

C-266-95

Sentencia No. C-266/95

## INICIATIVA LEGISLATIVA

En el proceso de formación de las leyes, tiene especial importancia la iniciativa, que corresponde a la facultad de presentar proyectos de ley ante las Cámaras, con el efecto de que éstas deben darles curso. Cuando la Constitución establece las reglas de la iniciativa, señala cómo podrá comenzar el trámite de aprobación de una ley.

INICIATIVA POPULAR/PROYECTO DE LEY-Coadyuvancia del Gobierno/SENA-Reestructuración

REF.: PROCESO No. D - 720

Acción pública de inconstitucionalidad contra la Ley 119 de 1994.

ACTOR:

OLIVIA HERNANDEZ ANDRADE.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR:

HERNANDO HERRERA VERGARA

Santa Fé de Bogotá, D.C., Junio veintidos (22) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

### I. ANTECEDENTES.

Procede la Corte Constitucional a resolver la demanda de inconstitucionalidad presentada por la ciudadana OLIVIA HERNANDEZ ANDRADE contra la Ley 119 de 1994, “por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones”.

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Ponente ordenó que se fijara en lista el negocio en la Secretaría General, para efectos de asegurar la intervención ciudadana; se enviara copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, y se comunicara la iniciación del proceso al Secretario Jurídico de la Presidencia de

la República, al Presidente del Congreso de la República, y al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, a fin de que si lo estimaren oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

## II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS.

Se transcribe a continuación el texto de la ley demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 41.216 del jueves nueve (9) de febrero de 1994.

“LEY NUMERO 119 DE 1994

(febrero 9)

Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPITULO I

Naturaleza, misión, objetivos y funciones

ARTICULO 1º.- Naturaleza. El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, es un establecimiento público del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio e independiente, y autonomía administrativa, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

ARTICULO 2º.- Misión. El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, está encargado de cumplir la función que corresponde al Estado de intervenir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos; ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país.

ARTICULO 3º.- Objetivos. El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, tendrá los siguientes objetivos:

1. Dar formación profesional integral a los trabajadores de todas las actividades económicas, y a quienes sin serlo, requieran dicha formación, para aumentar por ese medio la productividad nacional y promover la expansión y el desarrollo económico y social armónico del país, bajo el concepto de equidad social redistributiva.
2. Fortalecer los procesos de formación profesional integral que contribuyan al desarrollo comunitario a nivel urbano y rural, para su vinculación o promoción en actividades productivas de interés social y económico.
3. Apropiar métodos, medios y estrategias dirigidos a la maximización de la cobertura y la calidad de la formación profesional integral.
4. Participar en actividades de investigación y desarrollo tecnológico, ocupacional y social, que contribuyan a la actualización y mejoramiento de la formación profesional integral.
5. Propiciar las relaciones internacionales tendientes a la conformación y operación de un sistema regional de formación profesional integral dentro de las iniciativas de integración de los países de América Latina y El Caribe.
6. Actualizar, en forma permanente, los procesos y la infraestructura pedagógica, tecnológica y administrativa para responder con eficiencia y calidad a los cambios y exigencias de la demanda de formación profesional integral.

ARTICULO 4º.- Funciones. Son funciones del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, las siguientes:

1. Impulsar la promoción social del trabajador, a través de su formación profesional integral, para hacer de él un ciudadano útil y responsable, poseedor de valores morales, éticos, culturales y ecológicos.
2. Velar por el mantenimiento de los mecanismos que aseguren el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, relacionadas con el contrato de aprendizaje.
3. Organizar, desarrollar, administrar y ejecutar programas de formación profesional integral, en coordinación y en función de las necesidades sociales y del sector productivo.

4. Velar porque en los contenidos de los programas de formación profesional se mantenga la unidad técnica.
5. Crear y administrar un sistema de información sobre oferta y demanda laboral.
6. Adelantar programas de formación tecnológica y técnica profesional, en los términos previstos en las disposiciones legales respectivas.
7. Diseñar, promover y ejecutar programas de formación profesional integral para sectores desprotegidos de la población.
8. Dar capacitación en aspectos socio-empresariales a los productores y comunidades de sector informal urbano y rural.
9. Organizar programas de formación profesional integral para personas desempleadas y subempleadas y programas de readaptación profesional para personas discapacitadas.
10. Expedir títulos y certificados de los programas y cursos que imparta o valide, dentro de los campos propios de la formación profesional integral, en los niveles que las disposiciones legales lo autoricen.
11. Desarrollar investigaciones que se relacionen con la organización del trabajo y el avance tecnológico del país, en función de los programas de formación profesional.
12. Asesorar al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social en la realización de investigaciones sobre recursos humanos y en la elaboración y permanente actualización de la clasificación nacional de ocupaciones, que sirva de insumo a la planeación y elaboración de planes y programas de formación profesional integral.
13. Asesorar al Ministerio de Educación Nacional en el diseño de los programas de educación media técnica, para articularlos con la formación profesional integral.
14. Prestar servicios tecnológicos en función de la formación profesional integral, cuyos costos serán cubiertos plenamente por los beneficiarios, siempre y cuando no se afecte la prestación de los programas de formación profesional.

ARTICULO 5º.- Domicilio. El domicilio del SENA es la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C., y

podrá crear regionales en los lugares del país que requiera.

La jurisdicción de las regionales que se constituyan, no necesariamente deberá coincidir con la distribución general del territorio nacional. En todo caso, cada regional deberá estructurarse en tal forma que se facilite la prestación racional y oportuna de los servicios del SENA.

## CAPITULO II

### Dirección y administración

ARTICULO 6º.- Dirección y administración. La dirección y administración del SENA estarán a cargo del Consejo Directivo Nacional y del Director General.

ARTICULO 7º.- Consejo Directivo Nacional. El Consejo Directivo Nacional estará integrado por:

1. El Ministro de Trabajo y Seguridad Social, quien lo presidirá, o el Viceministro como su delegado.
2. El Ministro de Desarrollo Económico o el Viceministro de Industria, Comercio y Turismo como su delegado.
4. Un representante de la Conferencia Episcopal.
5. Un representante de la Asociación Nacional de Industriales, -ANDI-.
6. Un representante de la Federación Nacional de Comerciantes, -FENALCO-.
7. Un representante de la Sociedad de Agricultores de Colombia, -SAC-.
8. Un representante de la Asociación Colombiana Popular de Industriales, -Acopi-.
9. Dos representantes de las confederaciones de trabajadores.
10. Un representante de las organizaciones campesinas.

PARAGRAFO 1º.- El Director General del SENA asistirá a las reuniones del Consejo Directivo

Nacional con voz pero sin voto.

PARAGRAFO 2º.- Ninguna de las personas naturales que integran el Consejo Directivo Nacional podrá tener vinculación laboral o contractual con el SENA.

ARTICULO 8º.- Designación de los miembros del Consejo Directivo Nacional. Los miembros que representan a los sectores diferentes al Gobierno Nacional en el Consejo Directivo Nacional, serán designados para períodos de dos años, así:

1. Los representantes de ANDI, Fenalco, SAC y Acopi, por las directivas nacionales de cada gremio.
2. El representante de la conferencia episcopal por el mismo organismo.
3. Los representantes de los trabajadores uno por cadauna de las confederaciones que acrediten ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tener el mayor número de trabajadores afiliados.
4. El representante de las organizaciones campesinas, por la organización que acredite el mayor número de afiliados.

PARAGRAFO.- Cada miembro del Consejo Directivo Nacional tendrá un suplente que lo representará en sus ausencias temporales o definitivas y será designado para el mismo período y de igual forma que el principal.

Si al vencimiento del período correspondiente los representantes a los cuales hace referencia el presente artículo no son reelegidos o reemplazados, continuarán los anteriores en interinidad hasta cuando se produzca la designación. Una vez producida ésta en propiedad, ella se entenderá efectuada para el resto del período.

ARTICULO 9º. Reuniones del Consejo Directivo. El Consejo Directivo Nacional se reunirá ordinariamente por lo menos una vez al mes, o por citación de su presidente, de seis (6) de sus miembros o del director general.

ARTICULO 10.- Funciones del Consejo Directivo Nacional. Son funciones del Consejo Directivo Nacional:

1. Definir y formular la política general y los planes y programas de la entidad.
2. Elegir vicepresidente del consejo para períodos de un (1) año.
3. Adoptar los estatutos internos de la entidad y cualquier reforma que a ellos se introduzca y someterlos a la aprobación del Gobierno Nacional, cuando a ello haya lugar.
4. Adoptar el estatuto de la formación profesional integral, teniendo en cuenta las recomendaciones del consejo nacional de formación profesional integral.
5. Reglamentar el comité nacional de formación profesional integral.
6. Reglamentar los comités técnicos de centro.
7. Orientar el funcionamiento general de la entidad, verificar su conformidad con la política adoptada y crear los mecanismos necesarios para el logro de su misión.
8. Determinar la organización interna de la entidad y la creación de los cargos de la dirección general y las regionales.
9. Autorizar las propuestas del director general sobre las siguientes materias:
  - a) Los sistemas o normas para la selección, orientación, promoción y formación profesional integral de los trabajadores alumnos;
  - b) La creación, integración o supresión de unidades regionales, seccionales, zonas y centros, de acuerdo con las necesidades de la formación profesional.
  - c) La determinación, adopción y modificación de la planta de personal, señalando su nomenclatura y adopción del manual de funciones de los empleos.
  - d) El sistema de escalafón de los funcionarios.
  - e) El presupuesto anual de la entidad y los acuerdos de gastos.
  - f) La relación de oficios que requieran formación profesional metódica y completa y que, por consiguiente, serán materia de contrato de aprendizaje, así como regular la aplicación de éste, sus modalidades y características.

