

Sentencia C-1250/01

OBJECION PRESIDENCIAL-Trámite oportuno

PROYECTO DE LEY-Forma alternativa de publicidad

PROYECTO DE LEY-Garantía de finalidad de publicación de ponencia

La finalidad de la publicación de la ponencia, que es la de permitir un debate abierto y democrático del proyecto de ley fundado en el conocimiento que garantice una racionalidad mínima en las decisiones, se encuentra debidamente garantizada si los miembros de la comisión tuvieron la ocasión de conocerla con anterioridad a la discusión en la correspondiente célula legislativa, por medio de la oportuna distribución de una copia del correspondiente documento.

PROYECTO DE LEY-Publicación oportuna de ponencia

MONUMENTO NACIONAL-Hospitales/MONUMENTO NACIONAL-Iniciativa legislativa del Congreso/PATRIMONIO CULTURAL Y MONUMENTO PUBLICO-Competencia del legislador para declaración

GASTO PUBLICO-Competencias constitucionales del Congreso y Gobierno

GASTO PUBLICO-Distinción entre presupuesto y leyes

GASTO PUBLICO-Decreto por ley constituye una autorización/GASTO PUBLICO-Incorporación por Gobierno

REGIMEN DE CONTRATACION ADMINISTRATIVA-Competencia general del legislador

CONTRATO DE GOBIERNO CON ENTIDAD PRIVADA SIN ANIMO DE LUCRO-Competencia para reglamentación/EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN MATERIA DE CONTRATACION-Criterios de resolución de conflictos de competencia

En el ejercicio de las competencias en materia de contratación atribuidas al Legislador y al Ejecutivo pueden presentarse "zonas grises" o de conflicto. Para la resolución de los problemas competenciales que pueden surgir en esta materia, es necesario tener en cuenta los criterios de especificidad material, control del cumplimiento contractual y excepcionalidad. El criterio de especificidad material refiere a que la regulación de los contratos verse sobre los temas expresamente enunciados en el artículo 355, es decir, sobre los programas y actividades desarrollados por las entidades sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad para fines de interés público y concordantes con la Ley del Plan y los planes sectoriales de desarrollo. Cualquier regulación que exceda estos límites materiales cae bajo la órbita de competencia general del Legislador. En relación con el criterio de control de cumplimiento contractual se tiene que la entidad receptora de los recursos estatales tiene que cumplir con los términos del contrato celebrado con el gobierno, en los distintos niveles, para lo cual dichas obligaciones deben estar claramente definidas previamente. En este sentido, los reglamentos autónomos constitucionales que dicta el Gobierno Nacional en la materia han de regular las condiciones de la contratación de forma que los

dineros públicos se destinen y gasten de conformidad con el contrato y los fines constitucionales. Ello ofrece un segundo criterio básico para establecer qué está incluido en la esfera de competencia del Ejecutivo en desarrollo del artículo 355 Superior, y qué pertenece a la competencia general en materia de contratación en cabeza del Congreso. Finalmente el criterio de excepcionalidad lleva implícita la interpretación restrictiva de la competencia del Gobierno respecto de los reglamentos autónomos constitucionales, dado el lugar privilegiado que la competencia legislativa del Congreso tiene en un régimen político democrático y participativo.

REGLAMENTO AUTONOMO CONSTITUCIONAL-Competencia gubernamental

CONTRATACION ADMINISTRATIVA CON ENTIDAD SIN ANIMO DE LUCRO-Regulación por legislador/CONTRATACION ADMINISTRATIVA-Cláusula general de competencia del legislador

CONTRATO POR GOBIERNO-Autorización legislativa para celebración requiere aval gubernamental

INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO-Señalamiento claro y expreso en la Constitución/PRINCIPIO DEMOCRATICO EN INICIATIVA LEGISLATIVA-Protección

Todas aquellas materias en las que la iniciativa legislativa se encuentre en cabeza del Gobierno, de manera exclusiva, deben estar clara y expresamente señaladas en la Constitución. La Carta Política otorga al Congreso la cláusula general de competencia de iniciativa legislativa como un desarrollo del principio democrático. Cuando se restringe la posibilidad de presentar propuestas legislativas en ciertas materias a los congresistas elegidos popularmente, aunque no se anula sí se limita el principio democrático, pues muchas facciones y corrientes políticas sólo podrán participar en las discusiones de dichas materias cuando el gobierno presente un proyecto de ley al respecto y dentro de los parámetros fijados por éste. Por lo tanto, en aras de defender el carácter democrático y participativo que inspira la Constitución, sólo es de recibo aceptar que la iniciativa legislativa en una materia pertenece al Gobierno cuando de manera clara y expresa así lo ha señalado la Constitución.

CONTRATO DE GOBIERNO CON ENTIDAD PRIVADA SIN ANIMO DE LUCRO-Impulso de programas y actividades de interés público acorde con el Plan de Desarrollo

CONTRATO DE GOBIERNO CON HOSPITAL UNIVERSITARIO-Facultad otorgada para celebración

AUXILIOS O DONACIONES-Prohibición no es absoluta

Esta Corporación en su constante jurisprudencia que la prohibición constitucional de decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, no tiene un alcance absoluto, toda vez que no toda transferencia de recursos o bienes públicos a favor de particulares, sin contraprestación alguna, puede catalogarse como auxilio o donación prohibidos, cuando la misma obedece al cumplimiento de finalidades constitucionales.

SEGURIDAD SOCIAL-Competencia amplia de regulación legislativa

SEGURIDAD SOCIAL-Regulación legislativa especial para amparar personas no vinculadas en salud

SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Trato preferencial a hospital público por subsidio a la oferta/SISTEMA PUBLICO DE SALUD-Aporte de recursos

PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION-Declaración de hospitales como universitarios

PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION-Servicio de salud para clases desprotegidas

Referencia: expediente O.P.- 056

Objeciones presidenciales al Proyecto de ley No. 138/99 Cámara - 011/00 Senado “por la cual se declaran monumentos nacionales el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil; se adoptan medidas para la educación universitaria y se dictan otras disposiciones”.

Magistrado Ponente

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de noviembre de dos mil uno (2001)

El Presidente del H. Senado de la República Dr. Carlos García, remitió a esta Corporación, con el oficio de fecha 24 de octubre del año en curso, el proyecto de ley de la referencia, cuyo texto fue objetado por el Presidente de la República, por motivos de inconstitucionalidad e inconveniencia.

El Congreso declaró infundadas las objeciones presidenciales e insistió en la aprobación del proyecto, de suerte que le corresponde a la Corte decidir sobre su exequibilidad, según los términos del artículo 167 de la C.P. y 32 del Decreto 2067 de 1961.

#### I. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY OBJETADO

“Por la cual se declaran monumentos nacionales, el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil; se adoptan medidas para la educación universitaria y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

D E C R E T A :

ARTÍCULO 1º. Declárese monumentos Nacionales, el Hospital San Juan de Dios y El Instituto Materno Infantil, ubicados en la ciudad de Bogotá D.C., en reconocimiento a los señalados servicios prestados al pueblo colombiano durante las distintas etapas de la historia de Colombia.

Igualmente, declárese Patrimonio Cultural de la Nación la Fundación San Juan de Dios y el Instituto Inmunológico Nacional en consideración a su valiosa contribución a la protección de la salud del pueblo y a su extraordinario aporte científico.

ARTÍCULO 2º. El gobierno nacional por medio del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Educación Nacional, acometerá las obras de remodelación, restauración y conservación del monumento nacional Hospital San Juan de Dios y del Instituto Materno Infantil.

Para el cumplimiento de la presente ley, crease la junta de conservación del monumento nacional integrada por los ministros de Salud, Cultura y Educación Nacional, Alcalde Mayor de Bogotá D.C. y el Gobernador de Cundinamarca o sus delegados.

ARTÍCULO 3º. El Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil continuaran funcionando como un centro especial para la educación universitaria que imparta, en las ciencias de la salud, Las Universidades oficiales y privadas, esto es como hospitales universitarios.

Para los efectos del inciso anterior, se considera Hospital Universitario aquella institución prestadora de servicios de salud que mediante un convenio docente asistencial, utiliza sus instalaciones para las practicas de los estudiantes de las universidades oficiales y privadas en el área de la salud; adelanta trabajos de investigación en este campo; desarrolla programas de fomento de la salud y medicina preventiva; y presta, con preferencia, servicios médico - asistenciales en las personas carentes de recursos económicos en los distintos niveles de atención y estratificación.

ARTÍCULO 4º. Los Hospitales universitarios que tengan las características definidas en el artículo anterior, gozarán de la especial protección del Estado para el buen desarrollo de sus actividades bajo la responsabilidad de los ministerios de Salud y Educación Nacional, a los cuales, se autoriza para asignar en los presupuestos anuales, los recursos económicos necesarios, para que el Ministerio de Salud de acuerdo con la facultad que otorga el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política, contrate servicios con los hospitales universitarios para las personas que no estén vinculadas a ninguno de los sistemas que amparan su derecho constitucional a la salud, y para que el ministerio de educación, incluya en su presupuesto, las partidas indispensables para las investigaciones que en el área de la salud, realicen tales entidades.

PARAGRAFO 1º. Los Hospitales Universitarios atenderán con preferencia a las personas no cubiertas por los regímenes establecidos, en desarrollo del artículo 48 de la Constitución Política, por tanto, cuando el valor de los servicios supere el presupuesto destinado para tal efecto por el ministerio de Salud, este pagará a la respectiva entidad el costo del excedente. Para la prestación de los servicios a las personas no cubiertas, no se requerirá la remisión.

PARAGRAFO 2º. En los convenios docentes asistenciales que realicen los hospitales universitarios con las universidades del Estado o privadas, deberá incluirse el valor de la utilización de sus instalaciones para las prácticas de los estudiantes en las distintas áreas de la Salud.

ARTÍCULO 5º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

MARIO URIBE ESCOBAR

EL SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

MANUEL ENRIQUE ROSERO

EL PRESIDENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES

BASILO VILLAMIZAR TRUJILLO

EL SECRETARIO GENERAL DE LA HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES

ANGELINO LIZCANO RIVERA

## II. TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO OBJETADO

El proyecto de ley objetado por el Gobierno cumplió el siguiente trámite en el Congreso de la República.

? Fue presentado por la Representante a la Cámara María Isabel Mejía Marulanda el 8 de octubre de 1999, y publicado en la Gaceta del Congreso No. 372 del 12 de Octubre de 1999.

? La iniciativa fue discutida y aprobada en primer debate por la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara el 7 de diciembre de 1999 y la publicación de la misma se realizó en la Gaceta del Congreso No. 151 del 19 de mayo de 2000.

? El segundo debate en la plenaria de la Cámara se realizó el 20 de junio de 2000 y su publicación se efectuó en la Gaceta del Congreso No. 151 del 19 de mayo de 2000.

? Por su parte la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado aprobó el proyecto en primer debate el 23 de mayo de 2001 y la plenaria de esta Corporación hizo lo mismo el 19 de junio de 2001.

? Para dirimir las diferencias entre los textos aprobados por las plenarias de las cámaras legislativas integró una Comisión Accidental, cuyo informe de conciliación fue aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes el 19 de junio de 2001 y por la Plenaria del Senado el 20 de junio de 2001.

? El texto definitivo del proyecto de ley fue remitido al Presidente de la República por el Presidente de la Cámara de Representantes Dr. Basilio Villamizar Trujillo, mediante oficio fechado el 28 de junio de 2001, el cual fue recibido el 19 de julio de 2001, según consta en el sello fechador del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República..

