



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XI - Nº 326

Bogotá, D. C., lunes 12 de agosto de 2002

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

LUIS FRANCISCO BOADA GOMEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO (E.)

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

OBJECIONES PRESIDENCIALES

OBJECIONES

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2002

Doctor

LUIS ALFREDO RAMOS BOTERO

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad.

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional se permite devolver por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia, el Proyecto de ley número 82 de 2001 Senado, número 184 de 2001 Cámara, por la cual se ceden las rentas y la administración de unos bienes de la Nación al municipio de Zipaquirá.

El proyecto de ley de origen parlamentario, fue presentado ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador Alfonso Angarita Baracaldo.

OBJECIONES POR INCONSTITUCIONALIDAD

1. Violación de los Artículos 150 y 154 de la Constitución Política

El artículo 154 de la Constitución Política, señala la exigencia de contar con la iniciativa gubernamental para el desarrollo de los proyectos de ley que, entre otras, conceden autorizaciones para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales, con base en la necesidad de mantener la dirección y orientación de la actuación de la Administración, en cabeza del Presidente de la República.

Frente a este tema se ha pronunciado la Corte Constitucional en el siguiente sentido:

“El propósito fundamental buscado por el Constituyente al radicar en cabeza del Gobierno la presentación de ciertos proyectos de ley, no es otro que el confiar al Ejecutivo la responsabilidad de orientar el gasto público, partiendo del supuesto de que aquel órgano detenta con exclusividad el recto criterio para interpretar las necesidades del Estado” (sentencia C-547 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz).

En otra oportunidad, frente al mismo asunto, expresó lo siguiente:

“[...] 10. Las materias que de manera excepcional están reservadas a la iniciativa del Gobierno, se encuentran expresamente consagradas en el mismo artículo 154 de la Carta y se refieren exclusivamente al Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas (C. P. art. 150-3); a la estructura de la administración nacional (C. P. art. 150-7); a las autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos (C. P. art. 150-9); al presupuesto general de la Nación (C. P. art. 150-11); al Banco de la República y su Junta Directiva (C. P. art. 150-22); a las normas generales sobre crédito público, comercio exterior y régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso y de la Fuerza Pública (C. P. art. 150-19, literales a), b) y e)); a la participación en las rentas nacionales o transferencias de las mismas (C. P. art. 154); a los aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales (C. P. art. 154); a las exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (C. P. art. 154)” (cursivas fuera del texto)¹.

Al estudiar las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad, en relación con el Proyecto de ley número 201 de 1997 Senado, 146 de 1996 Cámara de Representantes, “por medio de la cual se declara un monumento nacional, se honra la memoria de un servidor de la patria y se dictan otras disposiciones”, la Corte Constitucional precisó su posición con respecto a las leyes que conceden autorizaciones para celebrar contratos de la siguiente forma:

“La expedición de la ley de autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales es, como se ha indicado, una de aquellas materias que la Constitución exceptúa del principio de libre iniciativa legislativa y, por lo tanto, la presentación de proyectos de ley relativos a estos asuntos es de competencia exclusiva del Gobierno Nacional, o excepcionalmente cuando dicho requisito no se configura, es viable el proyecto siempre y cuando se acredite el aval gubernamental. Se declarará la inconstitucionalidad invocada por el Presidente de la República respecto de la autorización dada en el proyecto de ley al Gobierno

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-360 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

para celebrar acuerdos y contratos requeridos para el cumplimiento de los fines de la ley, en cuanto el artículo materia de objeción lesiona lo dispuesto en el artículo 154 superior”².

Así mismo, en la Sentencia C-581 de 1997 precitada, la honorable Corte Constitucional se pronunció en el siguiente sentido:

“Finalmente, esta Corporación señala que, en relación con la autorización que el artículo 3° del proyecto concede al Ejecutivo para celebrar los contratos que sean necesarios para la ejecución plena de lo que se dispone en el referido proyecto, si bien dicha autorización está dentro de la órbita de sus competencias al tenor de lo dispuesto por el numeral 9 del artículo 150 de la Constitución, carece de facultades para otorgarla sin la previa solicitud que le formule en tal sentido el Gobierno Nacional. Es esta la conclusión que se desprende de la lectura armónica de la norma citada y el artículo 154 superior, que a su tenor literal dice que “no obstante, 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...” (cursivas fuera del texto).

Esta limitación de la iniciativa gubernamental para las leyes que autorizan la celebración de contratos, encuentra su fundamento en el clásico principio de separación de funciones, toda vez que la celebración de contratos es actividad típicamente ejecutiva, es arbitrio clarísimo para llevar a cabo la actividad propia de la Administración, de ahí que deba salvaguardarse cierto ámbito de autonomía al Gobierno en la realización de las competencias que le son más propias”³.

De ello se deriva que el artículo 1° del proyecto de ley en estudio, al disponer que, a partir de su entrada en vigencia, la Nación cederá a favor del municipio de Zipaquirá, la administración y la totalidad de los ingresos provenientes del valor que se pague por la entrada a visitar la Catedral de Sal, así como los provenientes de los demás bienes que conforman el complejo turístico, vulnera el precitado artículo 154 de la Constitución Política, por adolecer de la falta de iniciativa gubernamental, necesaria para estos efectos.

El artículo 1° en comento va más allá, vulnerando también el artículo 150 de la Carta Política, pues no otorga una autorización al Gobierno Nacional para la cesión de unos recursos, sino que, imparte una orden, que debe ser cumplida a partir de la entrada en vigencia de la norma. En los términos del numeral 9 del artículo 150 Superior, el Congreso solamente tiene facultades constitucionales, para “conceder autorizaciones al Gobierno” en esta materia, y por tanto, impartir órdenes excede su mandato constitucional. De este modo, aún si contara con la iniciativa gubernamental mencionada, el artículo resultaría inconstitucional por establecer una obligación a cargo del Gobierno Nacional.

De conformidad con lo expuesto, el artículo 1° del proyecto de ley está violando los artículos 150 y 154 de la Constitución Política pues no contó con la iniciativa gubernamental, necesaria en el trámite de este tipo de leyes y, además, está excediendo el legislativo sus facultades constitucionales al ordenarle al Ejecutivo hacer una cesión de unos recursos, cuando solamente debía mediar una autorización, previa solicitud del Gobierno Nacional.

2. Vulneración del artículo 136 de la Constitución Política

Con la disposición contenida en el artículo 1° del proyecto de ley en estudio, como se expuso en el numeral anterior, el Congreso se inmiscuye en la facultad propia del Ejecutivo de determinar el momento y la oportunidad adecuada para solicitar una autorización con el fin de ceder unos recursos al municipio de Zipaquirá, pues ordena que esto se haga sin que haya mediado solicitud previa del Gobierno Nacional.

Esto vulnera el artículo 136 de la Constitución Política, el cual expresamente prohíbe al Congreso, “[...] Inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades [...]”.

La competencia para solicitar una autorización al Legislativo con el objetivo de ceder unos recursos nacionales, es privativa del Gobierno Nacional, y la intromisión del Legislativo en esta materia contraría la prohibición establecida constitucionalmente, en el artículo 136 precitado.

3. Violación al artículo 151 de la Constitución Política

El artículo 151 de la Constitución Política prescribe que el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa, por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras.

De otro lado, el artículo 157 de la Carta establece que ningún proyecto será ley, sin el requisito de haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara.

El artículo 142 de la Constitución contempla que será la ley la que determine el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse.

Con estos antecedentes constitucionales, se expidió la Ley 3ª de 1992, mediante la cual se determinaron las comisiones constitucionales permanentes y las materias que a cada cual correspondería estudiar. El Congreso debe respetar el contenido de esta ley, pues determina el trámite legislativo a seguir.

El proyecto de ley en estudio, que trata de las disposiciones de unos bienes nacionales que deben ser cedidos al municipio de Zipaquirá, se tramitó por comisiones terceras permanentes cuando debió tramitarse por las comisiones cuartas.

En efecto, las comisiones cuartas, como lo dispone con claridad el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, deberán conocer de las leyes relacionadas con: “Enajenación y Destinación de Bienes Nacionales”, por lo cual el citado proyecto de ley debió tramitarse por esta comisión y no por la tercera.

Con este trámite por una comisión diferente, se está frente a la vulneración de la Constitución Política (artículo 151 superior) por un vicio en la formación de la ley.

En relación con el desconocimiento de esta disposición a la hora de llevar adelante el trámite legislativo, la Corte Constitucional ha indicado que:

“Ahora bien, resta indicar que, como lo manifestó esta Corporación, la violación a lo dispuesto en el mencionado artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, acarrea un vicio de relevancia constitucional, que daría lugar a la declaración de inexecutable de la disposición legal irregularmente tramitada. En efecto, sobre este asunto ha dicho la Corte: (...)”

“Para la Corte Constitucional es evidente que los citados preceptos no pueden interpretarse de manera aislada o en contradicción con las previsiones del artículo 151 C. P., a cuyo tenor ‘el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa’.