- g) Los planes y programas de capacitación, actualización y de becas para los alumnos.
  - h) Los programas y convenios de cooperación técnica nacional e internacional, e
  - i) Las comisiones al exterior de los funcionarios del SENA y los miembros de los consejos y los comités, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias.
10. Proponer candidatos entre personas vinculadas al SENA, para llevar la representación del país en eventos internacionales del formación profesional.
  11. Solicitar la contratación de labores de control de gestión o de control interno cuando lo considere necesario.
  12. Evaluar anualmente el cumplimiento de las metas administrativas, financieras y operacionales.
  13. Revisar periódicamente y aprobar la oferta de los programas de formación profesional integral, según las necesidades detectadas en el sector externo.
  14. Adoptar su propio reglamento.
  15. Definir los porcentajes que las regionales deberán transferir a la dirección general, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 de esta ley.
  16. Las demás que señale la ley.

PARAGRAFO.- El Consejo Directivo Nacional podrá delegar en el Director General y en los consejos regionales las funciones que estime convenientes.

ARTICULO 11.- Director General. El Director General es agente del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción, y representante legal de la entidad.

ARTICULO 12.- Requisitos del Director General. Para ser nombrado Director General del SENA se requiere poseer título profesional universitario y acreditar experiencia mínima de cinco (5) años en cargos de nivel directivo, en áreas relacionadas con gerencia pública, administrativa, educativa, de formación profesional, o desarrollo tecnológico.

ARTICULO 13.- Funciones del Director General. Son funciones del Director General:

1. Preparar los planes y programas operativos y de formación profesional integral y presentarlos al consejo directivo nacional para su aprobación.
2. Ejecutar, supervisar y evaluar los planes y programas aprobados por el consejo directivo nacional.
3. Dirigir, coordinar y controlar al personal de la entidad.
4. Dirigir, coordinar y controlar las funciones administrativas y técnicas de los proyectos operativos.
5. Dictar los actos administrativos, realizar las operaciones y celebrar los contratos necesarios para la gestión administrativa con miras al cumplimiento de la misión de la entidad.
6. Presentar el presupuesto de la entidad, para la aprobación del consejo directivo nacional, y vigilar y controlar su ejecución.
7. Someter a la consideración del consejo directivo nacional los asuntos de su competencia.
8. Nombrar, contratar y remover al personal del SENA, de conformidad con las disposiciones vigentes.
9. Contratar expertos nacionales o extranjeros cuyos conocimientos o experiencia se requieran para adelantar programas o proyectos específicos de interés para el desarrollo del SENA, cuando no exista disponibilidad de aquellos en la entidad.
10. Presentar un informe anual al Presidente de la República, por intermedio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y al consejo directivo nacional.
11. Determinar, con antelación de por lo menos un mes, las fechas de iniciación de los programas de formación profesional.
12. Dentro de la cuota de aprendices, y siguiendo los lineamientos del consejo directivo nacional, concertar con los empleadores las especialidades, en las cuales éstos deban

contratar.

13. Imponer a los empleadores que no mantengan el número de aprendices que les corresponda, o no hubieren suscrito los contratos respectivos al iniciarse cada período de enseñanza, multas mensuales hasta por un salario mínimo mensual legal, por cada aprendiz. En firme los actos administrativos correspondientes, prestarán mérito ejecutivo.

14. Previo concepto favorable del consejo directivo nacional, celebrar los convenios de cooperación técnica nacional e internacional.

16. Las demás que le señalen la ley o los estatutos que, refiriéndose al funcionamiento general de la institución, no estén atribuidas a otra autoridad.

PARAGRAFO.- El Director General podrá delegar las funciones propias de su cargo, de conformidad con las disposiciones que para el efecto dicte el Consejo Directivo Nacional.

ARTICULO 14. Comité nacional de formación profesional integral. Créase el comité nacional de formación profesional integral, encargado de asesorar al comité directivo nacional y al director general en lo concerniente a la actualización de la formación profesional integral, el tipo de especialidades, programas, contenidos y métodos, buscando mantener la unidad técnica, elevar la calidad de la formación profesional integral y promover el desarrollo productivo y de los recursos humanos del país.

El estatuto interno reglamentará su composición, operación y funciones. Este comité estará integrado por funcionarios de la entidad, pudiéndose incluir expertos externos.

### CAPITULO III

#### Organización regional

ARTICULO 15. Regionales. Con el objeto de facilitar la prestación de los servicios en todo el territorio nacional, el SENA contará con regionales según disponga la estructura orgánica de la entidad, racionalizando los esfuerzos para la prestación del servicio y atendiendo a criterios de unidades regionales, geográficas, sociales, económicas y culturales.

PARAGRAFO.- En ningún caso podrán crearse regionales cuyos ingresos proyectados sean

inferiores al 1% del total de los ingresos ordinarios de la entidad. Se entiende por ingresos ordinarios los provenientes de los aportes previstos en el numeral 4º del artículo 30 de la presente ley.

ARTICULO 16.- Dirección y administración regional. La dirección y administración de las regionales de la entidad estará a cargo de un consejo regional y un director regional.

ARTICULO. 17.- Consejos regionales. Los consejos regionales estarán integrados por representantes de las mismas entidades y organizaciones que conforman el consejo directivo nacional, establecidos en la región, en igual proporción, designación y período.

PARAGRAFO 1º.- El Director Regional asistirá a las sesiones del Consejo Regional, con voz pero sin voto.

PARAGRAFO 2º.- Ninguna de las personas naturales que integran el Consejo Directivo Regional podrá tener vinculación laboral o contractual alguna con el SENA.

ARTICULO 18- Reuniones de los consejos regionales. Los consejos regionales se reunirán en la misma forma y periodicidad del Consejo Directivo Nacional.

ARTICULO 19.- Funciones de los consejos regionales. Son funciones de los consejos regionales:

1. Aprobar los planes y programas de la regional, acordes con los planes y programas nacionales de la institución, oído el concepto de los comités técnicos de centro.
2. Presentar al director general una terna para el nombramiento del director regional.
3. Elegir al presidente y al vicepresidente del consejo para períodos de un año.
4. Asesorar al consejo directivo nacional, al director general y al director regional en los estudios sobre recursos humanos y necesidades de formación profesional de la regional, en la programación de los centros de formación profesional.
5. Promover los servicios del SENA ante los sectores económicos y laborales que representan y coadyuvar la realización de los fines que persigue.

6. Proponer al consejo directivo nacional la apertura de especialidades, de acuerdo con las necesidades sociales y empresariales de la región.

7. Estudiar y revisar los proyectos de presupuesto de la regional y formular al director regional, las recomendaciones que estime convenientes.

8. Velar, dentro del territorio de su jurisdicción, por la correcta ejecución presupuestal y proponer los ajustes que estime necesarios, para lo cual los funcionarios del SENA que tengan asignada la responsabilidad de este manejo le rendirán informes trimestrales o con la periodicidad que el consejo estime indispensable.

9. Estudiar los informes anuales u ocasionales que sobre la marcha de la institución debe rendir el director regional y presente a éste y al director general las observaciones a que haya lugar.

10. Dictar su propio reglamento.

11. Las demás que le delegue el consejo directivo nacional.

ARTICULO 20.- Directores regionales. Las regionales estarán administradas por un director regional, que será representante del director general, de su libre nombramiento y remoción, y tendrá la responsabilidad de coordinar, administrar y velar por la ejecución de las actividades del SENA dentro de su jurisdicción.

ARTICULO 21.- Selección y requisitos de los directores regionales. Los directores regionales serán seleccionados de ternas que le presenten al director general, los consejos regionales respectivos.

Para ser nombrado director regional, se requiere poseer título profesional universitario, acreditar una experiencia mínima de tres (3) años en cargos de nivel directivo, en áreas relacionadas con la gerencia administrativa, educativa, de formación profesional o desarrollo tecnológico y estar vinculado a la región.

ARTICULO 22.- Comités técnicos de centro. Cada centro del SENA contará con la asesoría de un comité técnico de centro, del cual formarán parte un representante del Gobierno Nacional, departamental o municipal, dependiendo de la cobertura y características del centro, así

como empresarios, trabajadores, universidades, investigadores y especialistas en el subsector, preferiblemente domiciliados en la misma región. El Consejo Directivo Nacional del SENA reglamentará la conformación y funcionamiento de los comités técnicos de centro.

PARAGRAFO.- Previa aprobación del Consejo Directivo Nacional, se podrán constituir comités técnicos de centro para asesorar a más de un centro. Para ello se tendrán en cuenta los intereses del respectivo sector económico, de la comunidad o de la región correspondiente. En tal evento podrán constituirse subcomités técnicos que faciliten el cumplimiento de la función de los comités.

ARTICULO 23.- Administración de los centros. Los jefes del centro del SENA serán designados de ternas que presente el comité técnico del respectivo centro, al director general.