? Mediante oficio de 30 de julio de 2001, suscrito por el Presidente de la República y los

Ministros de Hacienda y Crédito Público, Salud y Cultura, fueron remitidas al Presidente de la Cámara de Representantes, las objeciones presidenciales al proyecto de ley bajo estudio.

\* El proyecto de ley objetado volvió al Congreso de la República para segundo debate. La plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el informe sobre las objeciones el 12 de septiembre de 2001 y el Senado hizo lo propio en su sesión plenaria del 23 de octubre de 2001.

### III. OBJECIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por el Ejecutivo son las siguientes:

#### 1. Violación de los artículos 151 y 157 de la Constitución y los artículos 156 y 157 de la Ley 5ª de 1992

Se vulneran estas disposiciones, porque el primer debate en la Cámara de Representantes tuvo lugar el 7 de diciembre de 1999 y la publicación del informe de ponencia se realizó en la Gaceta del Congreso No. 151 del 19 de mayo de 2000. Si bien el Reglamento del Congreso autoriza como mecanismo para agilizar el trámite legislativo la reproducción de la ponencia por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión, ello no exonera su posterior y oportuna publicación en la Gaceta del Congreso, lo cual debe cumplirse antes de que se discuta la ponencia.

#### 2. Violación de los artículos 154 y 346 de la Constitución

Se desconocen estas normas superiores, por cuanto la materia regulada en el proyecto de ley corresponde a una de las señaladas en el artículo 154 como de iniciativa privativa del Gobierno Nacional, por cuanto con la norma se afectan las rentas nacionales. También se contraviene el artículo 346 Fundamental, puesto que la ley objetada no se limita a decretar gastos sino que obliga al Gobierno a asignar partidas en el presupuesto Nacional. Así es como el artículo 2º ordena acometer obras de remodelación, restauración y conservación de los bienes que son declarados monumentos nacionales y el artículo 4º párrafo 1º ordena al Ministerio de Salud pagar a los Hospitales Universitarios por la atención brindada a las personas no cubiertas con los regímenes establecidos.

#### 3. Vulneración de los artículos 113, 136 numeral 1º, 150 numeral 9º y 154 de la Constitución Política

De acuerdo con estas normas superiores al Legislador le compete conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos o enajenar bienes nacionales, sin que esté facultado para ordenarle al Ejecutivo la realización de unas obras concretas, en este caso particular, acometer las obras para la remodelación, restauración y conservación de los monumentos nacionales.

#### 4. Violación del numeral 4º del artículo 136 de la Constitución Política

Se contraviene la prohibición de decretar a favor de personas o entidades de derecho

privado, donaciones, auxilios, indemnizaciones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente, por cuanto se dispone hacer erogaciones a favor de unas entidades determinadas. Se olvida que el Congreso en esta materia debe establecer reglas generales, pero no puede ordenar pagos concretos.

#### 5. Violación del artículo 355 de la Carta

De acuerdo con esta disposición constitucional al Gobierno le corresponde regular lo concerniente a la celebración de contratos con entidades sin ánimo de lucro para el impulso de programas y actividades de interés público. Es decir, que el Legislador no puede regular esta materia por ser privativa del Ejecutivo.

El artículo 3° del proyecto establece que el Hospital San Juan de Dios y el Instituto materno Infantil seguirán funcionando como hospitales universitarios y el artículo 4° dispone que estas entidades gozarán de la especial protección del Estado, para lo cual éste puede contratar servicios con esas instituciones para atender personas que no estén amparadas con el sistema de seguridad social en salud.

Según los documentos oficiales la Fundación San Juan de Dios es una entidad de derecho privado.

El artículo 4° del proyecto es inconstitucional, puesto que se ocupa de los contratos a que hace referencia el artículo 355 Superior, cuya regulación no compete al Legislador. La norma también desconoce la Carta en la medida en que le impone al Ministerio de Salud la celebración de los contratos allí relacionados, desconociendo que la decisión de contratar corresponde al Ejecutivo. Y además es inexecutable, puesto que obliga a dicho ministerio a incluir partidas presupuestales con destino a la investigación que realicen los hospitales universitarios. No es posible trasladar recursos públicos a unas entidades privadas para financiar investigaciones en el área de la salud.

#### 6. Violación de los artículos 13, 48 y 49 de la Constitución Política

El proyecto objetado vulnera el principio de eficiencia del servicio público de seguridad social consagrado en el artículo 48 de la Carta Política, y desarrollado por la Ley 100 de 1993, según la cual la prestación del servicio de salud debe realizarse a través de empresas sociales del Estado adoptando un modelo de financiación autónomo basado en la venta de sus servicios, que se desconocería si estas entidades reciben recursos provenientes del presupuesto de la Nación y/o de las entidades territoriales, como es el caso de las entidades a las que se refiere el proyecto de ley objetado.

Este el tratamiento especial en favor de la Fundación San Juan de Dios vulnera el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta, por cuanto coloca a esa entidad en situación preferencial frente a otros prestadores que se han transformado en Empresas Sociales del Estado.

#### 7. Violación de los artículos 38, 62 y 150 numeral 7° de la Constitución

El proyecto de ley vulnera las normas superiores relacionadas con el destino de las

donaciones entre vivos o testamentarias y el derecho de asociación, por cuanto se está variando la voluntad de los fundadores quienes le asignaron a la Fundación San Juan de Dios un objeto que difiere por completo del que le señala el artículo 3° del proyecto de ley objetado.

Se infringe el artículo 150-7 Superior, toda vez que el Legislador puede regular de manera concreta el objeto de una entidad de derecho público pero no el de una institución de naturaleza privada.

#### 8. Violación del artículo 69 de la Constitución Política

Se está vulnerando la autonomía universitaria, porque el artículo 3° del proyecto de ley establece cuales son las actividades que pueden desarrollar los hospitales universitarios y les obliga a realizar todas las que señala la ley. Las universidades pueden organizar sus propios hospitales dentro de la órbita de su autonomía, siempre y cuando se ocupe de determinadas actividades.

El párrafo 2° del artículo 4° del proyecto también desconoce la autonomía universitaria, por cuanto dispone que en los contratos asistenciales celebrados entre las universidades y los hospitales universitarios debe incluirse el valor del uso de las instalaciones, con lo cual interviene en la voluntad contractual de ambas instituciones.

#### 9. Violación del artículo 151 de la Carta

El artículo 4° del proyecto vulnera el artículo 151 Superior, por cuanto modifica el artículo 5° de la Ley 60 de 1993, que es una ley orgánica a la cual debe sujetarse la actividad legislativa. Dicha disposición le asigna a las entidades territoriales la prestación de los servicios de salud en los distintos órdenes de atención, función esta que no le puede ser ejercida por Ministerio de Salud como lo pretende disponer la norma objetada.

### IV. INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Las cámaras legislativas decidieron insistir en la constitucionalidad del proyecto de ley objetado, con fundamento en las siguientes razones:

En cuanto a la primera objeción consideran que es improcedente, puesto que si bien la ponencia fue publicada con posterioridad al primer debate, con base en el Reglamento del Congreso se autorizó su reproducción por medio mecánico. Además, queda probado que la ponencia para primer debate fue enviada para su publicación con anterioridad a la fecha en que se envió a la imprenta nacional para ser publicada la ponencia para segundo debate del proyecto.

Respecto de la segunda objeción señalan que no prospera, porque de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el Congreso tiene iniciativa legislativa para decretar gastos públicos. El proyecto de ley se enmarca dentro de los límites constitucionales puesto que autoriza al Gobierno, sin imponerle, la inclusión de partidas en el presupuesto nacional. Simplemente se autoriza al Gobierno para “acometer” unas obras en el hospital San Juan de

Dios y en el Instituto Materno Infantil.

En relación con la tercera objeción, manifiestan que el proyecto de ley no pretende la ordenación imperativa de un gasto público al Gobierno ya que por definición el verbo acometer indica solicitar, pretender algo de alguien pero no ordenar.

Sostienen que no se viola el artículo 136-4 Superior, puesto que el proyecto de ley no está decretando donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones sino que pretende que el Ejecutivo cumpla con el deber de conservar las edificaciones declaradas monumentos nacionales. No se está ordenando pagos concretos.

La quinta objeción no prospera, porque no se consagran auxilios a favor de personas de derecho privado sino que exhorta al gobierno a apoyar la labor de estas instituciones a través de la figura de la contratación contemplada en el inciso segundo del artículo 355 de la Carta. Es posible contratar con el Hospital San Juan de Dios, porque los servicios que allí se prestan están contemplados dentro de los programas que se propone desarrollar el Gobierno Nacional.

Tampoco prospera la sexta objeción, toda vez que según el artículo 48 Superior la salud como servicio público está a cargo del Estado y en acatamiento a esta norma el proyecto objetado promueve nuevos instrumentos legales para fortalecer la acción del Estado en este sentido. Y no se viola el principio de eficiencia, puesto que el proyecto de ley busca aprovechar la extraordinaria capacidad instalada del Hospital San Juan de Dios. Además, el artículo 194 de la Ley 100 de 1993 no excluye la posibilidad de que la prestación de los servicios de salud se haga por entidades distintas a las Empresas Sociales del Estado. Igualmente, la Ley 100 de 1993 en ninguna parte ordena que la financiación de los servicios de salud sea autónoma ya que la eficiencia en la venta de servicios está relacionada con los costos de operación. Sería condenar a las instituciones prestadoras de salud a depender exclusivamente de la venta de servicios sin considerar el gran número de población no cubierta por la seguridad social. El fortalecimiento del servicio de salud para que las personas que no tienen acceso al sistema de seguridad social, no significa colocar en situación de privilegio a la Fundación san Juan de Dios.

Sobre la séptima objeción, consideran las cámaras que debe desestimarse por cuanto el proyecto de ley no modifica los objetivos de las entidades que son declaradas monumentos nacionales ni pone límites a su actuación, de manera que no se modifica la finalidad de sus fundadores que es la de prestar servicios asistenciales a las personas que carecen de recursos económicos.

La octava objeción no prospera, puesto que la autonomía universitaria que garantiza la Constitución no comporta la prohibición para que las universidades no puedan firmar convenios con el fin de que los estudiantes de medicina puedan realizar sus prácticas. Se aclara que cuando el parágrafo 2° del artículo 4° se refiere al valor de las instalaciones como un factor que debe tenerse en cuenta en dichos convenios, está aludiendo al precio de la utilización de esas instalaciones. Además, hay que tener en cuenta que el artículo 69 Superior le impone al Estado el deber de fortalecer la investigación científica en las universidades oficiales y privadas.

En lo referente a la novena objeción, las células legislativas sostienen que no debe prosperar ya que el artículo 4° del proyecto busca proveer al Estado de suficientes instrumentos legales para ampliar la cobertura de la salud. Así mismo, como no existen las preceptivas del proyecto la definición contenida en la norma contribuye a clarificar la situación de muchos hospitales universitarios que están condenados a cerrar sus puertas por falta de apoyo económico.

No se modifica el artículo 5° de la Ley 60 de 1993 porque aparte de ser la salud un servicio público a cargo del Estado, dicha disposición legal prescribe que en relación con materias de carácter social la Nación a través de los ministerios debe coordinar, impulsar y financiar campañas en esta materia. Los entes territoriales ni el Ministerio de Salud están cumpliendo con el mandato constitucional de garantizar la salud a todos los habitantes.

Por último, las cámaras consideran que las objeciones presidenciales fueron presentadas extemporáneamente, por cuanto el proyecto que consta de cinco artículos, fue recibido en la Presidencia de la República el 19 de julio de 2001 y las objeciones fueron radicadas en el Congreso de la República el 30 de julio del mismo año, con lo cual se actuó fuera del término señalado en el artículo 166 Superior.

#### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Jefe del Ministerio Público en su concepto solicita a la Corte Constitucional declarar INFUNDADAS las objeciones presidenciales presentadas al Proyecto de Ley 138 de 1999 Cámara - 011 de 2000 Senado con excepción de la presentada contra el artículo cuarto con relación al requisito de iniciativa legislativa gubernamental para las leyes que autoricen la realización de contratos contenida en el aparte final que se transcribe a continuación, la cual debe declararse fundada:

“...a los cuales, se autoriza para asignar en los presupuestos anuales, los recursos económicos necesarios, para que el Ministerio de Salud de acuerdo con la facultad que otorga el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política, contrate servicios con los hospitales universitarios para las personas que no estén vinculadas a ninguno de los sistemas que amparan su derecho constitucional a la salud y para que el Ministerio de educación, incluya en su presupuesto las partidas indispensables para las investigaciones que en el área de la salud, realicen tales entidades.”

Con relación a la publicación de la ponencia para primer debate en la Cámara, advierte que se realizó de conformidad con lo señalado en el inciso segundo del artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, al ser reproducida por medio mecánico y distribuida con antelación al correspondiente debate.

El objetivo de la publicación es garantizar el conocimiento de la ponencia con antelación al debate tanto a los miembros de la comisión como a los demás congresistas y personas interesadas, en principio, a través de su inclusión en la Gaceta del Congreso o en su defecto a través de su reproducción por otro medio mecánico, ambos procedimientos, realizados de conformidad con la ley orgánica del Congreso, cumplen con esta finalidad que constituye un requisito sustancial del trámite legislativo.

Si se recurre al segundo de estos procedimientos, garantizando su conocimiento por los miembros de la comisión y dejándolo a disposición para su consulta por cualquier otra persona interesada, se satisface este requisito sustancial y la posterior publicación en la Gaceta del Congreso pasa a constituirse en un requisito formal, que sigue siendo condición sine qua non para la constitucionalidad del proyecto.

En este sentido, no comparte el Ministerio Público la interpretación del Gobierno según la cual, la posterior y oportuna publicación a que se refiere el inciso segundo del artículo 156 de la Ley 5ª de 1999, implica que la iniciación del primer debate no puede tener lugar antes de la publicación de la ponencia en la Gaceta del Congreso, por cuanto ello es contrario a la finalidad de este mecanismo excepcional, cual es agilizar el trámite en la comisión; si ello no fuese así, perdería sentido este mecanismo alternativo, porque en primer lugar, la reproducción del proyecto antes de su publicación en la Gaceta no está prohibida, razón por la cual sería innecesario que el Legislador la autorizara y en segundo lugar, si se mantiene la exigencia de publicación en la Gaceta del Congreso antes del debate, el requisito se cumpliría de conformidad con el inciso primero, antes del debate.

Por las anteriores razones, se solicitará a la Corte Constitucional declarar infundada la objeción del Gobierno referente al incumplimiento del requisito de publicación de la ponencia para primer debate en la Cámara. No obstante, no se encuentra reparo de inconstitucionalidad en el trámite, el Ministerio Público advierte que el Congreso debe observar mayor diligencia en la publicación de las ponencias en la Gaceta del Congreso, para cumplir de manera razonable con la exigencia de “oportunidad” a que se refiere el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

En relación con la competencia del Legislador para declarar de monumentos nacional sostiene que ella la aplicación a estos inmuebles del régimen establecido en el artículo 11 de la Ley 397 de 1997, es decir, que para su demolición, desplazamiento o remodelación se requerirá la autorización de la autoridad que lo haya declarado como tal, también se requiere autorización del Ministerio de Cultura para realizar cualquier cambio al bien, la declaratoria implica la obligación de elaborar un plan especial de protección por parte de las autoridades competentes, así mismo queda protegido por el régimen de faltas contra el patrimonio cultural de la Nación.

De otra parte, afirma que la declaración como patrimonio cultural de la Nación, concepto más amplio que incluye tanto bienes materiales como inmateriales, de la Fundación San Juan de Dios y del Instituto Inmunológico Nacional, faculta al Gobierno para apoyar las actividades y programas de estas instituciones.

En su criterio estas declaraciones, por sí mismas, no conllevan una orden para ejecutar gastos públicos por cuanto, los recursos que se asignen a las mencionadas instalaciones e instituciones, serán posteriormente determinados por el Gobierno e incluidos según sus posibilidades y prioridades en la ley anual de presupuesto y deberán ejecutarse de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto y la Ley 397 de 1997.

A continuación expresa que en materia de gasto público, la Carta Política efectuó un reparto de competencias entre el Congreso y el Gobierno Nacional, de tal manera que ambos tienen iniciativa del gasto de conformidad con los preceptos constitucionales, y deben actuar

coordinadamente dentro de sus competencias. Así, el Gobierno requiere de la aprobación de sus proyectos por parte del Congreso y el Congreso requiere de la anuencia del Gobierno, quien determinará la incorporación de los gastos decretados por el Congreso, siempre y cuando sean consecuentes con el Plan Nacional de Desarrollo, en el Presupuesto General de la Nación (Constitución Política, artículo 346).

Dice que en el mismo sentido se orienta el mandato del artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto -Decreto 111 de 1996-, el cual dispone que los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, sean incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, así mismo, las apropiaciones a las cuales se refiere el párrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.

En consecuencia, el Ejecutivo es el órgano constitucionalmente habilitado para formular el presupuesto de gastos, consultando las necesidades sociales inaplazables, la existencia de recursos para su financiación y los programas y proyectos contenidos en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, sin que el Congreso tenga competencia para imponerle la inclusión de partidas que garanticen la ejecución de erogaciones decretadas mediante una ley anterior.

Seguidamente analiza los artículos contenidos en el proyecto de ley con relación a las objeciones presidenciales referidas al gasto público, de conformidad con los criterios arriba señalados para concluir que en el aspecto de que trata esta objeción, es decir, la competencia para decretar gastos de manera general, el contenido material de los artículos contenidos en la ley no vulnera el ordenamiento superior en punto a la distribución constitucional ni legal de competencias entre el Legislador y el Gobierno, ya que su estructura gramatical no contiene imposición o mandato perentorio para el Gobierno. Será el Gobierno quien, de acuerdo con sus posibilidades y los acuerdos a que puedan llegar con las entidades territoriales en desarrollo de los principios de colaboración, subsidiariedad y concurrencia, determine los recursos y los mecanismos constitucional y legalmente procedentes para apoyar estas entidades.

En concepto del Ministerio Público, resulta equivocado pretender que el aparte final del inciso segundo del artículo 355 de la Carta al señalar que “El Gobierno nacional reglamentará la materia”, refiriéndose a facultad del Gobierno en los niveles nacional, departamental y local para celebrar contratos con entidades sin ánimo de lucro, está excluyendo dichos contratos de la órbita de actuación del Legislador.

Sostener que el Legislador no puede de manera alguna regular los contratos que se celebren en desarrollo del inciso segundo del artículo 355 no tiene ningún asidero constitucional, porque el principio general de la actividad del Legislador es la libertad de configuración, por cuanto en él radica la cláusula general de competencia legislativa (artículos 114 y 150 de la Constitución Política).

Al respecto podría decirse que la Carta no excluyó de manera absoluta ningún tema de la

órbita del Legislador, si bien estableció límites materiales y formales a la misma, en aspectos tales como la iniciativa legislativa o el alcance de su nivel de actuación, así, por ejemplo, en las materias que regula a través de leyes marco no puede invadir la competencia del gobierno; en las leyes relacionadas con la regulación de la actividad financiera, bursátil y aseguradora, tiene como límite la competencia del Banco de la República y del Gobierno; en las leyes que tocan con las entidades territoriales, debe observar como límite, las competencias constitucionales de las autoridades regionales y locales.

De otra parte, los límites a la actividad del Legislador deben ser de origen constitucional, bien porque la Carta los señale expresamente, bien porque la jurisprudencia constitucional los haya determinado en atención a la interpretación de las normas superiores sobre competencias. En concepto de este Despacho, ninguna norma de la Carta excluye la autorización contractual de la regulación legislativa y, en consecuencia, no puede hacerlo el Ejecutivo.

Por el contrario, se observa que el tema de la contratación administrativa está expresamente consagrado como materia de regulación legal en el inciso final del artículo 150 el cual señala que compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional, así como también en el numeral 9 del mismo artículo, al consagrar la facultad de autorización previa de los contratos que realice el Gobierno Nacional, así mismo, la autorización posterior de que trata el numeral 14 del mismo artículo, para aprobar o improbar los contratos o convenios que por razones de evidente necesidad nacional hubiere celebrado el Presidente de la República sin autorización previa.

El argumento del Gobierno desconoce la concepción del Constituyente de señalar como una de las funciones del Legislador, en desarrollo del principio democrático y de control entre las ramas del poder público, el orientar la actuación del Ejecutivo, ello puede deducirse de los artículos que regulan las funciones del Congreso (artículo 150 de la C. P.) y del Presidente (artículo 189 C. Po.) y de las demás normas superiores que remiten a éstas de manera permanente, bien sea en forma expresa o tácita a la ley como marco de la actividad del Ejecutivo.

La facultad a que se refiere el aparte final del inciso segundo del artículo 355 de la Carta en concepto de este Despacho, hace referencia a la facultad reglamentaria que tiene el Gobierno, consagrada de manera general en el artículo 189 numeral 11, la cual está sujeta a los parámetros señalados por la ley. En cuanto a la facultad para contratar, igualmente la norma Superior está reiterando aquella consagrada en el artículo 189 numeral 23, la cual debe desarrollarse igualmente con sujeción a la ley, como se desprende del artículo 150 numerales 2o y 9o.

Es decir, el artículo 355 no está creando una facultad de contratar diferente a la que tiene en términos generales el Gobierno Nacional, la cual debe ejercerse de acuerdo a los parámetros legales, sino que está autorizando que esa facultad se ejerza para contratar con entidades sin ánimo de lucro.

Advierte que el artículo 4° del proyecto de ley que se estudia, no se ocupa de regular los contratos con entidades sin ánimo de lucro, como lo sostiene el Gobierno, sino que se limita a autorizarlos remitiéndose al artículo 355 de la Carta.

De otro lado manifiesta que advertirse que si la norma objetada hace referencia a los contratos de que trata el artículo 355 de la Carta, ella no resulta por ese solo hecho inconstitucional, porque lo que en efecto está haciendo la ley es remitir al procedimiento regular para estos casos, es decir, que no está dando una autorización directa y específica que exonere al Gobierno de solicitar al Congreso la autorización cuando decida realizar estos contratos.

No obstante lo anterior, para salvaguardar la competencia del Gobierno en materia de iniciativa legislativa y en concordancia con la jurisprudencia constitucional, la cual ha sido estricta frente a la actuación del legislativo, declarando la inconstitucionalidad de las normas contenidas en leyes o proyectos de ley, que incluyan autorización al Gobierno para contratar, cuando no han contado con la iniciativa o el aval del Gobierno, este Despacho, solicitará se declare fundada la objeción presidencial en este punto, lo que implica la declaración de inconstitucionalidad del aparte del artículo 4° que se transcribió anteriormente. De acceder la Corte a la solicitud del Ministerio Público, debe procederse a efectuar el trámite señalado en el inciso final del artículo 167 de la Carta.