“Entonces, cuando en el artículo 142 se deja en manos de la ley la determinación sobre las materias en las que habrá de ocuparse cada una de las comisiones constitucionales permanentes, debe entenderse que esa ley no es otra que la ley orgánica, por la cual se ordena todo lo relacionado con las funciones legislativas del Congreso, ya que la función primordial de tales comisiones, que consiste en dar primer debate a los proyectos de ley, es, por ello, esencial y primariamente legislativa.

“En desarrollo de los mandatos constitucionales, el Congreso expidió la Ley 3ª de 1992, referente a las comisiones del Congreso.

“En su artículo 2°, la mencionada ley dispuso que en cada una de las cámaras existirían siete (7) comisiones, a las cuales fueron asignados diversos temas.

(...)

² Corte Constitucional, Sentencia C-740 de 1998, M.P. Hernando Herrera Vergara.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-581 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

De todo lo anterior se concluye que ya el legislador, invocando la atribución que le confiere el artículo 142 de la Carta Política, había definido el punto que ahora se controvierte. Si lo hizo mediante ley tramitada como orgánica en cuanto relativa a las funciones legislativas del Congreso, será asunto que la Corte Constitucional no establecerá en esta sentencia, ya que el objeto de proceso no es aquí el de la constitucionalidad de la Ley 3ª de 1992, pues no ha sido demandada, ni el de verificar cuál es su naturaleza específica desde el punto de vista formal. Entonces, la alusión que se hace no implica necesario aval de su constitucionalidad”.

(...)

En consecuencia, las leyes que hayan sido tramitadas en primer debate por una comisión constitucional permanente carente de competencia para ocuparse de las materias de que trata la respectiva ley, son inconstitucionales por vulnerar las disposiciones del artículo 151 de la Carta. En efecto, dicha norma supedita el ejercicio de la actividad legislativa a las disposiciones de una ley orgánica, la cual, en materia de competencias de las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República, es para efectos del control de constitucionalidad y con la advertencia realizada en la sentencia antes citada, la Ley 3ª de 1992”.

Por tanto, y de conformidad con lo expuesto, es claro que el trámite que se dio al proyecto de ley en estudio, ha vulnerado el artículo 151 de la Constitución Política.

OBJECIONES POR INCONVENIENCIA

Con respecto a la cesión de la administración de la Catedral, hay que hacer precisión que la mina de sal y la Catedral son una unidad y que, de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Minas, las salinas pertenecen a la Nación, con un régimen propio de explotación:

Artículo 12. Salinas. De conformidad con el artículo 5º de este código, los depósitos y yacimientos de sal gema, para todos los efectos legales, son de propiedad del Estado y deberán regularse por lo dispuesto en este Código.

También pertenecen al Estado, como bienes fiscales concesibles, la sal marina y las vertientes de agua salada cuya concentración sea superior a seis (6) grados B del areómetro de Beaumé.

La exploración y explotación de los yacimientos y depósitos de sal gema, sal marina y vertientes de agua salada, se hará sometida al régimen común de la concesión regulada por este Código (cursivas fuera del texto).

La cesión de la administración puede traer problemas técnicos de gestión, ya que, si tanto la mina como la catedral comparten un destino común, la explotación de esta envuelve necesariamente aquella y, por tanto, es preciso que exista una unidad de manejo y gobierno en las mismas.

De otro lado, por razones de orden legal se está considerando la terminación del contrato suscrito entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Minas y Energía y el IFI, conocido como Concesión Salinas. Lo que implica su posterior liquidación, que conlleva la realización de un corte de cuentas, respecto de la Concesión y las respectivas entregas, así como la elaboración de un inventario de los bienes. Por esta razón, tampoco sería conveniente que en este momento se entregue la administración de la Catedral al municipio de Zipaquirá, pues ella eventualmente generaría mayores dificultades en el proceso de determinación de las responsabilidades reputables a cada una de las partes del citado contrato.

Reiteramos a los honorables Congresistas nuestros sentimientos de consideración y respeto.

Atentamente,

ANDRES PASTRANA ARANGO

El Director del Departamento Nacional de Planeación, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Carlos Echeverry.

El Ministro de Desarrollo,

Eduardo Pizano de Narváez.

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2002

Doctor

LUIS ALFREDO RAMOS BOTERO

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional se permite devolver por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia, el Proyecto de ley número 087 de 2000 Senado, número 147 de 2001 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones en materias urbanísticas.*

El proyecto de ley de origen parlamentario, fue presentado ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador Gabriel Zapata Correa.

OBJECIONES POR INCONSTITUCIONALIDAD

1. Violación del artículo 13 de la Constitución Política

El artículo 13 de la Constitución Política establece que:

“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosofía”.

De acuerdo con el texto transcrito, se predica la igualdad de todos los colombianos frente a la ley. La Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas oportunidades, dejando claro que esa igualdad debe ser real, sobre el particular ha expresado:

“La Corte Constitucional se ha referido al derecho a la igualdad en múltiples ocasiones, señalando que si bien la Carta Fundamental colombiana en su artículo 13 establece un principio general, según el cual, ‘todas las personas nacen libres e iguales ante la ley’ y, deberán recibir la ‘misma protección y trato de las autoridades’, también establece que ‘gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica’¹. Estos preceptos se traducen en la práctica en la posibilidad de que personas que se encuentran en las mismas circunstancias reciban idéntico tratamiento por parte de las autoridades, y en el mismo sentido, que las diferencias de trato, obedezcan a criterios razonables de diferenciación que tengan un sustento objetivo”².

De lo expuesto, se deduce que el principio general es el trato igual a personas que se encuentran en circunstancias idénticas y el trato diferente para personas que se encuentran en situaciones de hecho diferentes, pues así se puede predicar una igualdad real. También se plantea como parte del principio a la igualdad, que cuando se establece un trato diferente a unas personas, esa diferencia debe estar sentada bajo criterios razonables y justos.

Por ello, no pueden hacerse distinciones injustificadas entre los administrados que se encuentren en circunstancias idénticas, pues se rompería la igualdad. Así lo ha manifestado la Corte Constitucional al señalar que:

“La igualdad se rompe cuando, sin motivo válido –fundado en razones objetivas, razonables y justas–, el Estado otorga preferencias o establece discriminaciones entre los asociados, si éstos se encuentran en igualdad de circunstancias o en un nivel equiparable desde el punto de vista fáctico.

¹ Cfr., entre muchas, la Sentencia T-591 de 1992. M. P. Jaime Sanín Greiffenstein.

² Sentencia C-1112 de 2000. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

*En otros términos, la igualdad se ve afectada cuando personas a las cuales, por la identidad de hipótesis en que se hallan, debería aplicarse la misma regla, se ven tratadas de manera distinta, que riñe con un criterio mínimo de justicia distributiva*³.

El artículo 1° del proyecto de ley en estudio, establece una diferencia injustificada con relación a las licencias de urbanismos que no sean aprobadas en el término de 45 días. Como la misma norma lo determina, las licencias de urbanismo pueden ser expedidas por las entidades competentes o por los curadores urbanos, pero establece una distinción respecto de las licencias que expiden los curadores urbanos, pues dispone el 2° inciso del artículo 1° que, para el caso de las licencias expedidas por éstos opera el silencio administrativo positivo, dejando sin este mismo efecto las licencias expedidas por las otras autoridades.

Esta distinción absolutamente injustificada hace que en los municipios donde no existen curadores urbanos, si las entidades competentes para expedir las licencias no responden en los 45 días que contempla la norma, no operaría el silencio administrativo positivo, creando esta disposición una situación de desigualdad manifiesta e irrazonable.

Es probable que el Legislador no haya querido establecer esta diferencia y que solamente se trate de una redacción desafortunada del artículo 1° del proyecto de ley en estudio, no obstante, no puede el Ejecutivo dejar pasar de largo esta injusticia que se cometería con las personas que tramitaran sus licencias de urbanismo en municipios donde no se encuentre implementada la figura de los curadores urbanos, que en el país corresponde a la mayoría. Por ello se resalta la inconstitucionalidad del artículo 1° del proyecto, que vulnera el derecho a la igualdad contemplado en el artículo 13 de la Carta Política.

OBJECIONES POR INCONVENIENCIA

1. Errores de transcripción

a) Artículo 3°

El párrafo del artículo 3° del proyecto de ley en estudio, establece que:

*“Párrafo. Tiene el carácter de grave toda infracción urbanística contemplada en la presente ley, que genere impactos ambientales no mitigables o el deterioro irreparable de los recursos **rurales** o del patrimonio arquitectónico y cultural, la reincidencia de la falta, o la **contravención a las normas urbanísticas estructurales del Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, así como la contravención a las normas establecidas en la Ley 400 de 1997**”.* (Resaltado fuera del texto original).