El comité técnico contemplará la participación de funcionarios del SENA en la conformación de las ternas a que se refiere este artículo.

ARTICULO 24.- Funciones de los Comités Técnicos de Centro. Son funciones de los Comités Técnicos de Centro las siguientes:

1. Autorizar anualmente el plan del centro, el que debe estar enmarcado en términos de orientación y presupuesto, dentro de las políticas que determinen la dirección general y la regional respectiva.
2. Recomendar al Comité Nacional de Formación Profesional y al Director General los programas de formación y desarrollo tecnológico, y de información para el empleo que deban ser incluidos en los planes de centro.
3. Orientar la ejecución del gasto del centro, dentro de las definiciones de política institucional, una vez se le haya asignado el presupuesto.
5. Autorizar las solicitudes que le formule el Jefe del Centro sobre distribución y modificaciones del presupuesto anual y del respectivo centro y efectuar su evaluación y seguimiento.
6. Recomendar el tipo de equipos, materiales, dotaciones y recursos que en su concepto deban ser utilizados por el Centro.

7. Evaluar periódicamente el funcionamiento del centro y formular las recomendaciones que considere pertinentes para el logro de sus metas.

8. Presentar, por lo menos anualmente, un informe evaluativo del centro al Consejo Regional.

9. Las demás funciones que le sean asignadas por el Consejo Directivo Nacional.

ARTICULO 25.- Criterio para acciones de desarrollo tecnológico. Toda acción de desarrollo tecnológico deberá estar íntimamente ligada al fortalecimiento de los programas de formación profesional integral.

#### CAPITULO IV

##### Planeación y control

ARTICULO 26.- Planeación.- La planeación será descentralizada, en coherencia con las demandas locales y subsectoriales y las políticas nacionales y regionales de los Consejos Directivos.

ARTICULO 27.- Evaluación de resultados. El SENA en cumplimiento de su misión, incluirá en sus planes, programas y proyectos metas específicas, índices de gestión y de eficiencia, así como las demás herramientas de evaluación que se consideren pertinentes.

ARTICULO 28.- Control interno.- El SENA mantendrá un sistema de control interno y diseñará los métodos y procedimientos necesarios para garantizar que todas las actividades de la entidad, así como el ejercicio de las funciones a cargo de sus servidores, se realicen de conformidad con las normas constitucionales y legales y con sujeción a estrictos criterios de moralidad, eficacia, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

ARTICULO 29.- Control Fiscal.- El control fiscal del SENA será ejercido por la Contraloría General de la República, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

#### CAPITULO V

##### Patrimonio y financiación

ARTICULO 30.- Patrimonio. El patrimonio del SENA está conformado por:

1. Los bienes que actualmente posee y los que reciba o adquiera a cualquier título.
2. Los ingresos generados en la venta de productos y servicios como resultado de acciones de formación profesional integral y desarrollo tecnológico.
3. Las donaciones y contribuciones de terceros y las asignaciones por ley de bienes y recursos.
4. Los aportes de los empleadores para la inversión en el desarrollo social y técnico de los trabajadores, recaudados por las cajas de compensación familiar o directamente por el SENA, así:
  - a) El aporte mensual del medio por ciento (1/2%) que sobre los salarios y jornales deben efectuar la Nación y las entidades territoriales, dentro de los primeros diez (10) días de cada mes, y
  - b) El aporte del dos por ciento (2%) que dentro de los diez (10) primeros días de cada mes deben hacer los empleadores particulares, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, sobre los pagos que efectúen como retribución por concepto de salarios
- 5.- Las sumas provenientes de las sanciones que imponga el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por violaciones a las normas de Código Sustantivo del Trabajo y demás disposiciones que lo adicionen o reformen, así como las impuestas por el SENA.

ARTICULO 31.- Giro de aportes.- Los recaudos captados por las Cajas de Compensación Familiar y la Caja Agraria serán girados al SENA, así:

1. Lo recaudado dentro de los primeros diez (10) días de cada mes, a más tardar el día 20 calendario del mismo mes.

Vencidos estos términos, se causarán intereses sobre el valor del respectivo recaudo, a la tasa moratoria que certifique la Superintendencia Bancaria.

ARTICULO 32.- Asignación de recursos. El SENA acopiará la totalidad de los recursos de la

entidad para destinarlos al desarrollo de sus objetivos y funciones, en cumplimiento estricto de su misión de formación profesional integral.

ARTICULO 33.- Distribución de los recursos regionales. Cada regional financieramente autosuficiente aplicará a la realización de la misión hasta un 70% de sus recaudos. Por su parte, las demás regionales aplicarán al mismo objetivo hasta un 80% de sus recaudos. Los remanentes deberán ser consignados en cuenta de destinación específica en la Dirección General y se destinarán a:

a) El sostenimiento de la Dirección General, y

b) Apoyar o financiar los programas de formación profesional que deban ejecutarse en regiones y sectores con ingresos insuficientes para la realización de los mismos.

PARAGRAFO.- El Consejo Directivo Nacional definirá los criterios para identificar las regionales autosuficientes y las que no lo sean y revisará cuando lo estime conveniente los porcentajes referidos dentro del rango previsto en el presente artículo. Para tal efecto, el Consejo Directivo Nacional tendrá en cuenta la estructura del mercado del trabajo, las necesidades regionales insatisfechas, el concepto de los Consejos Regionales y la ejecución real del presupuesto.

ARTICULO 34.- Certificación sobre pago de aportes. Con destino a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y para la aceptación de la deducción por concepto de salarios, el SENA expedirá un paz y salvo a los empleadores que a la fecha del mismo y en todas las vigencias, hubieren cumplido cabalmente con la obligación de efectuar sus aportes a la entidad, especificando el monto de las sumas pagadas.

Igualmente, expedirá certificaciones para efecto de las exoneraciones, de impuestos de que trata la Ley 6 de 1992 .

PARAGRAFO.- Los ordenadores del gasto de las entidades del sector público que, sin justa causa no dispongan el pago oportuno de los aportes previstos en el artículo 28 de la presente ley, incurrirán en causal de mala conducta que será sancionada con arreglo al régimen disciplinario vigente.

CAPITULO VI

## Cooperación técnica

ARTICULO 35.- Solicitud y oferta de cooperación técnica internacional. El SENA gestionará cooperación técnica ante los organismos internacionales especializados y los gobiernos o entidades privadas que tengan experiencia en los campos propios de su especialidad.

Igualmente, el SENA podrá brindar cooperación técnica a otros países en acciones propias de su misión.

ARTICULO 36.- Cooperación técnica nacional. El Director General del SENA, previo concepto favorable del Consejo Directivo Nacional podrá suscribir convenios de cooperación técnica con organismos nacionales públicos y privados.

## CAPITULO VII

ARTICULO 37.- Régimen laboral.- Los servidores vinculados al SENA son empleados públicos o trabajadores oficiales.

El estatuto de la entidad determinará los cargos que serán desempeñados por trabajadores oficiales, y los de carrera administrativa, sin perjuicio de las normas vigentes.

ARTICULO 38.- Estudio sobre planta de personal-transitorio. El Consejo Directivo Nacional seleccionará una entidad especializada de reconocida idoneidad y experiencia, y autorizará al Director General para contratar con ella: primero: el estudio y análisis de la planta de personal que deberá tener el SENA para desarrollar su misión, conforme a los mecanismos de administración previstos en al presente ley, las necesidades sociales y del sector productivo;; y segundo: la valoración de las capacidades y conocimientos del personal que presta sus servicios a la entidad. Este análisis deberá elaborarse en un plazo máximo de ocho (8) meses a partir de la celebración del contrato.

El Consejo Directivo Nacional fijará los criterios para la realización del estudio, análisis y valoración a que se refiere el presente artículo. Para este efecto, tendrá en cuenta los conceptos de la Comisión Asesora de que trata el artículo 40 de esta ley.

ARTICULO. 39.- Determinación de la planta de personal -transitorio-. Dentro de los seis (6) meses siguientes al término del estudio previsto en el artículo anterior, el Consejo Directivo

Nacional determinará la nueva planta de personal.

ARTICULO 40.- Comisión asesora -transitorio-. Durante el proceso de reestructuración de la entidad y hasta la incorporación en la planta de personal, el Consejo Directivo Nacional tendrá en cuenta los conceptos de una comisión asesora representativa de los trabajadores de la entidad, que se crea por el presente artículo, y que estará conformada así: dos (2) representantes de Sindesena, uno (1) de Sintrasena y dos (2) elegidos por los funcionarios del SENA no sindicalizados. El Consejo Directivo Nacional reglamentará esta elección.

ARTICULO 41.- Incorporación en la nueva planta -transitorio-. El Director General del SENA procederá a incorporar en los cargos de la nueva planta de personal, dentro de los seis (6) meses siguientes a su adopción, a las personas que actualmente laboran en la entidad, que de acuerdo con el estudio previsto en el artículo, cumplan con las capacidades y conocimientos exigidos.

No obstante, dentro del mismo término, el Consejo Directivo Nacional establecerá y reglamentará los casos y circunstancias en que los actuales funcionarios del SENA deban ser incorporados a la planta aunque no cumplan la totalidad de los requisitos exigidos para los nuevos cargos, sin detrimento de sus actuales condiciones laborales.