El Ministerio Público advierte que la ley no contempla auxilio alguno prohibido constitucionalmente, en donde cabe recordar que la jurisprudencia constitucional ha señalado que la prohibición de decretar auxilios no tiene un alcance absoluto. El esquema constitucional de apoyo a actividades benéficas, que hagan posible la realización de los fines del Estado en colaboración con los particulares, requiere el cumplimiento de un requisito subjetivo, cual es el carácter de entidades sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad y; de un requisito objetivo, relativo a la exigencia de que se trate de actividades o programas concretos de interés público acordes con los intereses que merecen especial protección según el propio texto constitucional, siempre y cuando éstas se ajusten al Plan de Desarrollo.

Así mismo, para evitar la desviación de los recursos públicos, se establecen controles previos y posteriores para garantizar el cumplimiento de los objetivos que justifican la asignación de recursos a determinadas actividades.

Sostiene el Procurador que el proyecto bajo estudio se ajusta a lo ordenado por la Corte en esa ocasión y es por ello que se remite al artículo 355 de la Carta y no a la asignación directa de recursos, de tal manera que se cumpla con las finalidades sociales del Estado garantizando a la vez el control de esos recursos. Por lo anterior, considera el Ministerio Público que son infundadas las objeciones presidenciales relativas a la consagración de auxilios parlamentarios.

En cuanto a la concordancia de la ley objetada con el Plan Nacional de desarrollo, este Despacho considera que actualmente no existe el parámetro legal para efectuar la comparación que fija la segunda de las sub-reglas mencionadas, teniendo en cuenta que en la actualidad no se cuenta con un plan nacional de desarrollo, por cuanto la Corte Constitucional, mediante sentencia C-557 de 2000, declaró inexecutable, por vicios de forma, la Ley 508 de 1999, mediante la cual se expedía el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999-2002.

No encuentra ese Despacho vulneración alguna a los preceptos superiores o a la ley orgánica de distribución de competencias en materia de salud y educación entre los niveles de la administración, por cuanto la ley no modifica competencia alguna con relación a estas áreas, únicamente, se limita a señalar que los hospitales universitarios gozarán de la especial protección del Estado, lo cual incluye a los niveles nacional, departamental y local de acuerdo con sus competencias, que deben actuar de manera coordinada, concurrente y subsidiaria.

Tampoco observa que el proyecto de ley vulnere la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 de la Carta, por el contrario, desarrolla el mandato constitucional según el cual: "El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo".

Resulta paradójico que se objete el proyecto por desconocer la autonomía universitaria cuando éste busca precisamente salvar los hospitales universitarios y el Instituto Inmunológico Nacional, vinculado al más importante centro de educación superior pública del país, la Universidad Nacional.

La ley no impone a las universidades obligación alguna ni limita su autonomía. En cuanto al párrafo segundo del artículo cuarto, éste simplemente consagra un criterio que pretende proteger a los hospitales universitarios y a través de ellos al servicio de salud de los ciudadanos de menores recursos, al señalar que deben incorporar en los convenios los costos de la utilización de sus instalaciones que acarreen las prácticas de los estudiantes en las diferentes áreas de la salud.

Esta previsión resulta no sólo razonable sino que es especialmente necesaria cuando, como en el caso de las instituciones de que trata el artículo primero de la ley, las edificaciones son declaradas monumentos nacionales, lo cual implica que debe garantizarse el mantenimiento de la planta física de las mismas.

En cuanto a la autonomía de los hospitales universitarios, tampoco se observa vulneración alguna por cuanto la ley se limita a consagrar la definición de "hospital universitario", lo cual es necesario para determinar los sujetos que la ley declara como beneficiarios de la especial protección del Estado.

Por lo que hace a la supuesta violación del artículo 62 Superior expresa que revisada la historia de las instituciones a que hace referencia la ley, se observa que éstas son anteriores al nacimiento mismo del Estado Colombiano y que desde sus orígenes ha sido apoyada, dirigida y administrada, la mayor parte del tiempo, por autoridades públicas, desde el rey de España, a través de los virreinos, hasta nuestros días.

Si bien la semilla de su patrimonio fue una donación particular, esa primera donación ha desaparecido y hoy el origen de su patrimonio es primordialmente público, así por ejemplo, los terrenos, construcción, equipos, mantenimiento de sus instalaciones, financiación de su funcionamiento son de origen público y la toma de decisiones sobre su naturaleza jurídica, objeto, estructura y administración, ha sido resultado de la voluntad del Gobierno Nacional, departamental y distrital, para garantizar la prestación del servicio de salud y educación en estas instituciones.

Debe observarse que desde su creación hasta el presente, no sólo ha cambiado la realidad institucional de estas entidades, sino el marco jurídico en que actúan, por lo tanto, resulta equivocado aplicar sin ninguna adecuación, concepciones jurídicas del siglo XXI al acto de creación de una institución del siglo XVI. Si bien existe constancia de la donación inicial, ésta no puede identificarse con los efectos de una fundación como la entendemos hoy.

Siguiendo las múltiples transformaciones de estas entidades, cabría preguntarse: quién es su fundador, de dónde provienen los bienes que hoy la conforman y quién y a través de qué tipo de actos se ha determinado su estructura y funcionamiento, así como también quién ha sido el responsable de su administración y, por tanto, de sus logros y de su actual crisis.

Finalmente hace algunas apreciaciones sobre las objeciones presidenciales por inconveniencia expresando que la ley contiene herramientas para la actuación del Gobierno con relación a esta problemática, herramientas éstas que no son suficientes ni tendrán eficacia alguna sin la voluntad política del Ejecutivo, por ello, representa en principio una manifestación política del Congreso que genera una expectativa social sobre el destino de estas instituciones, las cuales forman parte de la vida del país.

## VI. DESIGNACIÓN DE PONENTE

En razón a que la ponencia original fue presentada por un miembro de la Corte que salvó el voto en cuanto a la exequibilidad del proyecto por ausencia de vicios en su formación, por orden alfabético correspondió a este despacho la sustentación de la sentencia, partiendo de los elementos consignados en la ponencia original y recogiendo los argumentos presentados en Sala Plena.

## VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. Competencia

La Corte es competente para conocer sobre las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Presidente de la República en el presente caso, según lo preceptuado por los artículos 167 y 241-8 de la Constitución Política.

### 2. Trámite de las objeciones e insistencia del Congreso

De conformidad con lo establecido en el artículo 166 de la Carta Política, el Gobierno contaba con seis días para devolver con objeciones el proyecto de ley, toda vez que consta de más de veinte artículos.

El Presidente de la República actuó dentro del plazo establecido en la mencionada disposición, toda vez que según constancia que aparece en el expediente el Ejecutivo recibió el proyecto el día 19 de julio de 2000 y lo devolvió al Congreso el 30 de julio, para segundo debate en los términos del artículo 167 del Ordenamiento Superior.

Por su parte, el procedimiento del Congreso se ajusta a lo dispuesto por el artículo 167 de la Constitución Política, puesto que para estudiar las objeciones presidenciales se nombró una Comisión Accidental conformada por miembros de ambas células legislativas, la cual rindió un informe que fue aprobado por las plenarias de la Cámara y Senado, los días 12 de

septiembre de 2001 y 23 de octubre de 2001, respectivamente.

3. Sobre la supuesta infracción a los artículos 157 de la Carta y 156 de la Ley 5ª de 1992

En desarrollo de lo prescrito en el artículo 157 Superior, el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992 dispone que el informe de ponencia debe ser presentado por escrito al secretario de la comisión permanente, dentro del plazo que le hubiere señalado el Presidente de la Comisión, y que su publicación se hará dentro de los tres (3) días siguientes. No obstante, y con el fin de agilizar el trámite legislativo, dicho precepto faculta al presidente de la comisión para autorizar la reproducción de la ponencia por cualquier medio mecánico, con el fin de distribuirla entre los miembros de la corporación, sin perjuicio de la posterior y oportuna publicación en la Gaceta del Congreso. Con relación a este trámite excepcional ha señalado la Corte en el pasado,

“Cumplimiento de la forma alternativa de publicidad. Hecho este recuento, observa la Corte que podrían existir dos objeciones al trámite que se le dio al Proyecto de Ley. La primera encontraría un reparo en el hecho de que la publicación de la ponencia para el primer debate en el Senado, tal como se señaló, se publicó oficialmente después del debate. En efecto, podría argüirse que cumplir el requisito de publicidad exigido a toda ponencia para cualquier debate (artículo 160), no se cumple cabalmente con repartir copias de la misma a los miembros de la Comisión. Sin embargo en un caso similar, la Corte decidió que ello no es así, en atención a las siguientes razones,

‘La única irregularidad que aparentemente podría existir es que la Comisión Segunda del Senado aprobó el proyecto el 9º de mayo de 2000, mientras que la ponencia para el primer debate en esa comisión fue publicada al día siguiente, esto es, el 10 de mayo de 2000. Sin embargo, obra en el expediente una certificación expedida por el Secretario General de la Comisión Segunda del Senado, según la cual, el 5º de mayo de 2000 se repartió a los congresistas de dicha Comisión, fotocopia de la ponencia para primer debate del proyecto de ley No.176/99 Senado (fls. 86 a 88). Ese trámite se apoyó en el artículo 156 del Reglamento del Congreso, que autoriza dicha reproducción, sin perjuicio de su posterior publicación.

La Corte considera entonces que, no obstante haberse publicado la ponencia con posterioridad a su discusión y aprobación, el requisito exigido en el inciso final del artículo 160 de la Carta, es decir, la presentación previa de ponencia de cualquier proyecto, fue observado durante esta etapa del trámite legislativo. En efecto, conforme al principio de instrumentalidad de las formas, que esta Corporación ha reconocido que es relevante para estudiar el proceso de formación de las leyes<sup>1</sup>, las reglas de aprobación de los proyectos no tienen un fin en sí mismo, y por ello deben ser interpretadas a la luz de los valores sustantivos que esas reglas pretenden realizar (CP art. 228). Ahora bien, es claro que el mandato del artículo 160, según el cual, todo proyecto “deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo” es una regla que busca asegurar la publicidad de la ponencia, de tal manera que los miembros de las comisiones conozcan con anterioridad el proyecto y su ponencia respectiva, y puedan entonces debatir adecuadamente la correspondiente iniciativa. Este mandato constitucional evita entonces que los

congresistas sean sorprendidos con proyectos y ponencias que no pudieron estudiar previamente. Ese objetivo puede lograrse tanto con la publicación previa del proyecto en la Gaceta del Congreso, como con su reparto previo a los congresistas y su publicación posterior, tal y como lo autoriza expresamente el artículo 156 del Reglamento del Congreso, y tal y como se hizo durante el trámite de la presente ley.

En consecuencia, la Corte concluye que la ley 638 del 4 de enero de 2001 fue aprobada y sancionada según las exigencias constitucionales previstas para ello.<sup>2</sup>

En el caso bajo estudio, el precedente anteriormente citado es aplicable, pues se constató que la ponencia había sido entregada a todos y cada uno de los miembros, lo cual se encuentra certificado en el expediente. Adicionalmente, en el caso de la referencia ningún parlamentario protestó por considerar que se le hubiesen vulnerado sus derechos; todos estuvieron de acuerdo con el trámite que se siguió. (...)”<sup>3</sup>

En el presente caso la Secretaría de la Comisión Sexta Constitucional de la Cámara de Representantes certificó que se cumplió con el trámite establecido en el artículo y no existe constancia de protesta alguna de los miembros de la Comisión, en razón a que consideraran que se hubieran violado sus derechos con el trámite surtido. Por lo tanto, considera la Corte que en este proceso también es aplicable el precedente y en consecuencia no son de recibo las objeciones presidenciales en lo que a este trámite se refiere.