Se considera que hay un error de transcripción, pues en el texto aprobado en la plenaria del Senado el 30 de octubre de 2001, se definió dentro de los parámetros que permitirán graduar las multas de acuerdo con la gravedad de la infracción, “el deterioro irreparable de los recursos **naturales**” y no **rurales**, como equivocadamente se reproduce en el texto aprobado en la Cámara de Representantes.

b) Artículo 10

En el inciso 2° del artículo 10, es preciso corregir un error de transcripción pues al final del mismo se repite la palabra “urbanización”, cuando expresa que la curaduría urbana implica el ejercicio de una función pública para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito o municipio, a través del otorgamiento de licencias de **urbanización**, de construcción y de **urbanización**”.

Entiende este Despacho que la referencia que el Congreso de la República quiso mencionar aludía al término “parcelación”, en

concordancia con la definición de curador urbano contenida en el inciso primero del mismo artículo. No resulta lógico entonces que se repita la palabra “urbanización”.

c) Artículo 11

De otro lado, en el artículo 11 del proyecto, que modifica el artículo 137 de la Ley 388 de 1997, se hace referencia a la Ley 5ª de **1991** cuando en realidad se debió hacer referencia a la Ley 5ª de **1992**, pues es en esta última que se habla del tema al que se refiere la norma citada.

2. Revivir trámites que se encuentran eliminados

Los artículos 15, 16 y 17 del proyecto de ley en estudio establecen que:

“Artículo 15. Todo establecimiento de comercio para su apertura y funcionamiento requiere previamente de permiso y licencia expedida por el Alcalde, o funcionario en quien éste delegue esta función.

Parágrafo. Además de los requisitos exigidos por el artículo 2° de la Ley 232 de 1995, los establecimientos abiertos al público para obtener su licencia de funcionamiento deberán acreditar el visto bueno de bomberos, o de quien haga sus veces, sobre seguridad, dotación y cumplimiento de las normas del Código de Seguridad Humana por parte de los inmuebles o locales en donde funcionarán los mismos.

Artículo 16. A partir de la vigencia de esta ley, los nuevos establecimientos de comercio no podrán funcionar o abrir sus puertas al público si carecen de la respectiva licencia de funcionamiento y en caso de hacerlo serán sancionados por el Alcalde o Inspector de Policía con el cierre del mismo hasta que obtengan dicho permiso. Los establecimientos actualmente en funcionamiento tienen un plazo de seis (6) meses para tramitar la expedición de su licencia.

Artículo 17. Deróganse los artículos 1°, 4° y literal e) del artículo 2° de la Ley 232 de 1995 y demás disposiciones que sean contrarias”.

Las disposiciones citadas lo que hacen es revivir la figura del otorgamiento de los permisos o licencias de funcionamiento para los establecimientos dedicados al comercio, lo cual, en concepto del Ejecutivo, es totalmente inconveniente puesto que fueron proscritos, tanto por la Ley 232 de 1995, como por el Decreto 2150 de 1995, norma extraordinaria expedida por el Gobierno Nacional con el objeto de suprimir y reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, a fin de garantizar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y promover la prosperidad general, mediante la eliminación de toda regulación, trámite o requisito que dificultara el ejercicio de las libertades ciudadanas.

De conformidad con el artículo 18 de la Ley 489 de 1998, debe ser un objetivo permanente de la Administración Pública, la supresión y simplificación de trámites, por ello, quiere el Ejecutivo llamar la atención del Congreso de la República sobre la inconveniencia de revivir las licencias de funcionamiento de los establecimientos de comercio, que habían sido eliminadas con el criterio de ser trámites innecesarios.

Reiteramos a los honorables Congresistas nuestros sentimientos de consideración y respeto.

Atentamente,

ANDRES PASTRANA ARANGO

El Ministro de Desarrollo,

Eduardo Pizano de Narváez.

³ Sentencia C-348 de 1997. M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2002

Doctor

LUIS ALFREDO RAMOS

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional se permite devolver por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia el Proyecto de ley número 158 de 2001 Senado, número 151 de 2001 Cámara, *por la cual se reglamentan las especialidades médicas de: Hematología, Oncología Clínica, Hematología / Oncología, Hematología Pediátrica, Oncología Pediátrica y Hematología / Oncología Pediátrica y se dictan otras disposiciones*, el cual fue presentado por el honorable Senador José Jaime Nicholls, ante la Secretaría General de la Corporación a su digno cargo.

OBJECIONES POR INCONSTITUCIONALIDAD

1. Violación de los artículos 136 numeral 1 y 150 numeral 19 de la Constitución Política

En el artículo 150 numeral 19 superior se consagra la atribución a cargo del Congreso de dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos. En desarrollo de esta disposición, el legislador expidió la Ley 4ª de 1992, mediante la cual se fijaron las normas generales en materia del régimen salarial de los servidores públicos.

Sobre este tema, la Corte Constitucional ha sostenido:

“(…)

La determinación de la remuneración de los servidores del Estado tiene hondas implicaciones en la política económica. En efecto, de los niveles de los salarios depende en buena medida el equilibrio fiscal. Y, como es sabido, la situación de las finanzas públicas afecta fundamentalmente el estado de la economía en general. De ahí que sea congruente que al Presidente, que, como se ha visto, tiene una responsabilidad destacada en materia de política económica, se le asigne también la atribución de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la fuerza pública, y la de determinar el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

(…)”¹

En el literal 1º, su párrafo, así como en los literales 2º y 3º del artículo 10 del proyecto de ley se establece como derecho de los médicos Supra Especialistas en Hematología, Oncología Clínica, Hematología / Oncología, Hematología Pediátrica, Oncología Pediátrica y Hematología / Oncología pediátrica de las entidades pertenecientes al Sistema de Seguridad Social, estar clasificados como profesionales universitarios especializados, recibir una asignación igual a la que reciben los profesionales con especialización o quienes desempeñen cargos equivalentes en dicha entidad, recibir la asignación correspondiente a su clasificación y recibir honorarios que estén a la altura de las condiciones dignas y justas y de la delicada labor médica desarrollada en el ejercicio de la especialidad.

Con estas disposiciones el legislador está invadiendo las competencias propias del Presidente de la República, respecto de las cuales, de conformidad con lo indicado en la Constitución Política, el Congreso únicamente está facultado para dictar normas generales que fijen los objetivos y criterios. Por revestir la Ley 4ª de 1992 el carácter de ley marco, le está vedado al legislador dictar regulaciones específicas y únicamente debe limitarse a determinar reglas generales.

Al respecto, la alta Corporación Constitucional determinó:

“(…)

Como mediante ley marco se establecen apenas las directrices, posteriormente desarrolladas por el Gobierno a través de decretos administrativos, el Congreso puede, al dictar una ley en las materias dichas, vaciar de contenido la atribución que la Constitución confía al Presidente de la República y, por tanto, le está vedado establecer ella misma y de modo absoluto todos los elementos de la regulación.

(…)”²

En esa medida, el proyecto de ley analizado resulta violatorio de los principios que rigen el régimen salarial de los servidores públicos, al imponer condiciones adicionales a la fijación de salarios de estos profesionales de la medicina que pertenecen al sector público.

Por su parte, el artículo 136 de la actual Carta Política señala la prohibición para el Congreso de inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades. Se observa que con el proyecto de ley en estudio el legislador está vaciando la competencia del Primer Mandatario para fijar el régimen salarial de los servidores públicos.

Por lo tanto, se considera que los literales de la iniciativa parlamentaria antes enunciados violan los artículos 150 numeral 19 y 136 numeral 1 de la Constitución Política.

2. Violación del artículo 13 de la Constitución Política

La libertad del legislador en la realización de las leyes encuentra ciertos límites indiscutibles en la Constitución, la cual no le permite actuar arbitrariamente, sino de conformidad con los parámetros que ella misma establece, en ese orden de ideas y una vez efectuada la revisión del artículo 10 literal 1º, párrafo se encuentra que este aparte del proyecto, vulnera el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la actual Carta Política.

La Corte Constitucional ha señalado en lo relativo al principio de igualdad que el mismo “(…) responde a la necesidad de otorgar el mismo trato a quienes se encuentran en semejantes o iguales condiciones y de adoptar medidas distintas para quienes se hallan en hipótesis diversas, mediante la razonable búsqueda, por parte de la autoridad, del equilibrio y la ponderación (…)”³. Así las cosas, el “derecho” de estos profesionales de ser contratados por el hecho de contar con las especializaciones objeto de la iniciativa, determina el crear vía legal una nueva carga para las entidades del Sistema de Seguridad Social, a favor de un grupo determinado de profesionales, generando una condición especial y diferente respecto de aquellos profesionales de la salud que también cuenten con especialidades médicas de iguales o similares condiciones, dejando de lado los criterios del equilibrio y ponderación constitutivos del principio de igualdad.