ARTICULO 42.- Prioridades y comisiones de estudio -transitorio-. Para la incorporación de los funcionarios en la nueva planta de personal , el SENA dará prioridad a procesos de recalificación, reubicación y reconversión del personal vinculado, cuando esto sea pertinente, de conformidad con lo establecido en los artículos 38, 39, 40 y 41 de la presente ley.

El Consejo Directivo Nacional establecerá un sistema de comisiones de estudio que facilite los procesos a que se refiere el presente artículo.

ARTICULO 43.- Régimen salarial. El Gobierno Nacional, dentro de las facultades previstas en la Ley 4a. de 1992 para efectos del régimen salarial y prestacional, tendrá en cuenta en relación con los empleados públicos del SENA, el escalafón y el estatuto de la entidad, así como los criterios que para este efecto le presente el Consejo Directivo Nacional, antes del 15 de diciembre de cada año.

El Gobierno Nacional, de acuerdo con el artículo 6º de la Ley 4a. de 1992, podrá delegar esta

facultad en el director general del SENA.

ARTICULO 44.- Capacitación-. El SENA creará y mantendrá un sistema de capacitación y actualización permanente para los instructores y demás grupos ocupacionales de la entidad, que reglamentará el Consejo Directivo Nacional.

ARTICULO 45.- Derechos y beneficios. Continuarán vigentes todos los derechos de los empleados públicos derivados de las relaciones laborales actualmente existentes en el SENA, los que no podrán ser desconocidos ni afectados.

Los beneficios vigentes tales como el fondo nacional de vivienda, el servicio médico asistencial u el auxilio educativo, entre otros, podrán ser revisados por los órganos competentes del SENA sujetándose a las normas que los rigen.

Los derechos y beneficios de los trabajadores oficiales vinculados al SENA, continuarán rigiéndose por las convenciones colectivas o laudos arbitrales y las disposiciones laborales vigentes.

ARTICULO 46.- Pensiones anticipadas-transitorio-. Los funcionarios del SENA tendrán derecho a un sistema de pensiones anticipadas así:

1. A partir de enero 1º de 1995 tendrán derecho a la pensión de jubilación, aquellos funcionarios que acrediten estar en condiciones de cumplir los requisitos de edad y tiempo de servicio entre dicha fecha y el 31 de diciembre de 1996.

2. A partir de enero 1º de 1997 tendrán derecho a la pensión de jubilación, aquellos funcionarios que acrediten estar en condiciones de cumplir los requisitos de edad y tiempo de servicio entre dicha fecha y el 31 de diciembre de 1998.

## CAPITULO VIII

### Disposiciones varias

ARTICULO 47.- Normas de ciencia y tecnología-transitorio-. El Gobierno Nacional, en desarrollo de la Ley 29 de 1990 y los Decretos 393, 585 y 591 de 1991, actualmente vigentes, podrá reglamentar dichas normas en lo pertinente al SENA, sin perjuicio de lo

establecido en la presente ley. Para tal efecto, tendrá en cuenta las recomendaciones de una comisión asesora que se crea por la presente ley, conformada así: un senador y un representante designados por las mesas directivas de cada cámara un representante de las centrales obreras, uno de Sindesena y uno de Sintrasena; cuatro representantes del Consejo Gremial Nacional y el Vocero de la presente ley ante el Congreso de la República.

Esta comisión asesora tendrá un plazo de noventa (90) días para presentar sus recomendaciones al Gobierno Nacional.

ARTICULO 48.- Revisión de las especialidades de formación profesional. El Consejo Directivo Nacional, previa las recomendaciones del Comité Nacional de Formación Profesional y de los Consejos Regionales, determinará anualmente las especialidades en las cuales el SENA ofrecerá programas de formación profesional integral, considerando entre otros criterios, la demanda del sector productivo y social, la oferta existente y los requerimientos de calidad.

ARTICULO 49.- Derechos pecuniarios. La formación profesional en el SENA será gratuita en todas sus modalidades. Para la realización de acciones de formación profesional especializada solicitadas por personas jurídicas, el Consejo Directivo Nacional podrá determinar su realización gratuita, o mediante convenios de cooperación, o estableciendo un costo por los servicios prestados.

ARTICULO 50.- Educación formal. El Gobierno Nacional podrá señalar los requisitos necesarios para que los egresados del SENA puedan ingresar a los programas de educación superior.

ARTICULO 51.- Vigencia y derogatoria.- La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Decreto 2149 de 1992; el artículo 16 y lo pertinente al SENA de los artículos 18 y 19 de la Ley 55 de 1985”.

### III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA.

Considera la actora que la Ley 119 de 1994 vulnera los artículos 154, 155, 159 numeral 7º y 189 numeral 11 de la Constitución Política, por vicios de procedimiento en su formación.

En primer lugar, destaca que desde su creación, el SENA ha sido un establecimiento público

del orden nacional, razón por la cual el trámite legislativo que debió seguirse para la expedición de la ley que lo reestructuraba, es el previsto en el artículo 154 de la Carta Política, específicamente cuando dispone que "...sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales ...7... del artículo 150...".

A juicio de la actora, la reforma o reestructuración de una entidad descentralizada debe realizarse siempre a iniciativa del Ejecutivo, y si no es así, para que se ajuste a la Constitución, el Gobierno debe coadyuvar el proyecto antes de la aprobación en las plenarias.

Indica que el proyecto de ley fue presentado recurriendo al mecanismo de la iniciativa popular, la cual no era procedente según lo dicho, y porque además, aún no se había expedido la ley estatutaria que reglamentaba lo relativo a la participación ciudadana.

Así mismo, sostiene que el proyecto 297 de 1993-Senado, no cumplió ni siquiera con el requisito del número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral existente, previsto en el artículo 155 de la Constitución Política.

Concluye la actora, que el proyecto de ley para la reestructuración del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, no podía ser presentado mediante el mecanismo de iniciativa popular, por cuanto:

- a) la materia objeto del mismo era de iniciativa exclusiva del Gobierno por mandato del artículo 154 de la Carta Política;
- b) no se había expedido la ley estatutaria que reglamentara la materia, y
- c) el proyecto no reunió el número mínimo de ciudadanos requerido, ni se le dió el trámite previsto en el artículo 163 de la Carta.

#### IV. PRUEBAS DECRETADAS POR LA CORTE.

El 27 del mismo mes, la Secretaría General de la Corte envió el expediente al despacho del Magistrado Sustanciador, informando que "con respecto a las pruebas solicitadas por esta Secretaría mediante oficio número P-260 y P-261 de fecha 21 de septiembre del año en curso, fueron recibidas las siguientes:

\* Oficio SG-1162, suscrito por el señor DIEGO VIVAS TAFUR, Secretario General de la Cámara de Representantes, con el cual hace llegar a esta Corporación, las Gacetas del Congreso N° 369, 444 de 1993 y 9 bis de 1994.

Con respecto a las pruebas solicitadas al señor PEDRO PUMAREJO VEGA, Secretario General del Senado de la República, no han sido recibidas en esta Secretaría”.

El 28 de septiembre, el Despacho dictó otro auto con el objeto de recaudar las pruebas solicitadas al Senado. El 3 de octubre, la Secretaría General de la Corte informó que había recibido el “oficio SG-647, suscrito por el señor PEDRO PUMAREJO VEGA, Secretario General del Senado de la República con el cual hace llegar a esta Corporación las Gacetas del Congreso N° 75, 146, 184 y 217 de 1993, así como el ejemplar N° 9 bis de 1994”.

El Senado certificó igualmente, que “este proyecto fue de iniciativa popular, respaldado por un millón de firmas”.

#### V. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA.

\* Dentro del término de fijación en lista, la ciudadana NURI TORRES DE MONTEALEGRE, actuando en representación del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, presentó ante la Secretaría General de la Corte Constitucional, un escrito defendiendo la constitucionalidad de la ley acusada.

Manifiesta que le asiste razón a la demandante, pero sólo parcialmente, al afirmar que la Ley 119 de 1994 se originó en una iniciativa popular, pues en su criterio es indudable que de lo presentado al Congreso, sólo quedó la iniciativa.

Señala que el proyecto presentado por el pueblo, era sólo la decisión de derogar una disposición y de revivir la normatividad anterior. En cambio, la Ley 119 de 1994 contiene la norma orgánica del SENA.

Ahora bien -continúa-, aunque la idea de un grupo de ciudadanos fue modificar la norma orgánica del SENA, el texto definitivo no llegó a ser el planteado por ellos, sino aquél que elaboraron el Gobierno Nacional, representantes de los trabajadores, de los gremios sectoriales de la producción y del Congreso de la República.

Adicionalmente, asegura que el Gobierno, por intermedio del Ministro del Trabajo y Seguridad Social, sí avaló la iniciativa. También lo hizo a través del mensaje de urgencia enviado por el Presidente de la República el 7 de diciembre de 1993.

En tal virtud, solicita a esta Corporación, que si sus argumentos no son suficientes para probar la exequibilidad de la ley, se estime que en la iniciación del trámite se presentó un simple vicio de procedimiento, que es subsanable conforme a lo dispuesto en el artículo 45 del Decreto 2067 de 1991, en consideración a que se está frente a una ley expedida con amplísima participación de todos los sectores interesados en el futuro del SENA.