La finalidad de la publicación de la ponencia, que es la de permitir un debate abierto y democrático del proyecto de ley fundado en el conocimiento que garantice una racionalidad mínima en las decisiones, se encuentra debidamente garantizada si los miembros de la comisión tuvieron la ocasión de conocerla con anterioridad a la discusión en la correspondiente célula legislativa, por medio de la oportuna distribución de una copia del correspondiente documento. Por tanto, sería contrario a lo permitido por la Ley Orgánica del Congreso exigir, como lo propone el Gobierno, que adicionalmente a la reproducción del documento se realizara la publicación de la ponencia con antelación a su discusión en la comisión respectiva, un requerimiento que no ha hecho el propio Gobierno en otros proyectos revisados por esta Corporación.

No obstante, como bien lo observa el Procurador en su concepto, cuando se apela al procedimiento excepcional regulado en el inciso 2° del artículo 156 del Reglamento del Congreso, debe ser con el fin de agilizar el trámite del proyecto y se hace necesario ser diligentes en la publicación de las ponencias en la Gaceta del Congreso, a fin de cumplir de manera razonable con la exigencia de “oportunidad” a que se refiere la citada disposición reglamentaria.

Así pues, la Corte considera infundada esta primera objeción.

#### 4. Competencia del Legislador para hacer las declaraciones de patrimonio cultural y de monumentos públicos

Por otra parte, la Corte considera que el hecho de que el proyecto de ley objetado verse sobre la declaratoria como monumentos nacionales de dos hospitales, tampoco constituye razón suficiente para acusar su inconstitucionalidad por la presunta violación de los artículos

154 y 346 de la Carta Política. Ciertamente es que el Ordenamiento Superior señala una serie de reglas específicas acerca de las competencias orgánicas que se distribuyen entre las distintas ramas del poder público en materia de elaboración, discusión y aprobación del presupuesto -artículos 345 y siguientes C.P.-, no obstante, tales disposiciones no restringen el campo de acción que en materia de iniciativa legislativa se le reconoce a los miembros del Congreso, pues los preceptos contenidos en el artículo 154 Superior en los que se establecen ciertas limitaciones en esta materia deben interpretarse de manera restrictiva, de tal forma que se asegure la efectividad del principio democrático y se permita que sea a través de la discusión de los miembros del Senado y la Cámara de Representantes que se tomen decisiones que surgen del debate político, entre ellas, sin duda, la declaración como monumentos nacionales de lugares que, en el caso de los dos hospitales a los que se refiere el proyecto de ley, son símbolos precisamente del patrimonio cultural, científico y social del país.

En este orden de ideas, esta objeción no está llamada a prosperar.

#### 5. Competencias constitucionales del Congreso y del Gobierno en materia de gasto público

Esta Corporación ha señalado de manera reiterada que, en materia de gasto público, la Constitución Política introdujo un cambio trascendental frente a la Carta anterior. En efecto, en otra oportunidad en la que la Corte Constitucional conoció de unas objeciones presidenciales a un proyecto de ley en el que se creaba gasto público, se afirmó:

La distinción entre presupuesto y leyes que decretan gasto público quedó, pues, establecida en la Constitución Política de 1991. Lo anterior resulta relevante si se tiene en consideración que el artículo 154 superior, referente a la iniciativa legislativa, no estableció excepciones en favor del gobierno para la presentación de proyectos de ley en los que se decreta gasto público -como inversiones públicas-, salvo que se trate de alguno de los eventos contemplados en los numerales 3, 9 y 11 del artículo 150, que se ordene la participación en rentas nacionales o transferencias de las mismas, o que se autorice aportes o suscripciones del Estado a empresas comerciales o industriales, entre otros. Por tal motivo, debe reconocerse, entonces, que a partir de la vigencia de la Carta Política los congresistas readquirieron la iniciativa para presentar proyectos de ley que decreten gasto público.<sup>4</sup>

En consecuencia, corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria<sup>5</sup>. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el presupuesto de rentas y ley apropiaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento

al Plan Nacional de Desarrollo.

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto -Decreto 111 de 1996-, preceptúa que “Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del presupuesto general de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993”.

Bajo estos parámetros, se procederá a examinar si las normas del proyecto de ley objetado se ajustan a la Carta Política o si por el contrario se oponen a sus mandatos.

Por medio del artículo primero del proyecto, se declaran monumentos nacionales al Hospital San Juan de Dios y al Instituto Materno Infantil y así mismo, se declara patrimonio cultural de la Nación a la Fundación San Juan de Dios y al Instituto Inmunológico Nacional. Tal como se anotó anteriormente, estas declaraciones no crean, por sí solas, gasto público, pues constituyen una mera declaratoria.

El artículo segundo del proyecto dispone que el Gobierno Nacional, por intermedio del Departamento Nacional de Planeación y los ministerios de Cultura y Educación, acometerá las obras de remodelación, restauración y conservación de los edificios declarados por esa ley como monumentos nacionales.

El artículo tercero del proyecto no contiene ningún mandato relacionado con el gasto público, puesto que se limita a disponer que el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil continuarán funcionando como centros especiales para la educación universitaria de acuerdo con la definición allí referida y a definir las condiciones que deberán reunir tales instituciones.

El artículo cuarto objetado, señala que los hospitales universitarios gozarán de especial protección del Estado a través de los ministerios de Salud y de Educación, a los cuales se les confiere “autorización” para que asignen en sus presupuestos anuales los recursos económicos necesarios para contratar con dichas instituciones la prestación de servicios de salud de las personas que no gocen de cobertura, de conformidad con lo previsto por el artículo 355 Superior.

Así pues, mediante el apoyo a los hospitales universitarios, busca el Congreso promover fomentar y apoyar la educación superior y la investigación científica en las universidades oficiales. No obstante, la autorización contenida en la norma bajo examen no comporta un orden de gasto público, sino una autorización y un llamado al Gobierno para que, en cumplimiento del mandato consagrado en el artículo 71 de la Carta, canalice recursos económicos para incentivar instituciones que ejercen, desarrollan y fomentan la ciencia y la tecnología y demás manifestaciones culturales.

Finalmente, el artículo quinto del proyecto, hace referencia a la vigencia de la ley, asunto que

no tiene relación alguna con cuestiones relativas al gasto público.

De conformidad con el anterior análisis puede concluirse que en lo concerniente a las competencias constitucionales para decretar gasto público, los artículos que integran el proyecto de ley en revisión, no desconocen el ordenamiento superior, puesto que contienen una autorización al Gobierno para que incluya partidas presupuestales para atender los fines mencionados. Por lo tanto, la objeción presidencial es infundada.

#### 6. Cargos por supuesta violación al artículo 355 de la Carta

Según el Gobierno, el Congreso carece de competencia para regular los contratos de que trata el artículo 355 Superior, puesto que esta materia ha sido reservada exclusivamente al Gobierno Nacional. En este sentido, dice el Gobierno, el artículo 4° del proyecto de ley, es inconstitucional porque obliga a contratar con los hospitales universitarios, desconociendo la autonomía de la cual goza el Ejecutivo para regular la materia.

Las objeciones serán desestimadas por los siguientes motivos:

El artículo 355 de la Constitución establece:

“Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y con los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.”

El artículo 355 faculta al Gobierno para reglamentar de manera directa, sin necesidad de ley previa, la Constitución en esta materia específica. Por eso, establece la posibilidad de que sea expedido un decreto autónomo constitucional. Se trata aquí de un caso excepcional, ya que el Constituyente de 1991 decidió, en general, abolir los reglamentos autónomos constitucionales y dar más importancia al principio democrático mediante el fortalecimiento de las competencias legislativas del Congreso. Se exceptuó la materia de la contratación estatal con entidades privadas sin ánimo de lucro para la ejecución de actividades y programas de interés público, tema éste asociado con los llamados “auxilios parlamentarios”. Se buscó entonces sustraer de la órbita del Congreso la potestad de reglamentación del postulado constitucional establecido en el artículo 355, radicándola en el Gobierno, en los distintos niveles territoriales, de conformidad con el Plan Nacional y los planes seccionales de desarrollo. Esta decisión constituyente se basó en la necesidad de impedir que el giro de recursos económicos por parte del Estado a particulares dependiera del vaivén de las fuerzas políticas y pudiera devenir en el fomento del clientelismo y la corrupción, como en el pasado. Como es bien sabido, este fue uno de los propósitos políticos del proceso constituyente que concluyó en 1991.

Si bien lo anterior es cierto, también lo es que el artículo 355 de la Constitución al establecer competencias gubernamentales en materia de regulación de asuntos relativos a la

contratación por parte de entidades públicas debe ser interpretado de forma que se respeten las competencias genéricas del legislativo en materias afines o conexas, como por ejemplo la facultad de expedir leyes llamadas a regir la prestación de los servicios públicos (art. 150 num. 23 C.P.) o la facultad de expedir el estatuto general de contratación de la administración pública (art. 150 num. 25 C.P.). Es por ello necesario que la Corte entra a precisar el alcance de la mencionada norma constitucional mediante la formulación de criterios que permitan resolver los posibles conflictos que puedan presentarse en el ejercicio de competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo en la materia.

Ante todo es de observar que la competencia general en materia de régimen de contratación administrativa está en cabeza del Legislador (art. 150 inciso final C.P.). Lo mismo es predicable de la facultad legislativa relativa a la autorización al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales (art. 150 inc. 1 num. 9 C.P.). Lo anterior no obsta para que cuando lo que está en juego es la relación del Gobierno con una entidad sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad para efectos de la realización de programas y actividades de interés público acordes con la ley del plan y las leyes sectoriales de desarrollo, deba respetarse la competencia específica que la Constitución ha otorgado al Gobierno Nacional para reglamentar autónomamente la contratación en desarrollo del artículo 355 de la Constitución.

No escapa a la Corte que en el ejercicio de las competencias en materia de contratación atribuidas al Legislador y al Ejecutivo pueden presentarse “zonas grises” o de conflicto. Para la resolución de los problemas competenciales que pueden surgir en esta materia, es necesario tener en cuenta los criterios de especificidad material, control del cumplimiento contractual y excepcionalidad.

El criterio de especificidad material refiere a que la regulación de los contratos verse sobre los temas expresamente enunciados en el artículo 355, es decir, sobre los programas y actividades desarrollados por las entidades sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad para fines de interés público y concordantes con la Ley del Plan y los planes sectoriales de desarrollo. Cualquier regulación que exceda estos límites materiales cae bajo la órbita de competencia general del Legislador.

En relación con el criterio de control de cumplimiento contractual se tiene que la entidad receptora de los recursos estatales tiene que cumplir con los términos del contrato celebrado con el gobierno, en los distintos niveles, para lo cual dichas obligaciones deben estar claramente definidas previamente. En este sentido, los reglamentos autónomos constitucionales que dicta el Gobierno Nacional en la materia han de regular las condiciones de la contratación de forma que los dineros públicos se destinen y gasten de conformidad con el contrato y los fines constitucionales. Ello ofrece un segundo criterio básico para establecer qué está incluido en la esfera de competencia del Ejecutivo en desarrollo del artículo 355 Superior, y qué pertenece a la competencia general en materia de contratación en cabeza del Congreso.

Finalmente el criterio de excepcionalidad lleva implícita la interpretación restrictiva de la competencia del Gobierno respecto de los reglamentos autónomos constitucionales, dado el lugar privilegiado que la competencia legislativa del Congreso tiene en un régimen político

democrático y participativo.

Aplicados los criterios de especificidad material, excepcionalidad y control del cumplimiento de la contratación basada en el artículo 355 al desarrollo legal del artículo 4º, se tiene que el contenido de la norma objetada no cae en la esfera de competencias gubernamentales por vía del reglamento autónomo constitucional, sino que al contrario es desarrollo legítimo de las competencias genéricas del Legislador.