Como argumento adicional al expuesto se considera pertinente mencionar lo expresado por la alta Corporación en torno al mismo tema:

“(…)

La igualdad, en sus múltiples manifestaciones –igualdad ante la ley, igualdad de trato, igualdad de oportunidades–, es un derecho fundamental de cuyo respeto depende la dignidad y la realización de la persona humana. Las normas que otorgan beneficios, imponen cargas u ocasionan perjuicios a personas o grupos de personas de manera diversificada e infundada contrarían el sentido de la justicia y del respeto que toda persona merece. La discriminación, en su doble acepción de acto o resultado, implica la violación del derecho a la igualdad. Su prohibición constitucional va dirigida a impedir que se coarte, restrinja o excluya el ejercicio de los derechos y libertades de una o varias personas, se les niegue el acceso a un beneficio o se otorgue un privilegio sólo a algunas, sin que para ello exista justificación objetiva y razonable.

¹ Sentencia C-132 de 1997 Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

² Sentencia C-196 de 1998.

³ Sentencia 925 de 2000 Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández.

(...)”

En este orden, si bien el principio de igualdad autoriza un trato diferente, el mismo debe estar razonable y objetivamente justificado, no encontrándose estos elementos en el proyecto objeto de estudio.

OBJECIONES POR INCONVENIENCIA

No obstante ser la regulación de las diversas profesiones y títulos de idoneidad una expresión particular de la facultad que la Constitución confiere al Legislador, a través de la cual, se busca el permitir que las autoridades competentes ejerzan las funciones de inspección y vigilancia sobre aquellas profesionales que implican un riesgo social, determinar de manera clara y precisa los deberes de la profesión y el procedimiento dirigido a la sanción por conductas irregulares en el ejercicio de la misma, se considera conveniente que el Gobierno Nacional, como órgano llamado a concurrir a la formación de las leyes, efectúe algunas observaciones, dirigidas a precisar algunos elementos del proyecto de ley a sancionar.

Así se tiene:

1. Teniendo como marco la Ley 30 de 1992, la definición de Estándares de Calidad para la creación y funcionamiento de programas académicos de pregrado y de especializaciones para carreras de alto impacto social, fueron establecidos como instrumentos de inspección y vigilancia de la Educación por parte del Gobierno Nacional.

En esa línea el Instituto para la Educación Superior, Icfes, con el apoyo mayoritario de las distintas comunidades y asociaciones académicas, ha venido elaborando los estándares de calidad para la creación y funcionamiento de programas académicos, los cuales tienen como objetivo definir las condiciones mínimas que deben cumplir los distintos programas, a fin de que el Estado pueda asegurar a los usuarios el derecho a una oferta educativa de calidad que cuente con las condiciones requeridas para asegurar una formación pertinente de los futuros profesionales.

Los estándares definen exigencias básicas de calidad, teniendo en cuenta la especialidad de cada uno de los programas: justificación, denominación académica, aspectos curriculares básicos, formación investigativa, proyección social, sistemas de selección, sistemas de evaluación, personal docente, dotación de medios educativos, infraestructura física, autoevaluación y estructura académico-administrativa.

En ese orden de ideas, se expidieron de manera inicial los Decretos 917, 792, 2802, 916 de 2001 y 808, 936, 937, 938, 939 y 940 de 2002, mediante los cuales se establecieron los estándares mínimos para las profesiones de ciencias de salud (Medicina, Enfermería, Bacteriología, Terapia Física, Terapia Ocupacional, Optometría, Odontología y Nutrición y Dietética); Ingeniería; Derecho, Maestría y Doctorados, Arquitectura, Administración, Contaduría Pública, Comunicación e Información y Economía.

Estos decretos, así como el proyecto de decreto presentado a la Presidencia de la República relativo a los Estándares de Calidad de Especialidades Médico Quirúrgica en Medicina, discutidos ampliamente con las distintas comunidades académicas tienen su justificación en cuanto se requiere contar con reglas claras para el ejercicio de la función constitucional de Inspección y Vigilancia, constituyendo un avance significativo en la definición de una política de calidad para el país.

Desde el punto de vista jurídico, el legislador organizó el servicio público de la educación superior, mediante la Ley 30 de 1992, la cual en su Título I Capítulo VII reguló el tema del fomento, inspección y vigilancia en cabeza del Presidente de la República, autorizando la delegación de las funciones contempladas en los artículos 31 y 32 en el Ministro de Educación Nacional.

Con la expedición de la ley en comento, se abrió el campo a una reglamentación dirigida a precisar el tema de la formación y el ejercicio profesional con el propósito de que las instituciones de

educación superior ofrezcan y desarrollen una formación académica de alta calidad. Así las cosas, al ser la educación superior un servicio público que se brinda a través de las Instituciones de Educación Superior, debidamente reconocidas por el Estado, la misma debe cumplir con unos estándares mínimos de calidad.

En consecuencia, resulta indispensable el establecimiento de tales estándares para la creación y funcionamiento de los programas académicos de especialidades médico quirúrgicas, no sólo para brindar a los usuarios programas de calidad, sino para ejercer de manera más eficiente y objetiva la función constitucional de Inspección y Vigilancia.

Teniendo en cuenta lo anterior, el proyecto de ley contempla una serie de incongruencias:

La Ley 30 de 1992 Capítulo V, artículo 25 regula los títulos profesionales de postgrado en el país, como son los de Especialista, Magíster y Doctor, sin hacer referencia al término de “Supra-especialidad”, con lo cual se estaría modificando la Ley 30 de 1992, al incluir una nueva modalidad o título de posgrado, aún no conocido en el país.

Así mismo se radica en cabeza de organizaciones que carecen de la calidad de instituciones de educación superior, el reconocimiento de títulos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 30 de 1992. En igual sentido, el artículo 5° literales e) y f), le otorgan funciones de reconocimiento a las mismas organizaciones en cuanto a profesionales médicos que cursan estudios en el exterior, lo cual tampoco puede ser competencia de tales organizaciones, ya que esto es facultad exclusiva del Instituto para la Educación Superior, Icfes, contraviniendo el artículo 38 de la ley citada.

Lo anterior implicaría una colisión de competencia para este caso en particular con el Icfes, quien tiene a su cargo la verificación de los requisitos de idoneidad y competencia de las entidades internacionales que ofrecen los programas de especialización, con el propósito de garantizar una adecuada vigilancia e inspección de la calidad de la educación.

Si es al Icfes a quien se ha asignado la función de avalar la calidad del programa de especialización internacional, con el fin de que el profesional pueda hacer valer su título obtenido en el exterior en el territorio nacional, no se encuentra razón alguna para dejar en manos de otras entidades, no pertenecientes al sector de la educación la tarea de efectuar tal verificación, cuando dicha labor es desarrollo de la función de inspección y vigilancia a cargo del Ministerio de Educación Nacional y del Icfes.

Adicionalmente, el proyecto regula las especialidades médicas de: hematología, oncología clínica, hematología / oncología, hematología pediátrica, oncología pediátrica y hematología / oncología pediátrica, sin mencionar la justificación de las mismas, su denominación académica, aspectos curriculares básicos, formación investigativa, proyección social, sistemas de selección, sistemas de evaluación, personal docente, dotación de medios educativos, infraestructura física, autoevaluación y estructura académico-administrativa, aspectos estos necesarios para determinar la calidad del programa de especialización, dejando igualmente a un lado el establecimiento de parámetros objetivos para ejercer las funciones de vigilancia e inspección.

Por último, no se comparte que el ejercicio de las especialidades de las ciencias de la salud se haga de manera fraccionada o por temas específicos, puesto que de esta manera no se contribuye al fortalecimiento de una reglamentación consistente y armónica de todas sus especialidades; objeción que había sido formulada por el Ministerio de Salud dentro del trámite legislativo y desestimada al no acogerse en dicho proceso.

2. De otra parte, la utilización de la expresión “ser contratados” en el artículo 10, se considera inconveniente en la medida en que se estaría estableciendo vía legal el derecho de estos especialistas a ser contratados por el Sistema General de Seguridad Social de manera

obligatoria. Lo anterior, permitiría el establecimiento de acciones legales en contra de las entidades del Sistema en el caso de no producirse tales contrataciones.

Así mismo, la contratación de profesionales que prestan sus servicios al Sistema de Seguridad Social en Salud, no depende únicamente de su especialización en determinada rama de la medicina, dicha afirmación implicaría someter a dicho sistema a contratar sólo por el hecho de que se acredite el título profesional y la especialidad. Al establecerse esta obligación se está imponiendo una nueva carga no justificada legalmente al Sistema, lo cual podría afectar el derecho a la salud, el cual se recuerda depende de que existan recursos económicos y técnicos que permitan hacer realidad los servicios prestacionales que lo componen.

Con base en los argumentos anteriormente expuestos, se concluye que la iniciativa legislativa es inconveniente por cuanto altera al andamiaje de trabajo que ha creado el Gobierno Nacional, en materia de organización y evaluación de calidad de las carreras médico quirúrgicas, dificultando el debido ejercicio de los deberes estatales de inspección y vigilancia.

Reiteramos a los honorables Congresistas nuestros sentimientos de consideración y respeto.