\* Anexos al escrito suscrito por la representante del SENA, se encuentran: una comunicación dirigida a la Corte Constitucional por la Ministra del Trabajo y Seguridad Social, en la que “reitera... la voluntad expresada durante el trámite en el Congreso de la República del proyecto que concluyó con la adopción de la Ley 119 de 1994 por los doctores César Gaviria Trujillo y Luis Fernando Ramírez Acuña, entonces Presidente de la República y Ministro de Trabajo y Seguridad Social respectivamente, de acoger como suya tal iniciativa interviniendo directamente en la formación de la mencionada ley...”, así como fotocopia auténtica de la solicitud de adoptar el procedimiento de urgencia con respecto al proyecto de ley por el cual se reestructura el SENA, enviado por el Presidente de la República al Presidente de la Cámara de Representantes, el 7 de diciembre de 1993.

#### VI. INTERVENCION CIUDADANA.

La ciudadana CLARA SAAVEDRA SALAZAR, también oportunamente, solicita a la CORTE declarar ajustada a la Constitución la Ley 119/94.

Por otra parte, anota, es evidente que el Gobierno sí avaló la iniciativa, por las siguientes razones: a) participó “en franco espíritu de diálogo, respeto y colaboración”, b) el Presidente Cesar Gaviria Trujillo solicitó adoptar el procedimiento señalado en el artículo 163 de la Constitución Política y, c) porque este último expresó su complacencia al proyecto de ley, sancionándolo. Por ello, concluye, el proyecto de no haber sido prohijado por el Gobierno, hubiera sido devuelto con objeciones.

#### VII. CONCEPTO DEL VICEPROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Habiéndose declarado impedido para conceptuar el señor Procurador General de la Nación, doctor Orlando Vásquez Velásquez, por haber sido Senador de la República en el momento en que fue aprobada la Ley 119 de 1994, la Sala Plena de la Corporación, mediante auto del 24 de noviembre de 1994, aceptó el impedimento y ordenó dar traslado del expediente al señor Viceprocurador General, quien emitió el concepto de rigor el 8 de febrero de 1995, mediante oficio número 571, solicitando declarar ajustada al ordenamiento constitucional, la ley acusada.

Inicialmente, expresa el representante del Ministerio Público, que se debe entender por el término “iniciativa”, según la Sentencia N° 103 de 1989 emanada de la H. Corte Suprema de Justicia, “aquella propuesta que tiene virtualidad suficiente para llegar a ser, previo el trámite fijado en la Carta Política, ley de la República y sin la cual no es posible dar válidamente rituación a ningún proyecto...” y que, cuando el Congreso desarrolló el contenido del artículo 154 constitucional, en el 142 de la Ley 5a de 1992, entendió la iniciativa gubernamental como la función de impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo desde un comienzo, sino también en un momento posterior.

Acerca del trámite de la Ley 119 de 1994, manifiesta el concepto vicesfiscal, que el proyecto de origen popular no tenía por finalidad reestructurar el SENA, sino derogar el Decreto 2149 de 1992 y revivir la legislación anterior.

Además, resalta, se presentó la coadyuvancia del Gobierno antes de la aprobación del proyecto en la plenaria del Senado, no en relación con la iniciativa presentada por el pueblo, sino respecto de la propuesta del Congreso sobre la modernización del SENA.

Por lo anterior, concluye que la propuesta del Congreso consistente en modernizar al SENA fue coadyuvada por el Gobierno, cumpliéndose de esa forma el supuesto de hecho del párrafo del artículo 142 de la Ley 5a. de 1992.

Y agrega finalmente, que en torno a la inquietud expresada por el actor, relativa a que la coadyuvancia al proyecto de ley debió provenir conjuntamente del Ministro de Trabajo y Seguridad Social y del Presidente de la República, cree que se encuentra suficientemente aclarada por el artículo 208 constitucional, según el cual, los ministros en relación con el Congreso son voceros del Gobierno.

## VIII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

### Primera. Competencia.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad formulada contra la Ley 119 de 1994.

### Segunda. El problema jurídico y el contenido de la Ley 119 de 1994.

Señala el actor, que la Ley 119 de 1994 se encuentra afectada de inconstitucionalidad, pues en su sentir se tramitó y aprobó en el Congreso de la República sin contar con la iniciativa ni la coadyuvancia del Gobierno Nacional, requisito que para el caso era indispensable, puesto que el proyecto se refería a la reestructuración de un organismo nacional, como lo es el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

Corresponde entonces a la Corte, determinar si existe vicio de procedimiento alguno en la presentación, tramitación y aprobación de la citada ley.

En forma preliminar, se debe señalar que la Ley 119 de 1994, tiene por objeto reestructurar el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA -establecimiento público del orden nacional, según su artículo 1º-.

La ley bajo examen, observa la Corte, no está referida a la determinación o modificación de la estructura de la administración nacional, sino que se trata de una política de relocalización del ejercicio de una función, cual es la formación profesional en desarrollo de la política social del Gobierno.

### Tercera. La iniciativa exclusiva del Gobierno.

En el proceso de formación de las leyes, tiene especial importancia la iniciativa, que corresponde a la facultad de presentar proyectos de ley ante las Cámaras, con el efecto de que éstas deben darles curso. Cuando la Constitución establece las reglas de la iniciativa, señala cómo podrá comenzar el trámite de aprobación de una ley.

De conformidad con los artículos 154 y 155 de la Constitución Política, las leyes pueden tener

origen en cualquiera de las Cámaras, a propuesta: a) de sus miembros; b) del Gobierno Nacional; c) por iniciativa popular en los casos previstos en la Carta Política, y d) por la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República, en cuanto se refieran a asuntos relacionados con materias relativas a las funciones que les compete cumplir.

No obstante lo anterior, en la Carta Política se consagran excepciones en cuanto a la presentación de proyectos de ley que se refieren a los asuntos que se indican a continuación, los cuales sólo pueden ser dictados o reformados a iniciativa del Gobierno Nacional: los que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo e inversiones públicas (artículo 150-3 CP.); los que determinan la estructura de la administración nacional, la creación, supresión o fusión de ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; los que reglamenten la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales; los que creen o autoricen la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta (artículo 150-7 CP.); los que concedan autorizaciones al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales (artículo 150-9 CP.); los que establezcan rentas nacionales y fijen los gastos de la administración (artículo 150-11 CP.); los que organicen el crédito público (artículo 150-19, literal a) CP.); los que regulen el comercio exterior y el régimen de cambios internacionales (artículo 150-19 literal b) CP.); los que fijen el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública (artículo 150-19 literal e) CP.); los relacionados con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva (artículo 150-22 CP.); los que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; los que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales y los que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (art. 154 inciso 2o. CP.).

La iniciativa de la que aquí se trata, en cuanto corresponda a la facultad constitucional de “modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos nacionales, con sujeción a los principios y reglas que defina la ley”, compete de modo exclusivo y excluyente al Ejecutivo, razón por la cual sólo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno.

Cuarta. La Ley acusada y su trámite.

#### 4.1. Trámite del proyecto de ley que dio origen a la Ley 119 de 1994.

Corresponde ante todo, verificar si en la tramitación del proyecto de ley que se convirtió posteriormente en la Ley 119 de 1994, se dió la coadyuvancia del Gobierno Nacional, establecida en el artículo 142 de la Ley 5a. de 1992, y si ante esta circunstancia debe entenderse convalidada la iniciativa gubernamental a que se refiere la Constitución Política de Colombia.

Inicialmente, es necesario precisar que en virtud de la iniciativa popular consagrada en la Carta Política de 1991, un grupo de ciudadanos presentó ante el H. Congreso de la República, el proyecto de ley número 297 de 1993, el cual inició su trámite en el H. Senado de la República.

Si bien fue de iniciativa popular modificar la norma orgánica del SENA, mediante el proyecto de ley de iniciativa popular No. 297 de 1993, cuyos dos únicos artículos contenían la decisión de derogar una disposición y en su lugar, revivir la normatividad anterior, su texto final -que sería lo que hoy se conoce como la Ley 119 de 1994- no fue el planteado por aquella, sino aquél que fue analizado y elaborado por una Comisión, en la que participaron activamente, tanto el Gobierno Nacional, a través de sus Ministro y Viceministro de Trabajo y Seguridad Social, como representantes de los trabajadores, de los gremios sectoriales de la producción y del H. Congreso de la República.

En la Gaceta del Congreso Número 217 de 1993, aparece publicada el acta 72, que registra la manera como surgió el respaldo del Gobierno Nacional a la ley impugnada: así, cuando el H. Senado de la República discutía en primer debate la ponencia del proyecto de ley de iniciativa popular, se polarizaron las posiciones, porque el Congreso quería modernizar mas no privatizar el SENA, y el Ministro de Trabajo de ese entonces, doctor Luis Fernando Ramirez Acuña, defendía la vigencia del Decreto 2149 de 1992, tachando de inconstitucional el proyecto, porque juzgó que con él se reestructuraba el SENA.

El Ministro del Trabajo y Seguridad Social, según las actas emanadas del Congreso de la República, publicadas en la Gaceta del mismo órgano, en relación con el trámite y aprobación del citado proyecto, terminó por asumir una posición conciliadora, pues con

invocación del párrafo del artículo 142 del Reglamento del Congreso, expresó la intención del Gobierno Nacional en sacar adelante el proyecto de reestructuración del SENA.

