algunas perspectivas islámicas, ver la presentación de Mufti Muhammad ibn Adam, Darul Iftaa (Leicester, UK) en Internet, [www.themodernreligion.com/misc/hh/organ-transplant.html](http://www.themodernreligion.com/misc/hh/organ-transplant.html).

20 Para una defensa de esa posición, ver H E Mesón. "It is immoral to require consent for cadaver organ donation" en Journal of Medical Ethics 2003;29:125-127

21 Ver intervención de la Corporación DAVIDA.

22 Ver la sentencia C-112 de 2000, cuyo criterio es reiterado en la sentencia C-371 de 2000.

23 Ver la sentencia T-104 de 1996.

24 Sobre el alcance de la unidad normativa, ver, entre otras, las sentencias C-320 de 1997, fundamentos 2 y ss, C-448 de 1997, fundamentos 22 y ss, C-481 de 1999, fundamentos 3 y ss y C-992 de 2000. Sobre una aplicación similar a la del caso bajo examen ver la sentencia C-251 de 2002.