Atentamente,

ANDRES PASTRANA ARANGO

El Ministro de Salud

Gabriel Riveros Dueñas.

* * *

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2002

Doctor

LUIS ALFREDO RAMOS BOTERO

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad.

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional se permite devolver por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia el Proyecto de ley de origen parlamentario número 194 de 2001 Senado, número 154 de 2001 Cámara, *por la cual se incorpora una adición a los artículos 11 y 272 de la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones*, el cual fue presentado por el honorable Senador Alfonso Angarita Baracaldo, ante la Secretaría General de la Corporación a su digno cargo.

Contenido del proyecto

El proyecto de ley en estudio modifica los artículos 11 y 272 de la Ley 100 de 1993, incorporando las expresiones “en salud” y “en pensiones y salud”, respectivamente, con el objetivo de permitir, de conformidad con la exposición de motivos y las diferentes ponencias, el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales en materia de seguridad social, incluyendo las garantías, beneficios y derechos adquiridos en asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica, hospitalaria y odontológica, reconocidas antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 y, que se consideran son desconocidos en perjuicio de las personas pensionadas y de la tercera edad.

OBJECIONES POR INCONSTITUCIONALIDAD

El pretender a través del proyecto de ley conservar los beneficios en salud establecidos conforme a disposiciones normativas anteriores, para quienes a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, tuvieran los requisitos para acceder a una pensión o se encontraran pensionados, implicaría el reconocimiento de plan de salud “especial” cuyo alcance no es claro, dirigido sólo a un grupo específico de personas a cargo del Sistema de Seguridad Social en Salud.

En torno al tema en particular, la propia Ley 100 de 1993 en su artículo 236 en aras de garantizar los derechos adquiridos, previó que cuando el Plan de Beneficios de la entidad fuera más amplio que el Plan Obligatorio de Salud, los trabajadores vinculados a la entrada en vigencia de la ley y hasta el término de la relación laboral o período de jubilación, continuarían recibiendo dichos beneficios pero con el carácter de Plan Complementario, es decir, a cargo del empleador y/o afiliado, pero no del Sistema de Seguridad Social en Salud. Si se entiende que estos mayores beneficios quedan contemplados dentro del POS, entonces, se exigirían recursos del Estado para garantizar dichos beneficios a un grupo de personas, en detrimento de la generalidad de la población.

En efecto, de producirse la modificación de los artículos 11 y 272 tal y como se expone en el proyecto de ley para sanción presidencial, se estaría dejando a cargo de dicho Sistema el cubrimiento de los múltiples regímenes establecidos en materia de salud con anterioridad a la Ley 100 de 1993, lo cual le resta recursos al Estado para la ampliación progresiva de la cobertura de la seguridad social prevista en el artículo 48 de la Carta, en la medida en que estos mayores beneficios en salud indeterminados, reconocidos en normas, pactos o convenciones colectivas precedentes a la Ley 100 de 1993, reducirían los recursos para darle acceso del resto de la población al Plan Obligatorio de Salud, POS, lo cual determina no sólo la violación de los principios contenidos en el artículo 48 ya mencionado, sino la garantía constitucional de todas las personas a acceder a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud consagrada en el artículo 49 de la Constitución Política.

En relación con lo expuesto, se considera pertinente mencionar que el tema del derecho a la seguridad social ocupa lugar preponderante en el actual régimen constitucional, no sólo por dotarlo de características como la universalidad, irrenunciabilidad y obligatoriedad, sino por reconocer que este asegura unas condiciones de vida dignas, evita riesgos a los trabajadores y a la propia comunidad, confiriéndole el carácter de servicio público y considerándola como derecho fundamental¹.

Con base en lo anterior, la Carta Constitucional contempla disposiciones como las incluidas en los artículos 46, 47, 48, 49 y 50, relativas a la protección y asistencia de las personas de la tercera edad; políticas de prevención, rehabilitación e integración social para los discapacitados físicos, mentales y sensoriales; derechos de todos los habitantes del territorio nacional a la atención básica en forma gratuita ya que todo niño menor de un año que no se encuentre amparado por algún tipo de protección o sistema de seguridad social reciba atención en salud gratuita en instituciones que reciben aportes del Estado.

Utilizar los recursos limitados del sector en otorgar mayores beneficios a un grupo privilegiado de personas viola también el principio de eficiencia consagrado en el artículo 48 de la Carta, en la medida en que con estos recursos, que son limitados, debe buscarse garantizar la prestación regular, permanente, oportuna y eficiente del servicio público de la seguridad social en salud y, particularmente, a lograr que los recursos destinados a su financiación se utilicen en forma racional y acorde con los propósitos sociales previstos en la Carta Política.

Así mismo, se considera relevante, el tener en cuenta que el artículo 13 superior, otorgó al Estado las obligaciones constitucionales de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, de

¹ “La seguridad social se considera derecho fundamental sólo sobre la base de los siguientes supuestos: primero, que opere en conexión con otro derecho fundamental; segundo, entendida como la asistencia pública que debe prestarse ante una calamidad que requiera, de manera urgente, la protección del Estado y de la sociedad, por afectar de manera grave e inminente la vida humana o la salud; tercero, ante casos de extrema necesidad, y cuarto, que se pueda prestar de acuerdo con las posibilidades reales de protección de que disponga el Estado para el caso concreto”. Sentencia C-290 de 1994 Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

adoptar las medidas a favor de grupos discriminados o marginados y de proteger a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta.

Al efectuarse la modificación de la Ley 100 de 1993 en los artículos 11 y 272, el Estado dejaría de cumplir con las obligaciones antes citadas, afectando adicionalmente a aquellas definidas en los artículos 46, 47 y 50 anteriormente expuestos, en clara oposición a las directrices que el constituyente determinó para la seguridad social.

En lo relativo al tema de la igualdad efectiva la Corte Constitucional ha señalado que:

“(…)

La igualdad sustancial alude no sólo al compromiso del Estado, sino de los particulares de remover los obstáculos que en el plano humano, económico y social configuran efectivas desigualdades de hecho que se oponen al disfrute efectivo del derecho. La igualdad sustancial revela, un carácter remedial, compensador, emancipatorio, corrector y defensivo de personas y de grupos ubicados en condiciones de inferioridad, mediante el impulso de acciones positivas de los poderes públicos y de la comunidad en general”².

Adicionalmente, respecto al tema de la ampliación de la cobertura del Sistema de Seguridad Social la alta Corporación ha indicado:

“Dentro del sistema actual de la seguridad social en salud el objetivo es ampliar la cobertura y no restringirla, de ahí que es obligatorio para los empleadores incluir a sus trabajadores en el sistema, y el Estado no puede permitir la expulsión del sistema de persona alguna. Como corolario, hay que prestar a los afiliados la atención integral en sus fases de educación, información y fomento de la salud y la prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de la enfermedad, incluido el suministro de medicamentos esenciales en su denominación genérica” (El subrayado es nuestro)³.

En concordancia con los argumentos expuestos, se tiene que el artículo 1° del régimen constitucional actual señala que el estado social de derecho se funda en el respeto a la dignidad humana, la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general sobre el particular, siendo entonces, contraria a esta disposición el proyecto de ley, por cuanto al adicionar los artículos 11 y 272, se estaría permitiendo la introducción de uno o varios planes de salud destinados sólo a unos grupos de la población, lo cual afecta, tal y como se expuso, la cobertura general del régimen de seguridad social en salud, limitándose la prestación de este servicio público, de tal suerte que la acción del Estado, se vería afectada generándose un incumplimiento por parte de este a las obligaciones que en esta materia le ha asignado la Carta Política.

Así las cosas, si el ordenamiento constitucional exige que el papel del Estado se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos condiciones dignas y beneficios para la comunidad, amparadas bajo el principio de universalidad respecto del tema de salud, entonces, resulta contradictorio el permitir el establecimiento de disposiciones que afectan las normas constitucionales instituidas en la materia.

Ahora bien, es importante anotar que si el Plan Obligatorio de Salud, POS, definido en la Ley 100 de 1993 respondiendo a todas las patologías y bajo unas condiciones medias de calidad, según la tecnología disponible en el país y las condiciones financieras del sistema, busca permitir el aseguramiento universal de todos los habitantes, dicho cubrimiento necesariamente debe estar determinado legalmente con algunas limitaciones y exclusiones, lo cual ha sido avalado por la Corte Constitucional que en Sentencia T-597 de 2001, dispuso:

“Así las exclusiones del Plan Obligatorio de Salud se refieren a servicios, no a enfermedades, ni a situaciones concretas de afectación de la salud. El régimen legal de la salud es una regulación social y tiene carácter general. Dicha generalidad lleva necesariamente a que en la regulación legal se enfatice la naturaleza de servicio público de la seguridad social en lugar del aspecto subjetivo del derecho que cada

individuo tiene a que el sistema provea la atención necesaria para la recuperación de la salud. En principio éste énfasis legal en los servicios que se prestan y la consiguiente exclusión de algunos de ellos, como parámetro para determinar el alcance del derecho a la seguridad social en salud, es admisible constitucionalmente. Ello ha llevado a Esta Corporación a afirmar que incluso desde la perspectiva constitucional, el derecho a la seguridad social está determinado por un sistema normativo integrado”.

El principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución, también se ve vulnerado con este proyecto de ley, en la medida en que su propósito es otorgar a quienes se encontraban pensionados los beneficios en materia de salud que contemplaba el régimen anterior a la Ley 100 de 1993. De esta manera, si se sancionara el proyecto de ley que se objeta, los pensionados tendrían derecho a dos regímenes en materia de salud diferentes según la fecha de su pensión. Este trato diferente no responde a ningún criterio constitucionalmente aceptable y por ello es inconstitucional.

En efecto, la honorable Corte Constitucional ha señalado que es constitucionalmente válido establecer tratamientos desiguales por razón de situaciones de hecho distintas pero siempre y cuando la diferencia sea constitucionalmente relevante, se busque un propósito previsto en la Constitución y la diferencia de trato sea proporcional, lo cual no ocurre en el presente caso.

No sobra señalar que como se expresa más adelante, en el presente caso no se trata de proteger derechos adquiridos, pues para que exista un derecho de tal naturaleza, es necesario que se haya cumplido el supuesto de hecho previsto en la norma, para que se generen las consecuencias o beneficios que ella contempla. Por consiguiente, mientras no se presente la alteración a la salud por enfermedad o accidente, no se genera un derecho adquirido a un procedimiento.

Además, en muchos casos los beneficios en salud de los pensionados son solo el reflejo de aquellos previstos para los trabajadores activos de acuerdo con la Ley 4ª de 1976 y por consiguiente, si dichos beneficios desaparecen para los trabajadores activos, igual ocurrirá para los pensionados pues su régimen deriva del de aquellos. En esta medida, otorgar beneficios en salud a los pensionados de los que ya no gozan los trabajadores activos, además de desconocer el fundamento de aquellos, viola claramente el principio de igualdad.

A lo anterior se agrega que el régimen de salud que en muchos casos se aplicaría, sería el que anteriormente existía para los empleados públicos; es decir, se estaría indirectamente regulando aspectos relativos a las prestaciones de los empleados públicos, lo cual es de iniciativa reservada al Ejecutivo, de acuerdo con el artículo 154 de la Constitución Política.

En consecuencia, con el contenido del proyecto de ley en comento se estaría infringiendo el principio de igualdad, de prevalencia del interés general sobre el particular y los principios constitucionales rectores del Sistema de Seguridad Social, tales como los de universalidad, eficiencia y solidaridad, en clara contradicción con los artículos 1°, 13, 46, 47, 48, 49 y 50 de la Constitución Política.

De otra parte, el proyecto de ley vulneraría el artículo 58 Superior, en la medida en que está modificando la noción de los derechos adquiridos, los cuales constituyen situaciones jurídicas concretas, lo cual implica, en términos de la Corte Suprema de Justicia reiterada por la Corte Constitucional, que “(…) el texto legal que la crea ha jugado ya, su papel a favor o en contra de una persona en el momento en que ha entrado a regir la ley nueva (…)”⁴.

La Ley 100, en los artículos 11, 236, 272 y 289 protege ciertas situaciones jurídicas que quedaron consolidadas al momento de entrar

² Sentencia T-952 de 2000. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

³ Sentencia T-730 de 1999. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

⁴ Sentencia del 17 de marzo de 1977.

en vigencia la ley. Sin embargo, por las razones que a continuación se mencionan, la disposición citada no menciona a la salud, no sólo por la naturaleza de estas contingencias, sino porque las mismas no pueden tenerse como derechos adquiridos.

Frente a los derechos adquiridos en materia de seguridad social, la Corte Constitucional se ha expresado de la siguiente manera:

“Derechos adquiridos y expectativas de derecho en materia de seguridad social.

“(…) Para ser titular de ellos es necesario acreditar el cumplimiento de los requisitos que la ley, de manera general, impone para adquirirlos. Cuando en vigencia de la ley se señalan tales requisitos, éstos llegan a cumplirse, se habla de derecho adquirido en materia de seguridad social. Cuando, por el contrario, durante el término de vigencia de la ley que prescribe tales condiciones, la persona que aspira a la titularidad de ellos está en vía de cumplirlas, se habla de expectativa de derecho.

“Las consecuencias jurídicas en uno y otro supuesto son bien distintas: Los derechos adquiridos, al tenor del artículo 58 de la Carta Política, no pueden ser desconocidos por leyes posteriores; no así las simples expectativas de derecho”.

Desde este punto de vista, los planes de salud se caracterizan porque se estructuran en torno a un conjunto de prestaciones que se otorgan a las personas cubiertas cuando se presenta un evento que afecta su salud. Entonces, si tal evento acaece, la persona tiene derecho a recibir las prestaciones, por lo que mientras esto no sucede sólo tiene una mera expectativa. Así, es claro que no existe un derecho adquirido a los procedimientos de salud, ya que ésta no es una situación que se pueda entender definida y consolidada bajo la vigencia de una determinada ley. Por su esencia misma, puede ser afectada por eventos futuros. En este sentido, la jurisprudencia ha reiterado que no pueden predicarse derechos adquiridos al mantenimiento de una legislación, ya que ésta no es una situación particular y concreta que hubiere ingresado al patrimonio de una persona.

De otro lado, no debe olvidarse que reiterada jurisprudencia⁶ sostiene que no existen derechos adquiridos frente al Estado, pues la Carta Política no establece restricciones para que el legislador en cualquier tiempo disponga sobre los términos de prestación de un servicio público. En materia de derechos adquiridos no puede hablarse en el mismo plano cuando a ellos se refiere la legislación civil o cuando a las situaciones jurídicas se refieren normas de derecho público. Las leyes expedidas para satisfacer necesidades y requerimientos colectivos tienen motivos determinantes y finalidades más altas que las dictadas para regular situaciones puramente individuales.

Por último, no sobra señalar lo expresado por la honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-197 de 1998, en la cual se revisaron las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad al proyecto de ley, “mediante el cual se aclaran los artículos 146 de la Ley 100 de 1993 y 1° de la Ley 332 de 1996”:

“En el caso bajo examen resulta evidente que, si las disposiciones de las entidades territoriales anteriores a la Ley 100 de 1993 dejaron de existir desde la vigencia de ésta hacia el futuro –sin perjuicio de los derechos adquiridos consolidados a su amparo y bajo su vigencia– y si, por otra parte, no podían ser restablecidas por Asambleas y Concejos por expresa prohibición constitucional, estatuir que “continuarán siendo aplicables a los servidores públicos que al momento de entrar a regir el sistema de seguridad social en pensiones se encontraban en el régimen de transición (artículo 36 de la Ley 100 de 1993)...” implica ni más ni menos que la introducción de un precepto, antes no contemplado en la legislación, que trae de nuevo a la vida jurídica las normas que se entendían derogadas. Así, en vez de interpretar la norma de transición, se plasma un mandato nuevo que ni ella (artículo 36 de la Ley 100 de 1993), ni otra norma jurídica del sistema de seguridad social habían establecido.”

OBJECIONES POR INCONVENIENCIA

Teniendo por fundamento los anteriores argumentos de orden constitucional, se procede a formular las observaciones de inconveniencia al contenido del proyecto de ley, las cuales hacen referencia a la falta de técnica legislativa del mismo, el respeto por los derechos adquiridos en materia de salud y el impacto que el reconocimiento de tales gravámenes generaría para el Sistema General de Seguridad Social.

En cuanto a la modificación pretendida al artículo 11, se observa una falta de técnica jurídica, ya que la expresión que se propone adicionar no tiene relación alguna con el contenido del libro al cual pertenece el precitado artículo 11. Este artículo se refiere al objeto y características del Sistema General de Pensiones entendido como el pago periódico a una persona que no se encuentra en posibilidad de procurarse por sí mismo su sustento por situaciones como la vejez, la invalidez o el fallecimiento de un familiar. Por lo tanto, la adición de la palabra “en salud” no es concordante con el alcance del libro al cual pertenece el artículo en comento. Además, daría a entender que el artículo sólo se aplicaría a los pensionados del sector salud y terminaría dejando sin piso los reales derechos adquiridos del sistema pensional.

Frente al artículo 272 de la Ley 100 de 1993, se considera que la adición planteada por el proyecto, si bien puede parecer inocua, por cuanto la modificación se refiere al Sistema de Seguridad Social Integral, que incluye el Sistema General de Pensiones, de Seguridad Social en Salud y de Riesgos Profesionales, realmente no lo es, puesto que la intención de la modificación es preservar los beneficios en salud de los pensionados, lo cual claramente es contrario al propósito y a la subsistencia y extensión del régimen de la Ley 100 de 1993. Esto es, atenta contra la viabilidad financiera y la posibilidad de extender el régimen de la Ley 100 de 1993. Finalmente, hacer explícito los subsistemas de salud y pensiones en el artículo 272 propuesto, afecta la garantía consagrada en el artículo original, pues deja por fuera el subsistema de Riesgos Profesionales.