Durante el segundo debate en el H. Senado de la República, en la sesión del 17 de junio de 1993 (según consta en el Acta No. 72, página 14 de esa fecha), intervino el entonces Ministro de Trabajo y Seguridad Social, doctor Luis Fernando Ramirez Acuña, quien propuso integrar una comisión de senadores, con participación de los trabajadores y los gremios de producción, así como de los funcionarios del Gobierno, para que “revisen los puntos del Decreto 2149 que requieren ser modificados”.

Y agregó que: “yo recojo con beneplácito esa propuesta de que mejoremos el Decreto 2149, de que integremos una comisión...., y estamos dispuestos a traer el 20 de julio de las próximas sesiones ordinarias del Congreso una propuesta”.

Esa manifestación dió pie a la integración de una Comisión con representantes de los sectores involucrados, incluido el Gobierno, que se encargó de redactar una propuesta de modernización y reestructuración del SENA, la cual fue sometida a discusión por las Cámaras Legislativas (el Senado en pleno, aprobó dicha propuesta, como consta en la página 16 de la Gaceta del Congreso Número 217 de 1993, mediante la proposición #207 del 17 de junio de ese año).

De esa manera, la propuesta inicial del Congreso consistente en modernizar el SENA, fue coadyuvada por el Gobierno Nacional antes de la aprobación en la Plenaria del Senado de la República, cumpliéndose de esta forma el supuesto de hecho del párrafo del artículo 142 de la Ley 5a. de 1992, en virtud del cual,

“El Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso, cuando las circunstancias lo justifique. La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las Plenarias”.

Así pues, el Gobierno Nacional se comprometió oficialmente en participar en un proceso de esta índole, el 31 de agosto de 1993, como quedó constancia en la respectiva reunión de la Plenaria de la Comisión IV de la Cámara de Representantes (y sobre lo cual cabe destacar que el denominado Comité Nacional Prodefensa del SENA dejó testimonio escrito, al publicar en el Diario El Tiempo del 5 de septiembre de 1993, un aviso de prensa pagado, titulado “EN

RECESO EL DECRETO QUE PRIVATIZA EL SENA”).

Este proceso de concertación se inició el día 31 de agosto de 1993 y culminó el 10. de diciembre de 1993. Durante este período, se realizaron cinco talleres sobre la modernización del SENA en diversas ciudades del país, que suministraron valiosos aportes para que la Comisión redactora finalmente entregara el nuevo articulado del proyecto de ley No. 332 de 1993. Dicha Comisión estuvo integrada por los ponentes del proyecto de ley de la Comisión IV de la Cámara, 2 representantes del Gobierno Nacional, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social o su delegado, el Consejero Presidencial para la Modernización del Estado o su delegado, entre otros.

Esta Comisión Redactora laboró desde el 13 de octubre de 1993 hasta el 10. de diciembre del mismo año, fecha en la cual se presentó el nuevo articulado a la Plenaria de la Comisión IV de la Cámara de Representantes, la cual fue aprobada por unanimidad (texto que es totalmente diferente al presentado el 13 de abril de 1993 e identificado como el proyecto de ley de iniciativa popular No. 297 de 1993).

Es pertinente destacar lo expresado por los representantes a la Cámara, Carlos Ardila Ballesteros, Rodrigo Turbay Cote y Alvaro Mejía Lopez, ponentes del proyecto de ley (publicada en la página 4 de la Gaceta No. 444 del 9 de diciembre de 1993), en cuanto a la participación del Gobierno en la redacción de los artículos que finalmente integraron la Ley 119 de 1994:

“Este proceso hizo tránsito durante la pasada legislatura en la Comisión Cuarta y en la Plenaria del Senado de la República, ante la importancia del tema, los suscritos ponentes propusimos y desarrollamos un esquema de trabajo con la participación del Gobierno Nacional, los gremios económicos, las centrales obreras y el Comité Prodefensa del SENA, a través de documentos de trabajo, conversaciones, foros y talleres realizados en Bogotá y otras ciudades del país, con miras a lograr en forma concertada un pliego de modificaciones al proyecto citado...

Alrededor de estos temas (descentralización de la entidad, su desconcentración administrativa, dignificación de los instructores y la recuperación del prestigio de la entidad) hemos trabajado los sectores mencionados, proponiendo alternativas y encontrando las fórmulas de concertación, que se acogen en el nuevo articulado.

Resulta justo reconocer el franco espíritu de diálogo, respeto y colaboración que como constante se vivió durante el proceso de concertación, representado por parte del Gobierno Nacional en el señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social y la señora Viceministra...” (negrillas y subrayas fuera de texto).

Posteriormente, el 7 de diciembre de 1993, el proyecto de ley recibe mensaje de urgencia del Presidente de la República, doctor César Gaviria Trujillo, y es aprobado ese mismo día en la Plenaria de la Cámara en Segundo Debate.

Conviene destacar el contenido del citado mensaje de urgencia, donde el señor Presidente de la República le manifestó al Presidente de la Cámara de Representantes, lo siguiente:

“La necesaria modernización de las instituciones públicas y los nuevos modelos de desarrollo, fundados en la competitividad y calidad en los procesos de producción y prestación de los servicios, obligan a replantear no solo el papel del Estado, sino también el accionar de los sectores productivos y, por consiguiente, la gestión de las instituciones de formación profesional como instrumento de primer orden para que la economía pueda contar con personal altamente calificado que ayude a elevar su eficiencia y productividad, gestión que debe ir acompañada con la modernización de su infraestructura y la actualización de su recurso humano y técnico-pedagógico.

Por lo expuesto, solicito a esa H. Corporación, adopte el procedimiento señalado en el artículo 163 -Cámara “Por el cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, y se deroga el decreto 2149 de 1992”, a fin de permitir que esta entidad emprenda el proceso de modernización que requiere, para cumplir con los requerimientos del país en materia de formación profesional de los trabajadores”.

El 14 de diciembre de 1993, se llevó a cabo la conciliación entre el texto del proyecto de ley No. 297 de 1993-Senado y el del proyecto de ley No. 332 de 1993-Cámara, aprobándose ese mismo día en la Plenaria del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, el texto definitivo, hoy Ley 119 del 9 de febrero de 1994, con la debida sanción presidencial.

De conformidad con lo anterior, si bien fue idea de la iniciativa popular modificar la norma orgánica del SENA, su texto no fue el planteado por aquella, sino aquél discutido y elaborado por el Gobierno Nacional, representantes de los trabajadores, de los gremios sectoriales de la

producción y del Congreso de la República.

4.2 La intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley, subsana el requisito constitucional de la iniciativa legislativa.

Con fundamento en lo anterior, estima la Corte que no le asiste razón a la demandante, pues aunque el proyecto de ley -que luego se convertiría en la Ley 119 de 1994-, tuvo iniciativa popular, fue avalado en su debida oportunidad por el Gobierno Nacional a través del Ministro de Trabajo y Seguridad Social.

Sobre el particular, debe afirmarse, que cuando la iniciativa, como en este caso, radica en forma exclusiva en cabeza del Gobierno, pero este no la ejerce -sino que, como en el asunto sub-examine lo hacen los ciudadanos en virtud de la iniciativa popular-, dicho formalismo queda convalidado con la circunstancia anotada, mediante la cual se encuentra acreditada la coadyuvancia y aquiescencia del Gobierno Nacional en lo que se refiere al trámite, discusión y aprobación del proyecto de ley.

En este sentido, es necesario hacer referencia a lo dispuesto en el párrafo del artículo 142 de la Ley 5a de 1992 (Reglamento del Congreso), según el cual, “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, obviamente, siempre y cuando dicha situación de suyo excepcional, sea y esté debidamente comprobada, como sucede en el presente asunto, mediante la coadyuvancia posterior, lo cual no implica que se estén modificando el alcance del artículo 154 de la Constitución Política en cuanto exige que las leyes, relativas a ciertas materias, tengan origen en la iniciativa del Gobierno, tanto para su expedición como para su reforma, sin que la misma establezca con claridad que la mencionada iniciativa gubernamental deba aparecer reflejada desde la presentación misma del respectivo proyecto de ley.

Además, conviene destacar que la iniciativa popular en la cual se originó el proyecto de ley que luego se convirtió en la Ley 119 de 1994, tenía por finalidad -inequívoca-, derogar el Decreto 2149 de 1992, y como consecuencia de ello, revivir intacta la legislación anterior, mientras que el proyecto que terminó convirtiéndose en ley de la república, avalado por el Gobierno, a lo largo de su tramitación, tuvo como sustento fundamental, reestructurar al

SENA, razón por la cual resulta explicable que el proyecto no hubiera sido presentado por el Gobierno, ya que la materia que se pretendía regular inicialmente, no correspondía a los asuntos reservados constitucionalmente a su iniciativa.

En este sentido, es pertinente reafirmar lo expresado por el señor Viceprocurador General de la Nación, quien sobre el particular, manifiesta que:

“... se debe entender por el término “iniciativa”, según la Sentencia N° 103 de 1989 emanada de la H. Corte Suprema de Justicia, “aquella propuesta que tiene virtualidad suficiente para llegar a ser, previo el trámite fijado en la Carta Política, ley de la República y sin la cual no es posible dar válidamente rituación a ningún proyecto...” y que, cuando el Congreso desarrolló el contenido del artículo 154 constitucional, en el 142 de la Ley 5a de 1992, entendió la iniciativa gubernamental como la función de impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo desde un comienzo, sino también en un momento posterior.