En efecto, afirmar, como lo hace el Gobierno, que al Legislador le está vedado regular la temática de la contratación pública con entidades sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad en desarrollo del inciso segundo del artículo 355, significa desconocer la cláusula general de competencia que la Carta le ha asignado al Congreso en materia de contratación administrativa, según lo prescrito en el inciso final del artículo 150 Superior. En relación con la objeción al artículo 4º del proyecto de ley que se estudia, no puede aceptarse su procedencia pues la mención de hospitales universitarios debe entenderse referida no sólo a las instituciones de origen privado sino a establecimientos de carácter oficial que reúnan las características indicadas en la ley. En ese orden de ideas el señalamiento que hace el artículo 4º del proyecto tanto de los hospitales universitarios como de las entidades con las cuales los Ministerios de Salud y Educación pueden celebrar los contratos a que se refiere el artículo 355 de la Carta Política, no está haciendo otra cosa que referirse a una categoría particular de institución sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad que, dada su naturaleza, se encuentra dentro del supuesto de hecho de la citada norma constitucional.

La objeción al artículo 4º tampoco es aceptable respecto de la mención general de que los hospitales universitarios, con las características establecidas en el proyecto de ley, gocen de la especial protección del Estado y estén bajo la responsabilidad de los Ministerios de Salud y Educación Nacional. Estas disposiciones carecen de la especificidad necesaria propia de los reglamentos autónomos constitucionales, además de ser desarrollo claro del principio de estado social de derecho y del desarrollo del mandato constitucional de organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud (art. 49 inc. 2º C.P.).

Carece igualmente de fundamento la objeción referida a la autorización legal dada a los mencionados ministerios para que incluyan en sus respectivos presupuestos anuales los recursos necesarios para posibilitar la contratación con base en el artículo 355 Superior. Si se observa con atención lo que hace la norma legal es reafirmar que el Estado tomará las medidas presupuestales necesarias para dar efectiva aplicación al artículo 355 de la Carta, sin que se entre a determinar la manera de realizar la contratación o el control sobre su cumplimiento.

Por otra parte, la norma objetada adopta una decisión de política social de gran envergadura consistente en la determinación de los destinatarios de los servicios que el Estado contrate con los hospitales universitarios; se trata de las personas que no están vinculadas a ninguno de los sistemas que amparan su derecho a la salud. El Legislador busca así extender el cubrimiento de la atención en salud a las personas aún excluidas del cubrimiento de este servicio público, lo cual encuentra fundamento claro en diversas normas constitucionales (art. 1, 2, 13 y 49 C.P.), sin que pueda afirmarse que con ello se interfieran las competencias del Gobierno en materia del artículo 355 de la Constitución.

Finalmente, la objeción al artículo 4º también cubre a la autorización otorgada por la ley al Ministerio de Educación para incluir en su presupuesto anual las partidas indispensables para las investigaciones que en el área de la salud realicen los hospitales universitarios. Aunque podría pensarse a primer vista que la determinación del objeto de la contratación es competencia gubernamental que se fija de conformidad con las políticas y planes de desarrollo, lo cierto es que de nuevo se trata aquí de un desarrollo constitucional por vía de ley que no desconoce los criterios de especificidad material, control de cumplimiento del contrato o excepcionalidad. En efecto, de conformidad con el artículo 69 inciso 3 de la Constitución el Estado debe fortalecer la investigación científica en las universidades oficiales y privadas, para lo cual debe ofrecer las condiciones especiales para su desarrollo. Lo que hace la norma legal en este caso es simplemente concretar el mencionado mandato constitucional.

Así pues, esta objeción también la encuentra infundada la Corte.

#### 7. Sobre la presunta infracción del numeral 9º del artículo 150 de la Carta Política

Considera la Corte que la acusación no prospera por varias razones. Como bien lo ha precisado la jurisprudencia, las autorizaciones legislativas al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales, requieren de la iniciativa o aval del Ejecutivo toda vez que el ejercicio de la actividad contractual es una función propia del Gobierno y con la ley de autorizaciones sólo se le concede la atribución para que ejerza esta competencia.

Ha dicho esta Corporación:

“...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”.<sup>7</sup>

Ahora bien, todas aquellas materias en las que la iniciativa legislativa se encuentre en cabeza del Gobierno, de manera exclusiva, deben estar clara y expresamente señaladas en la Constitución. La Carta Política otorga al Congreso la cláusula general de competencia de iniciativa legislativa como un desarrollo del principio democrático. Cuando se restringe la posibilidad de presentar propuestas legislativas en ciertas materias a los congresistas elegidos popularmente, aunque no se anula sí se limita el principio democrático, pues muchas facciones y corrientes políticas sólo podrán participar en las discusiones de dichas materias cuando el gobierno presente un proyecto de ley al respecto y dentro de los parámetros fijados por éste. Por lo tanto, en aras de defender el carácter democrático y participativo que inspira la Constitución, sólo es de recibo aceptar que la iniciativa legislativa en una materia pertenece al Gobierno cuando de manera clara y expresa así lo ha señalado la Constitución.

Es de observar, que la Corte ha declarado la inexecutable de proyectos de ley, o de leyes, en los cuales se conceden autorizaciones al Gobierno para celebrar los contratos cuando éstos no fueron presentados por un Ministro. Así, en la sentencia C-581 de 1997, se dijo:

“... 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...”.

“Esta limitación, la 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” (negritas fuera de texto).

No obstante, tratándose del artículo 355, la Carta autoriza en forma expresa al Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal para celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y con los planes seccionales de Desarrollo.

Este es un caso especial y excepcional en el que la Constitución Política directamente autoriza al Ejecutivo para llevar a cabo la contratación en asuntos de interés público que estén en consonancia con los objetivos y propósitos trazados en los planes de desarrollo, por lo que no se está bajo la hipótesis del artículo 150-9 de la Constitución. Ahora bien, la Corte advierte que ni el artículo 154 Superior, en dónde se indica qué materias son de iniciativa exclusiva del Gobierno, ni en alguna otra norma del Estatuto, se indica que sólo se puede legislar sobre esta materia si existe una iniciativa gubernamental en ese sentido.

Luego, debe concluirse que la norma objetada se ajusta a la Carta, puesto que la facultad otorgada al Gobierno para que a través de los ministerios de Salud y Educación celebre contratos con los hospitales universitarios, deriva del artículo 355 Superior y concreta una de sus aplicaciones y, por tanto, no requiere de la iniciativa gubernamental a la cual se refieren los artículos 150-9 y 154 de la Constitución.

8. El proyecto de ley no contraviene la prohibición establecida en los artículos 136 numeral 1° y 355 de la Carta

Dice el Gobierno que el proyecto de ley que se revisa, desconoce la prohibición de decretar a favor de personas o entidades de derecho privado donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente (arts.136-4 y 355 de la C.P).

Para la Corte la objeción debe desestimarse, por las siguientes razones:

Esta Corporación ha expresado en su constante jurisprudencia que la prohibición constitucional de decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, no tiene un alcance absoluto, toda vez que no toda transferencia de recursos o bienes públicos a favor de particulares, sin contraprestación alguna, puede catalogarse como auxilio o donación prohibidos, cuando la misma obedece al cumplimiento de finalidades constitucionales. 8

También se ha precisado que cuando se acude a la figura de la contratación prevista en el inciso segundo del canon 355 Fundamental, se hace necesario cumplir con los requisitos allí establecidos: uno subjetivo, atinente al carácter de entidades sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad que debe tener el contratista; y uno objetivo, referente a la exigencia de que se trate de actividades o programas de interés público que estén acordes con los planes de Desarrollo.

En el caso que examina advierte la Corte que se cumplen a cabalidad con las anotadas exigencias, puesto que los hospitales universitarios que tengan origen privado en su condición de "instituciones de utilidad común que persiguen finalidades de interés público y social en lo relativo a la formación universitaria y a la prestación del servicio de salud que benefician a sectores importantes de la comunidad"<sup>9</sup>, vienen desarrollando una actividad docente-asistencial de reconocida trayectoria en el país que los hace idóneos para celebrar los contratos regulados en el artículo 355 Superior.

Ahora bien, es incuestionable que la actividad que desarrollan dichos hospitales está en perfecta armonía con los propósitos previstos en los artículos 48, 49, 67, 69 inciso 3º, 70 y 71 de la Constitución, que se refieren al derecho a la seguridad social, a los servicios de salud, al fomento de la educación, y a la promoción de la investigación científica.

En cuanto a la concordancia del proyecto de ley objetado con el Plan Nacional de desarrollo, no es posible determinar este aspecto puesto que actualmente no se cuenta con un plan nacional de desarrollo.

En conclusión, esta objeción presidencial es infundada.

9. Acerca de la infracción del principio de eficiencia del servicio público de seguridad social

Señala el Gobierno, que las medidas decretadas en el proyecto de ley bajo análisis son contrarias al principio constitucional de la eficiencia del servicio público de seguridad social establecido en el artículo 48 de la Carta Política, toda vez que desconocen la configuración que en la Ley 100 de 1993 se ha fijado para la prestación de los servicios asistenciales bajo

un esquema de financiación autónoma fundado en la venta de servicios, favoreciendo a determinadas entidades prestadoras en perjuicio de las demás que se encuentran en el mismo plano de igualdad, situación que también vulneraría el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta. La censura no prospera por las siguientes razones:

El artículo 48 de la Carta Política prescribe:

“La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley.

“Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

“El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley.

“La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.

“No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

“La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante. (Negrillas fuera de texto)

Como puede observarse, en materia de seguridad social la Carta le ha conferido al Legislador una amplia competencia de regulación que lo habilita para determinar la forma en como debe ser prestado ese servicio público, pudiendo, al efecto, contar con la participación de entidades públicas y privadas en la ampliación de su cobertura.

El artículo 4° del proyecto de ley es objeto de estos mandatos, puesto que pretende vincular a la prestación de los servicios de salud a los hospitales universitarios que, según se precisó, son entidades que cuentan con la experiencia y la trayectoria en el campo de la asistencia pública a las personas que carecen de recursos económicos. Con esta determinación se pretende imprimirle eficiencia a los servicios de seguridad social en salud, en la medida que no es eficiente un sistema de seguridad social que deja sin cubrimiento a parte de la población, precisamente la destinataria de los servicios que prestaría éste hospital universitario.

Ahora, la circunstancia de que en la Ley 100 de 1993 se adopte un esquema de financiación para las empresas sociales el Estado con base en la venta de servicios, no quiere significar que el Legislador no pueda, en ejercicio de su competencia constitucional, establecer una regulación especial como la consagrada en el proyecto de ley que se revisa con el objeto de amparar a las personas que no están vinculadas a la seguridad social en salud, pero que no obstante tienen derecho a ella, tal como lo prescribe la citada norma superior.

En cuanto a la presunta vulneración del principio de igualdad por el hecho de que la norma objetada otorga un trato preferencial al Hospital San Juan de Dios, que rompe con la igualdad de trato respecto de otras entidades prestadoras del servicio público de salud, la Corte encuentra que tal objeción es infundada, ya que se toma un parámetro de comparación errado. El Hospital San Juan de Dios se ha convertido en un hospital público por lo que la norma legal lo que establece en la práctica es un subsidio a la oferta, no a la demanda. El término de comparación no debe ser entonces entre el Hospital San Juan de Dios y los hospitales que pertenecen al sistema de subsidio a la demanda, sino entre el primero y los demás hospitales del sistema de subsidio a la oferta, caso en el cual no hay lugar a hablar de una diferencia de trato cuando lo que existe es el aporte de recursos al sistema público de salud. El carácter especial del Hospital San Juan de Dios, en virtud del proyecto de ley examinado, impide hacer una comparación automática entre éste y las empresas sociales del Estado. Además, la Constitución no impide que se destinen recursos públicos para atender las necesidades de la salud. Otra cosa es que la Ley 100 de 1993 u otra ley en materia de seguridad social en salud fijen una política en sentido diverso que no es objeto de juzgamiento en este proceso pero que puede enmarcarse dentro del ámbito de configuración que tiene el Legislador.