Adicionalmente, se considera que los problemas de interpretación que se pretenden corregir con las adiciones propuestas, no pueden tenerse como tales, en la medida en que se debe acudir para tales interpretaciones a los objetivos que llevaron a la expedición de la Ley 100 de 1993.

Uno de los objetivos de la Ley 100 de 1993 fue precisamente el de unificar el régimen de los distintos entes pagadores de pensiones y prestadores de servicios de salud. Así, en la exposición de motivos se expresó:

“Otro aspecto no menos grave que los anteriores y que ha incidido en el estado de crisis que aqueja a la seguridad social, se refiere a la eficacia de la misma. Esta puede analizarse a partir de dos puntos de vista que, aunque independientemente, han contribuido al descrédito de las instituciones que prestan los servicios de seguridad social.

El primero se refiere a la multiplicidad de regímenes, la mayoría de ellos incompatibles entre sí. En efecto, existen más de 100 instituciones con funciones de seguridad social, la mayoría, si no todas, con regímenes propios que implican para los beneficiarios graves problemas en la consolidación de sus derechos frente a una expectativa de movilidad laboral (...).”

En torno al tema, la jurisdicción constitucional preceptuó:

A los trabajadores del sector privado, les prestaba el amparo en materia de seguridad social, antes de la expedición de la Ley 100 de 1993 y del Decreto 1295 de 1994, el Instituto de Seguros Sociales o el patrono, en los términos establecidos en el Código Sustantivo del Trabajo, cuando el riesgo no había sido asumido por el ISS.

⁵ Sentencia C-596 de 1997. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

⁶ Auto del 09 de septiembre de 1964 del Consejo de Estado y Sentencia del 14 de agosto de 1987 Sección Primera – Consejo de Estado.

En el sector público, en cambio, existe una multiplicidad de regímenes e instituciones prestadoras del servicio, cada uno de los cuales contempla prestaciones diversas, sólo aplicable a un determinado grupo de trabajadores del sector, de acuerdo con la entidad a la cual prestan sus servicios, e incluso, en algunos casos, existen diferencias de trato según la forma de su vinculación: Contrato de trabajo o situación legal y reglamentaria (...).

Esa multiplicidad de regímenes de seguridad social, a juicio del legislador, era factor determinante de deficiencias y desigualdades en la prestación del servicio. Para remediarlas se propuso la creación de un sistema único (...)”⁷.

Así las cosas, pretender el reconocimiento de las garantías que en asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica, odontológica y hospitalaria se encontraban vigentes antes de la Ley 100 de 1993, involucraría el volver a aplicar la multiplicidad de regímenes existentes con anterioridad a la vigencia de la ley citada, afectando así la eficacia del Sistema General de Seguridad Social.

En cuanto el impacto que el proyecto generaría para el Sistema General de Seguridad Social en Salud, se reitera que el derecho a la salud depende de que existan recursos económicos y técnicos que permitan hacer realidad los servicios prestacionales que lo componen, de tal suerte que en este aspecto el proyecto resulta a todas luces inviable, en la medida en que los recursos del Sistema provenientes de cotizaciones obligatorias que deberían estar dirigidas a atender al Plan Obligatorio en Salud, POS, para todos los afiliados, cambiarían su rumbo, pues, se dedicarían a atender beneficios adicionales para algunas personas, causando un desequilibrio financiero al interior del propio Sistema, el cual podría repercutir en una desatención de otra parte de la población.

Finalmente, la iniciativa parlamentaria tiene un impacto fiscal que no es posible cuantificar toda vez que habría que revisar cada uno de los regímenes existentes, en materia de seguridad social en salud, a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, para determinar los costos del mismo, lo cual frente a la actual situación fiscal se considera altamente inconveniente.

Reiteramos a los honorables Congresistas nuestros sentimientos de consideración y respeto.

Atentamente,

ANDRES PASTRANA ARANGO

El Viceministro de Hacienda y Crédito Público, encargado de las funciones del Despacho del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Federico Rengifo Vélez.

El Ministro de Salud,

Gabriel Riveros Dueñas.

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social,

Angelino Garzón.

* * *

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2002

Doctor

LUIS ALFREDO RAMOS BOTERO

Presidente

Honorable Senado de la República

Congreso de la República

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional se permite devolver por razones de inconstitucionalidad el Proyecto de ley número 211 de 2001 Senado, 142 de 2001 Cámara, por la cual se autorizan obras de infraestructura e interés social en el municipio de Sevilla, departamento del Valle del Cauca, con motivo del centenario de su fundación.

El proyecto de ley en referencia fue presentado a consideración del Congreso de la República por la honorable Senadora María del Socorro Bustamante.

Las razones que llevan al Gobierno Nacional a objetar el proyecto en referencia se exponen a continuación:

OBJECION POR INCONSTITUCIONALIDAD PARCIAL

1. Vulneración del artículo 151 de la Constitución Política

El artículo quinto del proyecto de ley vulnera el artículo 151 de la Constitución Política, por cuanto autoriza al Gobierno Nacional para asignar en la adición presupuestal de la vigencia de 2002 y dentro del presupuesto de las vigencias de 2003 y siguientes, las sumas necesarias para ejecutar las obras de infraestructura de interés social que se requieran en el municipio de Sevilla, y éste no cuente con los recursos necesarios, así como para la recuperación de su patrimonio histórico y consolidación de su capital cultural, artístico e intelectual.

Esta disposición desconoce las normas consagradas en la Constitución relativas a las competencias concurrentes en materia de gasto público, así como lo establecido por el artículo 39 de la Ley Orgánica del Presupuesto y lo señalado por los artículos 76 y siguientes de la Ley 715 de 2001.

En efecto, el artículo 39 del Decreto 111 de 1996, ordena que los gastos autorizados por leyes preexistentes, sólo podrán ser incluidos en el Presupuesto General de la Nación de acuerdo con la disponibilidad de recursos y si corresponden a las prioridades del Gobierno que se expresan en el Plan de Inversiones.

Así las cosas, el artículo quinto del proyecto al autorizar al Gobierno Nacional para “asignar en la adición presupuestal de la vigencia de 2002 y dentro del presupuesto de las vigencias de 2003 y siguientes”, sin duda contradice las normas constitucionales en materia de gasto (artículos 345 y 346 C. N.).

De manera concordante, el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 ordena a los municipios en forma directa o indirecta, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, el promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal, tales como los relativos a los servicios públicos, vivienda, sector agropecuario, transporte, centros de reclusión, cultura, deporte, entre otros, de acuerdo a la distribución de competencias que sobre tales materias efectuó la citada ley. En este orden de ideas, el municipio deberá de acuerdo al ejercicio de las competencias que ordena la Ley 715 de 2001, realizar la atención de los proyectos que se señalan y no efectuarlos con recursos que se le adicionen para el efecto en el Presupuesto General de la Nación.

Por su parte, el artículo 102 de la Ley 715 de 2001, establece como restricciones a la presupuestación, la imposibilidad de incorporar en el Presupuesto General de la Nación recursos para los mismos fines de que trata la ley, sin perjuicio de las apropiaciones para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia y de las partidas de cofinanciación para adelantar programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales.

Sobre el tema, la Corte Constitucional al referirse al párrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993 –disposición que hoy se encuentra en el artículo 102 de la Ley 715 de 2001, y en esencia conserva la misma finalidad–, en la Sentencia C-017 de 1997, dijo:

“El párrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, enumera dos excepciones a la prohibición de financiar con cargo al presupuesto nacional los gastos municipales derivados de funciones municipales que se nutren de los recursos que a los municipios les corresponde a título de participación en los ingresos nacionales: (1) Ejecución de funciones a cargo de la nación con participación de las entidades territoriales y (2) Partidas de cofinanciación para programas

⁷ Sentencia C-046/96. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

municipales. Dado que en este caso se trata de una función de orden municipal, la que, además, se dispone al margen de los programas de cofinanciación, se debe aplicar la regla general que prohíbe la doble financiación de una actividad municipal que de suyo ya se ve soportada en los ingresos corrientes de la Nación.

La disposición examinada, por lo expuesto, viola la Ley 60 de 1993 que tiene el carácter de ley orgánica. En este sentido, se vulnera el artículo 151 de la C. P., que expresamente sujeta la actividad legislativa a las leyes orgánicas que expida el mismo Congreso. Sobre este particular, la Corte reiteradamente ha sostenido lo siguiente:

“7. Una ley ordinaria tiene entonces que respetar los mandatos de la legislación orgánica; no puede entonces una ley ordinaria derogar una ley orgánica, ni tampoco invadir su órbita de competencia ya que, si ello fuera posible, la actividad legislativa dejaría de estar sujeta a la legislación orgánica” (Sentencia C-600A de 1995 M. P. Alejandro Martínez Caballero).