.... se presentó la coadyuvancia del Gobierno antes de la aprobación del proyecto en la plenaria del Senado, no en relación con la iniciativa presentada por el pueblo, sino la propuesta del Congreso sobre la modernización del SENA”.

Debe destacar esta Corporación, que si bien, como lo anota la actora, fue la idea de un grupo de ciudadanos -mediante la recolección de las firmas necesarias y la presentación ante el H. Congreso de la República del proyecto de ley correspondiente-, modificar la norma orgánica del SENA, el texto definitivo que se aprobó finalmente por el legislador, no fue el planteado por ellos, sino el que fue finalmente elaborado conjuntamente por el Gobierno Nacional, los representantes de los trabajadores, de los gremios sectoriales de la producción y del mismo Congreso de la República, destinado a la reestructuración de la citada entidad.

En tal virtud, es evidente que el Gobierno Nacional no sólo coadyuvó y avaló el trámite del proyecto de ley, sino que personalmente, a través de su Ministro y Viceministro del Trabajo y Seguridad Social participaron en la aprobación y redacción de cada uno de los artículos que componen la Ley 119 de 1994, y además esta fue sancionada por el Presidente de la República después de haber presentado mensaje de urgencia sin objeción alguna de su parte.

Quinta. Cosa Juzgada Constitucional Relativa.

En mérito de lo expuesto, esta Corporación declarará la exequibilidad de la ley acusada, pero únicamente en cuanto hace al cargo formulado en la presente demanda, relativo al origen e iniciativa del proyecto de ley que culminó con la aprobación y sanción de la Ley 119 de 1994, “por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones”, como así lo dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

#### IX. DECISION.

En mérito de lo expuesto, oído el concepto del Viceprocurador General de la Nación y cumplidos los trámites que ordena el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### R E S U E L V E :

Declárase EXEQUIBLE la Ley 119 del 9 febrero de 1994, en cuanto al cargo formulado en la presente demanda.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional cúmplase y archívese el expediente.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-266/95

INICIATIVA GUBERNATIVA (Salvamento de voto)

El trámite de aprobación de la normatividad sometida a examen estuvo viciado desde el principio, pues, habiendo exigido el Constituyente la iniciativa exclusiva del Gobierno, dada su materia, el proyecto de ley tuvo origen en una iniciativa popular.

SENA-Reestructuración/INICIATIVA POPULAR-Improcedencia/LEY DE REESTRUCTURACION-

Norma que requiere iniciativa gubernamental (Salvamento de voto)

Un proyecto de ley relativo a las señaladas materias -como lo era obviamente el que se convirtió en la ley 119 de 1994, “por el cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones”- no podía ser declarado ajustado a la Constitución si en el proceso aparecía demostrado que había tenido un origen distinto al de la iniciativa privativa del Ejecutivo.

INICIATIVA GUBERNAMENTAL-Reestructuración del proyecto/PROYECTO DE LEY-Coadyuvancia del Gobierno (Salvamento de voto)

MENSAJE DE URGENCIA/OBJECION PRESIDENCIAL (Salvamento de voto)

Resulta contrario a la Constitución afirmar que, por el hecho de enviar un mensaje de urgencia -cuyo efecto apenas consiste, según la Carta, en que la respectiva cámara deba decidir sobre el proyecto dentro de un plazo máximo de treinta días- el Gobierno ha asumido las responsabilidades inherentes a la presentación del proyecto, que lo acoge en su integridad y que, como se dijo en la Sala Plena, “hace suyas” las propuestas a las que el mensaje se refiere. Entre otros aspectos, nos preocupa que de esta doctrina se derive la inconcebible consecuencia de que, cuando el Presidente de la República envía un mensaje de urgencia en relación con cualquier proyecto, compromete automáticamente su facultad constitucional de objetarlo por razones de conveniencia o de constitucionalidad.

INICIATIVA POPULAR (Salvamento de voto)

En cuanto a la iniciativa popular, que en este caso se dió, los suscritos magistrados reiteramos la importancia que tiene como valioso mecanismo institucional que fortalece y afirma la democracia participativa, pero que no se puede convertir en factor de ruptura de precisas reglas constitucionales que consagran competencias y responsabilidades.

Ref.: Expediente D-720

Santa Fe de Bogotá, D.C., veintidós (22) de junio de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Los suscritos magistrados hemos salvado voto en el asunto de la referencia, por cuanto estimamos que la Ley acusada ha debido ser declarada inexecutable en su totalidad.

Las razones de nuestra discrepancia con la decisión mayoritaria estriban en que pensamos que el trámite de aprobación de la normatividad sometida a examen estuvo viciado desde el principio, pues, habiendo exigido el Constituyente la iniciativa exclusiva del Gobierno, dada su materia, el proyecto de ley tuvo origen en una iniciativa popular.

La sentencia de la cual disentimos, en la que aparecen tomados de manera textual algunos párrafos de la ponencia original, elaborada por uno de los firmantes -el Magistrado José Gregorio Hernández Galindo- y negada por la Corte, dice con claridad lo que es la iniciativa en el trámite que debe seguir el Congreso al aprobar las leyes:

“En el proceso de formación de las leyes tiene especial importancia la iniciativa, que corresponde a la facultad de presentar proyectos de ley ante las cámaras, con el efecto de que éstas deben darles curso.

Cuando la Constitución establece las reglas de la iniciativa, señala cómo podrá comenzar el trámite de aprobación de una ley”. (Subrayado fuera de texto).

Desde luego, compartimos esos criterios, que fueron los mismos propuestos a la Sala en la ponencia original y que apoyamos en el curso de las deliberaciones.

Más adelante, la misma providencia, sin apartarse de los presupuestos trazados desde la ponencia derrotada, explica que, de conformidad con los artículos 154 y 155 de la Constitución Política, las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras, a propuesta de sus miembros, del Gobierno Nacional, por iniciativa popular y por las corporaciones que indica el artículo 156.

“No obstante lo anterior -agrega-, en la Carta Política se consagran excepciones en cuanto a la presentación de proyectos de ley que se refieren a los asuntos que se indican a continuación, los cuales sólo pueden ser dictados o reformados a iniciativa del Gobierno Nacional:.....los que determinan la estructura de la administración nacional, la creación, supresión o fusión de ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; los que reglamenten la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales; los que creen o autoricen la Constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta (artículo 150-7 C.P.).....” (subrayamos).

Aunque el fallo transcribe de manera incompleta el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución, no puede olvidarse que en él, precisamente sobre el tema materia de proceso, se incluye como de iniciativa exclusiva del Gobierno el señalamiento legal de los objetivos y la estructura orgánica de los establecimientos públicos.

De las premisas anteriores surge necesariamente la conclusión de que un proyecto de ley relativo a las señaladas materias -como lo era obviamente el que se convirtió en la ley 119 de 1994, “por el cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones”- no podía ser declarado ajustado a la Constitución si en el proceso aparecía demostrado -como ocurrió en este caso- que había tenido un origen distinto al de la iniciativa privativa del Ejecutivo (presentación del proyecto por el Gobierno, de acuerdo con lo admitido en los transcritos párrafos de la Sentencia), según las perentorias exigencias del artículo 154 de la Carta Política.

En nuestro sentir, iniciativa -concepto que, por su misma naturaleza, corresponde al momento de iniciación o comienzo de algo, en este caso el trámite de una ley- no es lo mismo que coadyuvancia o aceptación posterior. Quien tiene la iniciativa de algo es aquel que propone y no quien se suma a la iniciativa de otro.

Los temas que la Constitución Política ha querido sustraer a la libre iniciativa de los miembros del Congreso, de otras corporaciones públicas y a la misma iniciativa popular, y que han sido reservados al Gobierno, están determinados de manera expresa por cuanto requieren, por su contenido y trascendencia, un origen estrictamente gubernamental. Ello acontece con las normas sobre presupuesto nacional, planes de desarrollo e inversión, estructura de la administración nacional, organización del crédito público, regulación del comercio exterior y régimen de cambios internacionales, Banco de la República y funciones de su Junta Directiva, participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, autorizaciones de aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales, exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, otorgamiento de facultades extraordinarias, entre otras, cuyo denominador común consiste en hallarse vinculadas a la fijación de políticas estatales en materias que requieren unidad de criterio y adecuada planeación por parte de la Rama del Poder Público que tiene a su cargo la responsabilidad fundamental en la dirección del Estado y de la economía y en el desarrollo social.

Desde 1968 el Constituyente estableció con claridad, en norma refrendada y ampliada en el artículo 154 de la Carta de 1991, un requisito inexcusable para este tipo de leyes y, por tanto, en nuestro criterio, la peregrina tesis de que él puede ser sustituido por una especie de convalidación “a posteriori” contradice no solamente la letra sino el espíritu de la Constitución.

Como se decía en la ponencia no aprobada, la iniciativa del Gobierno, para que sea tal en los términos constitucionales, cuando le corresponde de modo exclusivo, debe tener lugar con la presentación del proyecto, pues resulta claro que si ello no ha ocurrido y el tema fue llevado al Congreso por idea e impulso de otra persona o autoridad, es ésta la que ha tenido la iniciativa, así después uno de los ministros manifieste su adhesión al proyecto que se discute.