Así pues, la presente objeción presidencial también es considerada por la Corte como infundada.

#### 10. El proyecto de ley y la distribución de competencias entre la Nación y los niveles territoriales

Se afirma en las objeciones presentadas que el artículo cuarto del proyecto introduce modificaciones al artículo quinto de la Ley 60 de 1993, que tiene la condición de ley orgánica. Por ende, se sostiene, vulnera el artículo 151 de la Constitución.

En efecto, el artículo quinto de la Ley 60 de 1993 versa sobre las responsabilidades que corresponden a la Nación respecto de la prestación de los servicios de salud y educación.

El artículo cuarto objetado, por su parte, indica que el Ministerio de Salud podrá contratar con las instituciones descritas en el artículo tercero del proyecto, los “servicios [de salud] con los hospitales universitarios para las personas que no estén vinculadas a ninguno de los sistemas que amparan su derecho constitucional a la salud, y para que el ministerio de educación, incluya en su presupuesto, las partidas indispensables para las investigaciones que en el área de la salud, realicen tales entidades”.

Así pues, constata la Corte que el artículo objetado no introduce modificación alguna al régimen de distribución de competencias sino que por el contrario autoriza a la Nación a realizar determinado tipo de contratos –los relativos a la prestación del servicio de salud para las personas que no tengan cobertura respecto de dicho servicio- con las instituciones allí descritas –los hospitales que, en los términos del artículo tercero del proyecto, tengan la condición de universitarios.

Por lo demás, debe indicarse que si bien el artículo objetado no versa sobre la asignación de competencias en materia de salud ni modifica, por lo tanto, prescripción alguna de la Ley 60 de 1993, no es acertado afirmar que la Nación se encuentre desprovista de competencia

alguna respecto de la prestación del servicio de salud o que sus competencias se limitan al mero diseño de las políticas en esta materia.

Por el contrario, en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados en el artículo 288, es claro que la Nación puede apoyar a las entidades territoriales para la adecuada prestación de los servicios públicos, dentro de los cuales los de salud y educación tienen una especial importancia.

En consecuencia, le asiste razón al Ministerio Público cuando afirma que tratándose de instituciones que se declaran patrimonio cultural de la Nación, que cumplen una función de interés general como son la atención de la salud de los grupos más necesitados, la educación superior y la investigación científica, no es contrario al ordenamiento superior, que se coordinen acciones entre las entidades y la Nación para garantizar el buen desarrollo de sus actividades.

Por lo tanto, esta objeción presidencial también es infundada.

#### 11. Acerca de la vulneración de la autonomía universitaria

Según el Gobierno el inciso 2 del artículo 3° del proyecto de ley objetado desconoce el principio de autonomía universitaria contenido en la Constitución, pues al definir qué se entiende por hospital universitario para los efectos allí indicados, señala cuáles son las actividades que pueden desarrollar tales instituciones. En ese orden de ideas, las universidades ven recortadas sus atribuciones para organizar sus propios hospitales dentro de su órbita de autonomía.

Así mismo, se considera que el parágrafo 2 del artículo 4 del proyecto desconoce también el aludido principio de autonomía universitaria, por cuanto dispone que en los contratos asistenciales celebrados entre las universidades y los hospitales universitarios debe incluirse el valor del uso de las instalaciones, con lo cual interviene en la voluntad contractual de ambas instituciones.

Tampoco advierte esta Corporación que las preceptivas del proyecto de ley en revisión desconozcan la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 de la Carta, por las siguientes razones:

En primer lugar, con la definición consignada en el inciso 2 del artículo 3 del proyecto de ley, el Legislador no pretende limitar la libertad jurídica que tienen las instituciones de educación superior para autogobernarse y autodeterminarse -que es lo que en esencia corresponde al concepto de autonomía universitaria 10-, sino fijar unos parámetros legales que permitan identificar esta categoría especial de instituciones prestadoras de salud -los hospitales universitarios-, que resultan razonables en la medida en que por efecto de la declaración de monumentos nacionales del Hospital San Juan de Dios y del Instituto Materno Infantil tales instituciones seguirán funcionando como centros especiales para la educación universitaria que impartan, en las ciencias de la salud, las universidades oficiales y privadas.

En segundo lugar, la norma objetada desarrolla el mandato constitucional según el cual “el

Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo” (artículo 69 C.P.), pues las universidades que van a resultar beneficiadas del funcionamiento de los Hospital San Juan de Dios y el Materno Infantil podrán celebrar convenios de naturaleza docente asistencial, para efectos de las prácticas que deben realizar sus estudiantes en el área de la salud, al tiempo que tendrán la oportunidad de desarrollar investigación en este campo. Como se ve la norma objetada no impone a las universidades la obligación de celebrar tales convenios y por ello respeta su autonomía al respecto.

En tercer lugar, lo que el proyecto de ley pretende al declarar a los hospitales San Juan de Dios y Materno Infantil como hospitales universitarios es permitir que las universidades cuenten con nuevos centros para la formación de sus estudiantes y así, antes que recortar las atribuciones y derechos que tiene toda entidad de educación superior para tomar las decisiones académicas y administrativas que estime necesarias, en desarrollo de la autonomía universitaria que le reconoce la Constitución, intenta integrar dos instituciones pertenecientes al sistema de salud al conjunto de recursos con los que puede contar una universidad para desarrollar sus fines educativos, todo ello según las políticas y decisiones que ellas mismas adopten.

Por otra parte, el párrafo segundo del artículo cuarto tampoco desconoce la autonomía universitaria, pues solamente se limita a prescribir que en los convenios asistenciales que se celebren con los hospitales universitarios se debe incluir el valor de la utilización de las instalaciones para las prácticas de los estudiantes, con lo cual se busca imprimirle seriedad y equidad a esta clase de contratación, más aún si se trata de los inmuebles que son declarados monumentos nacionales respecto de los cuales se hace necesario asegurar el adecuado mantenimiento de su planta física.

En consecuencia, la Carta considera que esta objeción es infundada.

12. El proyecto de ley no modifica el destino de las donaciones intervivos o testamentarias

Cree el Gobierno que el proyecto de ley objetado desconoce el artículo 62 Superior que garantiza la inmutabilidad del destino de las donaciones intervivos o testamentarias, hechas conforme a la ley en interés social, puesto que con las medidas censuradas se está variando la voluntad de quienes constituyeron la Fundación San Juan de Dios. Así mismo, estima que se viola el artículo 150-7 Superior, toda vez que el Legislador puede regular de manera concreta el objeto de una entidad de derecho público pero no el de una institución de naturaleza privada.

En primer lugar, es preciso señalar que la segunda objeción no es procedente, pues el hecho de que el artículo 150-7 no asigne una determinada competencia al Legislador no significa que éste no la tenga, máxime si se tiene de presente, como se dijo, que al Congreso ha sido atribuida la cláusula general de competencia para la adopción de normas legales.

En segundo término, advierte la Corte que la primera de las objeciones parte del siguiente supuesto: el Hospital San Juan de Dios es una institución de carácter privado. Aunque podría pensarse que es necesario, antes de entrar a analizar las objeciones, establecer cuál es la naturaleza jurídica de este centro de salud, tema polémico sobre el cual no existe una

posición unificada, la Corte considera que no es indispensable abordar el punto, pues la objeción en cualquier caso es improcedente.

Si se acepta que la naturaleza del Hospital es pública no sería procedente porque, como se dijo, el Congreso tiene facultades amplias como legislador general.

Y por otra parte, si se acepta que es de carácter privado se llega a la misma conclusión. El proyecto que se revisa dispone que tanto el Hospital San Juan de Dios como el Instituto Materno Infantil continúen funcionando como un centro especial para la educación universitaria que se imparta en las ciencias de la salud (art. 3°), al tiempo que autoriza al Gobierno para que con estas instituciones se celebren los contratos de que trata el artículo 355 constitucional, con el fin de amparar el derecho a la salud de aquellas personas que no se encuentran vinculadas al sistema de seguridad social en razón de su situación económica. El proyecto no define, ya que ello no era necesario, el debate sobre la naturaleza de la persona jurídica por él regulada y mantiene su objeto esencial en el ámbito de la salud.

Se puede concluir entonces, que las perceptivas del proyecto bajo revisión no alteran el destino de su fundador ni desconocen la actividad que ha venido desarrollando durante su existencia, que es la prestación del servicio de salud a las clases desprotegidas así como la formación de quienes en el futuro se desempeñarán profesionalmente en el campo de las ciencias de la salud. Por lo anterior, no se presenta violación a los mandatos que protegen el destino de las donaciones intervivos o testamentarias. Por lo tanto, la Corte también encuentra infundada esta última objeción presidencial.

## VIII. DECISIÓN

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

### RESUELVE:

Primero.- Declarar INFUNDADAS las objeciones presidenciales, por razones de forma, al proyecto de ley No. No. 138/99 Cámara - 011/00 Senado “por la cual se declaran monumentos nacionales el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil; se adoptan medidas para la educación universitaria y se dictan otras disposiciones”.

Segundo.- Declarar INFUNDADAS las objeciones presidenciales, por razones de fondo, al proyecto de ley No. No. 138/99 Cámara - 011/00 Senado “por la cual se declaran monumentos nacionales el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil; se adoptan medidas para la educación universitaria y se dictan otras disposiciones”.

En consecuencia se resuelve declarar en relación con el proyecto de ley No. No. 138/99 Cámara - 011/00 Senado “por la cual se declaran monumentos nacionales el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil; se adoptan medidas para la educación universitaria y se dictan otras disposiciones”, en materia de objeciones presidenciales, lo siguiente:

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE los artículos 2° y 4°, pero únicamente por los cargos analizados en la segunda, la tercera y la cuarta objeción.

Cuarto.- Declarar EXEQUIBLE los artículos 3° y 4°, pero únicamente por el cargo analizado en la quinta objeción.

Sexto.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 3°, pero únicamente por los cargos analizados en la séptima y en la octava objeción.

Séptimo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 4°, pero únicamente por el cargo analizado en la novena objeción.

Octavo.- Por Secretaría General remítase el expediente legislativo y copia de esta sentencia al señor Presidente de la República, con el fin de que se dé cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 167 de la Constitución y 35 del Decreto 2067 de 1991.

Cópiese, notifíquese y comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (E)

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-1250/01

PROYECTO DE LEY-Reproducción del documento no releva de publicación de ponencia previa al debate (Salvamento de voto)

Tal como lo hemos manifestado en otras oportunidades, el artículo 156 de La Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, que autoriza la reproducción del documento contentivo de la ponencia para ser distribuido entre los miembros de la Comisión, no releva al Congreso de su obligación de publicar la correspondiente ponencia con anterioridad al respectivo debate, toda vez que el conocimiento de los asuntos que se discuten en las células legislativas no le concierne solamente a los congresistas sino al público en general, tal como lo impone el derecho constitucional de participación política.

PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO-Vigencia de valores y principios constitucionales (Salvamento de voto)

PROYECTO DE LEY-Presentación y publicación de ponencia/PROYECTO DE LEY-Iniciación del debate no tiene lugar antes de publicación del informe (Salvamento de voto)

DEBATE PARLAMENTARIO-Interesan a la generalidad de comunidad política (Salvamento de voto)

Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa

Proceso OP-056

Respetuosamente nos apartamos de la decisión mayoritaria contenida en el fallo de la referencia, pues consideramos que la Corte ha debido declarar la inconstitucionalidad del proyecto de ley No. 138/99 Cámara - 011/00 Senado "Por la cual se declaran monumentos nacionales el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil; se adoptan medidas para la educación universitaria y se dictan otras disposiciones", al ser fundada la primera objeción presidencial de orden formal relacionada con la aprobación de la iniciativa en primer debate de la comisión sexta de la Cámara de Representantes, sin haberse publicado previamente la respectiva ponencia.

En la sentencia de la cual disentimos, la Corte avaló la constitucionalidad del proyecto, por considerar que de acuerdo con el principio de la instrumentalidad de las formas el requisito de la publicidad de los proyecto de ley también se satisface con el reparto previo de la ponencia mediante su reproducción mecánica, sin perjuicio de su posterior publicación en la Gaceta del Congreso, según lo dispone el artículo 156 del Reglamento del Congreso. Además estimó que no existía constancia de protesta alguna por parte de los congresistas sobre violación de sus derechos con el trámite surtido.

Tal como lo hemos manifestado en otras oportunidades, el artículo 156 de La Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, que autoriza la reproducción del documento

contentivo de la ponencia para ser distribuido entre los miembros de la Comisión, no releva al Congreso de su obligación de publicar la correspondiente ponencia con anterioridad al respectivo debate, toda vez que el conocimiento de los asuntos que se discuten en las células legislativas no le concierne solamente a los congresistas sino al público en general, tal como lo impone el derecho constitucional de participación política.

En efecto, en varios salvamentos de voto, entre otros el de la Sentencia C-916 de 2001, expresamos nuestro criterio en relación con este tópico con apoyo en las razones que se reproducen a continuación, y que reiteramos para los fines del presente salvamento de voto:

“Ahora bien, podría ponerse en duda que la Constitución imponga al Congreso la obligación de publicar previamente el informe de ponencia para iniciar el primer debate en comisión, pues la Carta no contiene una regla específica que así lo ordene. Sin embargo, este argumento -acogido por la sentencia- no es aceptable, pues el análisis de constitucionalidad del procedimiento parlamentario no puede realizarse exclusivamente a partir del cumplimiento de reglas constitucionales específicas, contenidas en la parte orgánica de la Constitución.

“El debate parlamentario es el momento en el cual se concreta y se hace efectiva la representación popular en el procedimiento de creación legislativa. En la medida en que es precisamente en ese momento que los congresistas ejercen su mandato como representantes de diversas corrientes políticas y filosóficas y de los intereses de sus electores, el desarrollo regular de un debate parlamentario es un aspecto fundamental para que nuestra democracia sea verdaderamente representativa (C.N. art. 1º), y permita garantizar la efectividad de los derechos de participación política de los electores (C.N. art. 40). Para lograr este objetivo, es necesario que antes de iniciar el debate los congresistas sean plenamente conscientes de las repercusiones sociales, políticas y jurídicas del texto sometido a su aprobación, y la publicación previa del estudio presentado por el ponente en el informe tiene esta finalidad.

“La relevancia constitucional del debate parlamentario, y la importancia que éste tiene para darle legitimidad a toda la organización del Estado, ameritan que el control constitucional que efectúa la Corte deba hacerse desde una óptica más amplia que la simple comparación con las normas orgánicas plasmadas positivamente en la parte orgánica de la Constitución. Es indispensable que en el análisis de constitucionalidad del procedimiento parlamentario, y en particular en la evaluación del debate, se tengan en cuenta todos aquellos valores, principios y reglas necesarios para encaminar el sistema de representación popular en el legislativo hacia la realización de los objetivos constitucionales.

“Estos valores y principios que se encuentran en la parte dogmática de la Constitución, y en especial el principio democrático, adquieren vigencia mediante la realización del procedimiento parlamentario que, como cualquier procedimiento, se lleva a cabo mediante la aplicación de reglas y trámites específicos. Ante la imposibilidad de regular detalladamente el procedimiento parlamentario en el texto de la Carta Fundamental, pero consciente de la necesidad de evaluar su constitucionalidad concretando estos valores y principios constitucionales al procedimiento parlamentario, la jurisprudencia de esta Corporación ha

integrado las disposiciones legales orgánicas que lo regulan, como parámetros determinantes en el análisis de constitucionalidad de dicho procedimiento.<sup>11</sup>

“En todo caso, aun aceptando la aplicabilidad de las reglas contenidas en la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso al análisis de constitucionalidad, podría ponerse en duda la obligatoriedad de la publicación previa de la ponencia como condición necesaria para la iniciación del primer debate, pues de acuerdo con el artículo 156 de dicho estatuto el presidente de la comisión puede autorizar que se reproduzca el texto de la ponencia entre sus miembros, para efectos de agilizar el debate. Esta conclusión, a la cual llega la sentencia de la cual disentimos, es consecuencia de una lectura ligera del texto, que si bien permite que el presidente de la respectiva comisión otorgue dicha autorización, aclara que la reproducción mecánica puede hacerse sin perjuicio de su “posterior y oportuna” publicación en la Gaceta del Congreso. Al respecto la disposición dice textualmente:

“ARTICULO 156. Presentación y publicación de la ponencia. El informe será presentado por escrito, en original y dos copias al secretario de la Comisión Permanente. Su publicación se hará en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes. Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso.”

“Ahora bien, para determinar cuándo es oportuna la publicación en la Gaceta, es suficiente leer la primera frase del artículo siguiente, que regula las condiciones y el trámite necesarios para iniciar el primer debate. En efecto, el artículo 157 establece a renglón seguido:

“ARTICULO 157. Iniciación del debate. La iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo. No será necesario dar lectura a la ponencia, salvo que así lo disponga, por razones de conveniencia, la Comisión. El ponente, en la correspondiente sesión, absolverá las preguntas y dudas que sobre aquélla se le formulen, luego de lo cual comenzará el debate. Si el ponente propone debatir el proyecto, se procederá en consecuencia sin necesidad de votación del informe. Si se propone archivar o negar el proyecto, se debatirá esta propuesta y se pondrá en votación al cierre del debate.”

“Al debatirse un proyecto, el ponente podrá señalar los asuntos fundamentales acerca de los cuales conviene que la Comisión decida en primer término.” (resaltado fuera de texto)

“Esta exigencia del legislador orgánico, según la cual la distribución de copias de la ponencia entre los miembros de la comisión no exime de la publicación previa al debate, no es un mero formalismo carente de relevancia constitucional. El informe es el resultado de un estudio efectuado por el ponente, quien ha sido delegado por la presidencia de la respectiva comisión como responsable del trámite del proyecto. La publicación previa de las conclusiones de tal estudio en la Gaceta tiene como propósito ilustrar sobre la conveniencia o inconveniencia, e incluso acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del proyecto que se va a debatir. Sin embargo, la publicación no sólo se dirige a los miembros de la comisión, sino a los demás congresistas que no conforman la respectiva célula legislativa y a la comunidad en general, para que ejerzan su derecho a participar políticamente en el debate.

“No se puede desconocer –como parece haberlo hecho la Corte en esta oportunidad- que los debates parlamentarios son públicos, y que interesan no sólo a los miembros de una determinada comisión, sino a la generalidad de la comunidad política, que todos los ciudadanos tienen derecho a conocer y a participar activamente durante todo el transcurso del proceso parlamentario. Así mismo, tampoco se puede dejar de tener en cuenta que la sola presentación del texto de un proyecto de ley, en muchos casos extenso y con un lenguaje técnico extraño al común de la población, resulta insuficiente para garantizar la efectiva participación de grandes sectores de la población en decisiones que de hecho los afectan, y que es una obligación constitucional de todas las autoridades de la República “facilitar la participación de todos” en la toma de tales decisiones (C.N. art. 2º). Es por ello que la publicación previa del informe de ponencia constituye una garantía indispensable para comunicar oportunamente al público en general la importancia, conveniencia o inconveniencia o eventualmente la inconstitucionalidad del proyecto sometido a primer debate, presentando el texto de tal forma que toda la comunidad pueda hacerse una idea de las repercusiones que tiene su aprobación.

“Si se permite que el estudio que hace el ponente en su informe se haga público sólo después de que el respectivo debate se ha llevado a cabo, cuando ya no hay oportunidad de que la sociedad se manifieste, cerrando el acceso a dicho estudio a unos pocos congresistas, se está restringiendo el derecho de participación política de los ciudadanos y de los demás congresistas, específicamente, el de tener iniciativa en las corporaciones públicas (C.N. art. 40.5). Esta Sentencia, en cambio, ha dado un aval a la posibilidad de restringir de facto este derecho fundamental, al estimar que un proyecto pueda ser ley de la República sin el debido cumplimiento de un mecanismo de publicidad que garantiza la participación efectiva de toda la comunidad en las decisiones que las afectan mediante el acceso oportuno al informe de ponencia de un proyecto de ley con su previa publicación en la Gaceta del Congreso, en aras de preservar un criterio errado de eficiencia en la creación de leyes. Lo que resulta preocupante es que esta práctica parlamentaria se ha vuelto sistemática, y que esta Corporación la está avalando de manera reiterada en sus sentencias.”

Fecha ut supra

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

Salvamento de voto a la Sentencia C-1250/01

Referencia: expediente O.P. 056

Objeciones presidenciales al Proyecto de ley No. 138/99 Cámara - 011/00 Senado “por la cual

se declaran monumentos nacionales el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil; se adoptan medidas para la educación universitaria y se dictan otras disposiciones”.

Magistrado Ponente:

MANUEL JOSÉ CEPEDA

Me aparto de la decisión mayoritaria en esta oportunidad, pues considero que la falta de publicación oportuna del proyecto de ley en la Gaceta del Congreso vulnera el numeral 1º del artículo 157 de la Constitución, que exige dar aplicación al principio de publicidad antes de dar curso al proyecto de ley en la Comisión respectiva, así como la Ley 5ª de 1992, ya que con la publicación del mismo se busca garantizar su conocimiento público, tanto por los ciudadanos, como por los Congresistas. Los motivos que me llevan a disentir de la decisión son pues los mismos que aquellos expresados en el salvamento de voto a propósito de la sentencia C-953 de 2001.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

2 Sentencia C-915, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

3 Sentencia C-916/01; M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

4 Sentencia C-343 de 1995; M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

5 El artículo 154 de la Constitución señala: “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. 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; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

6 Sentencia C-782 de 2001.

7 Sentencia C-740 de 1998.

8 En sentencias 372 de 1994, C-205 de 1995, 251 de 1996, C-159 de 1998, C-922 de 2000, entre otras, ha señalado que la prohibición de los auxilios no implica la negación de la función benéfica propia del Estado Social de Derecho que responde a la protección del interés general y a la efectiva realización de los derechos, que comportan una obligación

para el Estado.

9 Esta definición se encuentra plasmada en la Sentencia C-922 de 2000, en la que la Corte avaló la constitucionalidad del proyecto de ley que creó la estampilla pro hospitales universitarios. Allí se dijo: “No obstante, la estampilla mencionada bien podría estar dirigida a dar apoyo financiero a todos los hospitales universitarios, porque las actividades que desarrollan estos, buscan hacer realidad el desarrollo de finalidades sociales del Estado asociadas a la prestación de los servicios públicos y a la efectividad de derechos fundamentales y prestacionales, como son los de salud y educación”.

10 Sentencia C-220/97.

11 Ver entre otras las Sentencias C-013/93 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-222/97 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo); C-155/98 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).