Como se concluye de los apartes del fallo citado, en primera instancia, habrá de demostrarse la incapacidad de la entidad territorial para que subsidiariamente entre a financiar este tipo de obras la Nación, de tal forma que este apoyo financiero pueda ser condicionado y evaluado por el Gobierno Nacional, mas no impuesto por una Ley de la República.

Por su parte, la Sentencia C-017 de enero 23 de 1997, reitera lo anterior al expresar:

Finalmente, la Corte no descarta que en desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (C. P., artículo 288), la Nación pueda en ciertos eventos brindar apoyo económico adicional a los municipios. Lo anterior, sin embargo, debe realizarse dentro del marco de la ley orgánica que distribuye competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales y siempre que, en aplicación de tales principios, ello sea procedente. Otra cosa sería fomentar una autonomía parasitaria y demasiado costosa en términos fiscales. La duplicación del gasto en las distintas esferas y la falta de una precisa alinderación de responsabilidades políticas, administrativas y presupuestales, socava el modelo de autonomía territorial consagrado en la Constitución Política”.

2. Vulneración del artículo 150 numeral 9 en armonía con el artículo 154 de la Constitución Política

El artículo 6° del proyecto ley, autoriza al Gobierno Nacional para celebrar las apropiaciones presupuestales y los contratos necesarios para la ejecución plena de lo dispuesto en la presente ley.

Sobre el tema, la Corte Constitucional en la Sentencia C-581 de 1997, Magistrado Ponente, doctor Vladimiro Naranjo Mesa, al declarar fundadas unas objeciones formuladas por el Gobierno Nacional, expresó:

“Finalmente, esta Corporación señala que, en relación con la autorización que el artículo 3° del proyecto concede al Ejecutivo para celebrar los contratos que sean necesarios para la ejecución plena de lo que se dispone en el referido proyecto, si bien dicha autorización está dentro de la órbita de sus competencias al tenor de lo dispuesto por el numeral 9 del artículo 150 de la Constitución, carece de facultades para otorgarla sin la previa solicitud que le formule en tal sentido el Gobierno Nacional. Es esta la conclusión que se desprende de la lectura armónica de la norma citada y el artículo 154 superior...”.

(...)

“Esta limitación, la iniciativa gubernamental para las leyes que autorizan la celebración de contratos, encuentra su fundamento en el clásico principio de separación de funciones, toda vez que la celebración de contratos es actividad típicamente ejecutiva, es arbitrio clarísimo para llevar a cabo la actividad propia de la administración, de ahí que deba salvaguardarse cierto ámbito de autonomía al Gobierno en la realización de las competencias que le son más propias”.

La Corte Constitucional en un pronunciamiento que cobra plena vigencia, no obstante las modificaciones introducidas a los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y desarrolladas por la Ley 715 de 2001, fijó el alcance del párrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993 (hoy 102 de la Ley 715 de 2001), en la Sentencia C-197 de 2001, con ponencia del Magistrado doctor Ricardo Escobar Gil, en los siguientes términos:

“Esta excepción introducida por el párrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, permite que otros recursos nacionales, adicionales a las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el artículo 357 de la Carta, se destinen a la financiación de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales, a través del mecanismo de la cofinanciación.

La Corte destaca con especial énfasis, que en virtud de lo dispuesto por esta última parte del párrafo del artículo 21, la Nación sí puede contribuir a financiar funciones que en principio competen a los entes territoriales, y correlativamente, también, funciones que según la Ley Orgánica son de cargo de la Nación, pueden llevarse a cabo con la participación de recursos de los entes territoriales. Esta posibilidad no sólo está claramente autorizada por la norma en comento, sino que desarrolla plenamente los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad a que se refiere el segundo inciso del artículo 288 superior, como bien lo afirma el Congreso...”.

(...)

Sin embargo, la contribución económica de la Nación a los entes territoriales, que puede llevarse a cabo a través del mecanismo de cofinanciación, requiere por parte del Congreso el decreto de los gastos respectivos con cargo al presupuesto general de la Nación, dentro del contexto de una ley expedida con la plenitud de las formalidades constitucionales. Es decir, este decreto de gastos por el Congreso, a parte de conceder una autorización dada al Gobierno para la inclusión posterior de las partidas respectivas en el Presupuesto General de la Nación, **en lo que concierne al mecanismo de cofinanciación adoptado y a los convenios interadministrativos que se prevean al respecto debe contar con la iniciativa gubernamental por expresa disposición del inciso 2° del artículo 154 de la Carta en concordancia con el numeral 9 del artículo 150 ibídem.** (Negrillas fuera de texto).

En el proyecto en estudio se observa, que no se regula en el artículo sexto un mecanismo de cofinanciación, toda vez que en ninguna parte se dice que el municipio de Sevilla contribuirá a la financiación de las obras de infraestructura requeridas, las cuales corresponden a asuntos de competencia de los municipios, pero la autorización contenida para celebrar apropiaciones y los contratos necesarios para la ejecución de lo dispuesto en el proyecto de ley, deberá contar con la iniciativa gubernamental y al carecer de la misma, dicha disposición es inconstitucional.

3. Vulneración del artículo 287 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 288 de la Constitución Política

El artículo 7° del proyecto de ley, señala que para dar cumplimiento a lo dispuesto en la ley podrán celebrarse convenios interadministrativos entre la Nación, el municipio de Sevilla o el departamento del Valle del Cauca. Esta disposición vulnera los artículos 287 y 288 de la Constitución Política, por cuanto se requiere igualmente el aval del Gobierno, para establecer a través de una ley mecanismos de cofinanciación como podría ser la celebración de esta clase de convenios, destinados a la ejecución de lo señalado en el proyecto.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en la Sentencia C-562 de 1998, con ponencia del Magistrado doctor Alfredo Beltrán Sierra, ha dicho lo siguiente:

“En relación con el mecanismo de cofinanciación de proyectos específicos de inversión, esta Corporación tiene por sentado que mediante él se ‘permite que existan transferencias financieras del Gobierno central a las entidades territoriales que no sean obligatorias y automáticas –como lo son el situado fiscal o la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación (C. P. artículos 356 y 357)– sino que pueden ser condicionadas por el Gobierno central, conforme a la Constitución y la ley. De esa manera se pretende que la Nación pueda orientar la dinámica de la descentralización al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales, pues lo propio de la cofinanciación es que un componente de la inversión es sufragado por la propia entidad territorial, que se encuentra así incentivada a no dilapidar los recursos. En este orden de ideas, el mecanismo de cofinanciación encuentra amplio sustento constitucional a la fórmula territorial misma del Estado colombiano, que es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (C. P. artículo 1º) en efecto, la cofinanciación articula los principios de unidad y autonomía del ordenamiento territorial, al mismo tiempo que desarrolla los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, en los cuales se funda el reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales (C. P. artículo 288)’.

“Desde luego, cuando en virtud de disposición de la ley se autorice la asignación de recursos del presupuesto nacional para la cofinanciación de proyectos de inversión de los entes territoriales, estos conservan, íntegra, la atribución que les confiere el artículo 287 de la Carta Política para ‘administrar los recursos’ en orden al cumplimiento de sus funciones, adoptando al efecto las decisiones que consideren pertinentes, con observancia de los requisitos que señalan la Constitución y la ley”. (Resaltado fuera de texto).

En consecuencia, es claro que los mecanismos de cofinanciación requieren del aval del Gobierno y no pueden ser impuestos mediante una ley.

Reiteramos a los honorables Congresistas nuestros sentimientos de consideración y respeto.

ANDRES PASTRANA ARANGO

El Viceministro Hacienda y Crédito Público encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público,
Federico Rengifo Vélez.

C O N T E N I D O

Gaceta número 326 - Lunes 12 de agosto de 2002
 SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
OBJECIONES PRESIDENCIALES	
Objeción al Proyecto de ley número 82 de 2001 Senado, número 184 de 2001 Cámara, “por la cual se ceden las rentas y la administración de unos bienes de la Nación al municipio de Zipaquirá”.	1
Objeción al Proyecto de ley número 087 de 2000 Senado, número 147 de 2001 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones en materias urbanísticas.	3
Objeción al Proyecto de ley número 158 de 2001 Senado, número 151 de 2001 Cámara, por la cual se reglamentan las especialidades médicas de: Hematología, Oncología Clínica, Hematología / Oncología, Hematología Pediátrica, Oncología Pediátrica y Hematología / Oncología Pediátrica y se dictan otras disposiciones	5
Objeción al Proyecto de ley de origen parlamentario número 194 de 2001 Senado, número 154 de 2001 Cámara, “por la cual se incorpora una adición a los artículos 11 y 272 de la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones	7
Objeción al Proyecto de ley número 211 de 2001 Senado, 142 de 2001 Cámara, por la cual se autorizan obras de infraestructura e interés social en el municipio de Sevilla, departamento del Valle del Cauca, con motivo del centenario de su fundación	10