Es verdad que, según el párrafo del artículo 142 de la Ley 5a. de 1992 (Reglamento del Congreso), “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, pero esa posibilidad, que además es excepcional y debe ser “justificada” -como el precepto legal lo exige-, no implica que la coadyuvancia posterior, por el hecho de permitirse, repercuta en el saneamiento de un vicio constitucional consistente en la falta de iniciativa, pues ésta no se puede confundir con la coadyuvancia. El alcance de la norma del reglamento no es, ni podría ser, el de modificar los alcances del artículo 154 de la Constitución en cuanto exige que las leyes, relativas a ciertas materias, tengan origen en la iniciativa del Gobierno, tanto para su expedición como para su reforma.

Pero, así en gracia de discusión pudiera admitirse que la coadyuvancia de un ministro salva la dificultad constitucional relativa al hecho de no haber presentado el Gobierno un proyecto de ley que, por exigencia de la Carta, debía provenir de él, lo menos que podría esperarse del contenido de tal manifestación sería un expreso y contundente apoyo gubernamental al proyecto.

Eso es precisamente lo que se echa de menos en las afirmaciones del Ministro de Trabajo y Seguridad Social en la Plenaria del Senado el día 17 de junio de 1993 (“Gaceta del Congreso” No. 217 del 19 de junio de 1993, pág. 14). Se transcribe la parte pertinente:

“...El Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el

Congreso cuando las circunstancias lo justifiquen, la coadyuvancia podrá efectuarse antes en la aprobación en las plenarias. Señor Presidente, desvirtuadas las acusaciones al Decreto 2149 sobre una supuesta privatización que no existe y advertido el Congreso de la República sobre la inconstitucionalidad de un proyecto de ley que no tiene iniciativa gubernamental, yo no podría, en todo caso, oponerme a que le introduzcamos las reformas al Decreto 2149, que vayan a mejorar la estructura que en buena hora ha tenido el valor de acometer la administración del Presidente Gaviria. Yo por eso quisiera recoger la propuesta que se hizo en sustitución de la presentada por el Senador Luis Guillermo Giraldo, en el sentido de integrar una comisión de senadores, con participación de los trabajadores y de los gremios de la producción, con participación de los funcionarios del Gobierno, para que entremos a revisar cuáles son los puntos del Decreto 2149 que requieren ser modificados, para yo no creo, señores senadores que sea responsable, que este Congreso de la República, en un acto emotivo derogue el artículo (sic) 2149 y no le ofrezca otra solución distinta al país que la de revivir las normas anteriores cuando aquí hay un consenso de que hay que modernizar al SENA, no me parece señores senadores responsable que la nueva propuesta sea revivir lo que existía cuando estamos todos de acuerdo que el SENA tiene que ser modernizado, cuando hemos desvirtuado que el SENA no sea privatizado, de tal suerte señor Presidente, que yo recojo con beneplácito esa propuesta de que mejoremos el Decreto 2149, de que integremos una comisión con senadores, con trabajadores, con gremios de la producción, con el Gobierno y estamos dispuestos a traer al 20 de julio de las próximas sesiones ordinarias del Congreso una propuesta, si es que encontramos que el Decreto 2149 sea reformado, no lo consideramos depositario de la sabiduría, es posible que el Decreto 2149 tenga errores, pero no me parece responsable, señor Presidente, que simplemente se actúe con emotividad derogando ese decreto cuando requiere iniciativa gubernamental, cuando se ha desvirtuado la acusación de que se ha privatizado el SENA y cuando lo hemos dicho.

(...)

Señor Presidente, el 20 de julio es una fecha muy cercana y yo creo que el Decreto 2149, que es un decreto concebido para aplicación de largo plazo en Colombia, nos permite esa espera. Senador Espinosa Faccio-Lince, de tal suerte que el Congreso de la República pueda hacer sus aportes pero de manera responsable, unos aportes que contribuyan a mejorar ese Decreto 2149, unos decretos donde los gremios de la producción también puedan ser oídos porque aquí se ha expuesto la tesis de que los gremios se oponen y les acabo de leer la carta

del Comité Intergremial donde ocurre todo lo contrario. Los gremios de la producción señores Senadores, se oponen a este proyecto de ley, no al Decreto 2149, pero yo señor Presidente para no seguir polemizando y simplemente tratar de que lleguemos a un mejor entendimiento y que contribuyamos todos a la mejora de esa institución tan apreciada por todos los colombianos que es el SENA, perfectamente podría coger (sic) la solicitud expuesta por el Senador Carlos Espinosa proceder a que integremos esa comisión con Senadores y Representantes y traer las sugerencias aquí el próximo 20 de julio. Muchas gracias señor Presidente”.

Los suscritos magistrados no podemos entender cómo se admite la ambivalente declaración del Ministro de Trabajo no solamente como una coadyuvancia sino como una verdadera forma constitucional de iniciativa sobre el proyecto, solamente por la razón de que el texto final aprobado no es el mismo que constituyó objeto de la iniciativa popular.

Quiere ello decir, entonces, que basta el cambio de unos textos iniciales, presentados por quien carece de iniciativa, y la vacilante intervención de un ministro ante las cámaras legislativas, en búsqueda de comisiones y acuerdos políticos -ya creados los hechos de un proyecto en trámite y de un proselitismo en favor del mismo en el seno del Congreso- para que desaparezca, como por arte de magia, la exigencia constitucional de que el asunto ha debido partir exclusivamente de la propuesta gubernamental.

Más desconcertante todavía es la posición de la Corte en lo relativo al mensaje de urgencia firmado por el Presidente de la República, que en el fallo se presenta como una plena prueba, del todo incontrovertible, acerca de que el proyecto de ley en cuestión -contra la realidad de los hechos y de los antecedentes conocidos- fue objeto de la iniciativa del Gobierno.

Sobre el tema debemos precisar que el sentido del mensaje de urgencia, en los términos del artículo 163 de la Constitución, no es de ninguna manera el de formalizar un acuerdo incondicional del Jefe del Estado con el contenido del proyecto al que se refiere. Su alcance no es otro que el de obtener una mayor rapidez en el trámite que el mismo proyecto sufre, por el interés del Ejecutivo en que al respecto el Congreso culmine su tarea, expidiendo la norma o estatuto de que se trata, independientemente del sentido en que ello se haga.

El mensaje de urgencia no pide a los miembros del Congreso -ni obtiene desde el punto de vista constitucional ese propósito- que voten favorablemente aquello que materialmente

desea el Gobierno que quede consagrado en la ley, ni compromete tampoco la libre apreciación del mismo Presidente de la República en torno al contenido de la normatividad que se apruebe.

Resulta contrario a la Constitución afirmar que, por el hecho de enviar un mensaje de urgencia -cuyo efecto apenas consiste, según la Carta, en que la respectiva cámara deba decidir sobre el proyecto dentro de un plazo máximo de treinta días- el Gobierno ha asumido las responsabilidades inherentes a la presentación del proyecto, que lo acoge en su integridad y que, como se dijo en la Sala Plena, “hace suyas” las propuestas a las que el mensaje se refiere.

Entre otros aspectos, nos preocupa que de esta doctrina se derive la inconcebible consecuencia de que, cuando el Presidente de la República envía un mensaje de urgencia en relación con cualquier proyecto, compromete automáticamente su facultad constitucional de objetarlo por razones de conveniencia o de constitucionalidad.

En cuanto a la iniciativa popular, que en este caso se dió, los suscritos magistrados reiteramos la importancia que tiene como valioso mecanismo institucional que fortalece y afirma la democracia participativa, pero que no se puede convertir en factor de ruptura de precisas reglas constitucionales que consagran competencias y responsabilidades.

Muestra de ello es la norma consagrada en el artículo 29 de la Ley 134 de 1994, Estatutaria de mecanismos de participación ciudadana, hallada exequible por esta Corte con ponencia del mismo magistrado sustanciador del fallo al que se refiere este salvamento de voto, a cuyo tenor “no se podrán presentar iniciativas populares y normativas ante el Congreso... sobre las siguientes materias:

1. Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno...”.

No es necesario un mayor análisis de la norma para verificar que consagra una tajante prohibición que impide al Congreso el trámite de cualquier iniciativa sobre las materias en referencia que tenga origen popular. Si no se puede presentar el proyecto, en el evento de ser presentado, es lógico que el Legislativo no pueda seguir adelante con el proceso de estudio y discusión de ese proyecto, so pena de violar abiertamente la disposición estatutaria y de vulnerar, por contera, el artículo 123 de la Carta Política, según el cual los servidores

públicos -entre ellos los miembros de las corporaciones públicas, como lo es el Congreso- “ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”. Y no se respeta ni la Constitución ni la ley cuando se da trámite a algo que, desde su origen, tiene objeto ilícito por violar preceptos imperativos del ordenamiento jurídico.

Si esto es así, es decir, si el proyecto de ley no podía siquiera comenzar su trámite en las comisiones y menos todavía ser llevado a las plenarias de las cámaras, resulta forzoso concluir que, por sustracción de materia, no podía ser objeto de aval o coadyuvancia alguna.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Fecha ut supra