

SENTENCIA EN OBJECION PRESIDENCIAL-Cumplimiento/PROYECTO DE LEY REHECHO EN OBJECIONES PRESIDENCIALES-Declarado exequible porque Congreso cumplió lo ordenado en sentencia de constitucionalidad/SENTENCIA DE OBJECION PRESIDENCIAL-Efectos de cosa juzgada relativa

Constata la Corte Constitucional que el Congreso dio cumplimiento a lo ordenado en la sentencia C-889 de 2006, y por lo tanto, el texto rehecho del proyecto de ley bajo revisión será declarado exequible en relación con los asuntos objeto de examen en la presente sentencia. La Corte reitera que esta sentencia produce efectos de cosa juzgada relativa a las objeciones y no versa sobre textos no objetados, sin que ello haya impedido a la Corte interpretar las disposiciones objetadas de manera sistemática aludiendo a normas no objetadas y por ende no juzgadas. Por lo tanto, lo no juzgado podrá, en el futuro, ser objeto de control de constitucionalidad ante eventuales demandas que puedan interponer los ciudadanos.

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Necesidad de analizar el contexto en el que se hizo el anuncio/REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Cumplimiento aunque en el anuncio no se utilice las expresiones “votación” o “aprobación”

En el caso bajo estudio, si bien en el orden del día de las sesiones plenarias de Senado y Cámara no se incluyó el proyecto para “votación” o “aprobación”, del contexto general se puede inferir que la referencia a la corrección de vicios ocasionados por desconocer lo que establece el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, se subsanaba realizando el anuncio previo en una sesión anterior y la votación del proyecto afectado por el vicio en la sesión subsiguiente. Por lo que al hacer referencia a la corrección del mismo, estaba implícita la votación del proyecto rehecho. Del contexto en que fue debatido el Proyecto de ley rehecho No. 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara, resalta la Corte que en ninguna de las etapas de la formación de este proyecto se interrumpió la secuencia de anuncios y citaciones. El Presidente, directamente, o el Secretario correspondiente, por autorización de éste, (i) anunció el proyecto de ley rehecho dentro del conjunto de proyectos que serían aprobados en la próxima sesión, (ii) precisó que el anuncio se hacía para corregir un vicio de

procedimiento señalado por la Corte Constitucional mediante el Auto 128 de 2007; (iii) especificó el número y el nombre del proyecto de ley correspondiente, y (iv) puntualizó que la aprobación de dicho proyecto se haría en la próxima sesión, no en una fecha indeterminada e indeterminable, Por lo tanto, tanto para los congresistas del Senado, como para los ciudadanos que tenían interés en influir en la formación de esta ley, la fecha en que se haría la votación era claramente determinable y futura, lo cual asegura que los fines de este requisito constitucional se cumplieron a cabalidad.

PROYECTO DE LEY-Prohibición de consideración en más de dos legislaturas

PROYECTO DE LEY-Término máximo de dos legislaturas para consideración no incluye el tiempo que tarde el Congreso en decidir objeciones presidenciales

Referencia: expediente OP-090

Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara “por la cual se dictan disposiciones en materia del talento humano en salud”

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., catorce (14) de agosto de dos mil siete (2007).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en especial la contemplada en los artículos 167 y 241, numeral 8, de la Constitución, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

al decidir sobre las objeciones por inconstitucionalidad que formulara el Presidente de la República al Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara “por la cual se dictan disposiciones en materia del talento humano en salud””

I. ANTECEDENTES

1. Mediante la sentencia C-889 de 2006, la Corte Constitucional se pronunció sobre las objeciones presidenciales de la referencia, y encontró que el proyecto de ley objetado era parcialmente inexecutable, en los siguientes términos consignados en la parte resolutive del fallo:

Primero.- Declarar infundadas las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional contra las expresiones cuestionadas de los artículos 4, 5, 6, literales a), b), c), i), k), y l) y los párrafos 1 y 2; 7; 12; 13, con excepción de la expresión “favorable”; 15; 28 y 29 del Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado y 404 de 2005 Cámara. En consecuencia, declarar executable los artículos 4, 5, 6, literales a), b), c), i), k), y l) y los párrafos 1 y 2; 7; y las expresiones objetadas de los artículos 12, 13, salvo la expresión “favorable,” y los artículos 28 y 29 del Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado y 404 de 2005 Cámara.

Segundo.- Declarar fundadas las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional a las expresiones cuestionadas de los artículos 6, literales d), e), f), g), h) y j); 8, 14, 16, inciso segundo, 19, inciso segundo y la expresión “favorable” contenida en el inciso segundo del artículo 13, del Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado y 404 de 2005 Cámara. En consecuencia, declarar inexecutable las expresiones objetadas de los artículos 6, literales d), e), f), g), h) y j); 8, 14, 16, inciso segundo, 19, inciso segundo y la expresión “favorable” contenida en el inciso segundo del artículo 13, del Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado y 404 de 2005 Cámara.

Tercero.- De conformidad con lo ordenado por los artículos 167 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2067 de 1991, por intermedio de la Secretaría General, remítase copia del expediente legislativo y de esta sentencia a la Cámara de origen, para que oído el Ministro del ramo, se rehagan e integren las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, el proyecto de ley deberá ser devuelto a la Corte Constitucional para fallo definitivo.

2. De acuerdo con lo establecido por el último inciso del artículo 167 de la Carta Política, si la Corte considera que un proyecto de ley objetado es parcialmente inexecutable, “así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez

cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo”.

3. De conformidad con la anterior disposición constitucional, el Decreto 2067 de 1991, reglamentario de los juicios de constitucionalidad, dispone en lo pertinente:

“Art. 33. Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inconstitucional, así lo indicará a la Cámara en que tuvo origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo.

Art. 34. Recibido el proyecto, el Presidente de la Corte solicitará al magistrado sustanciador que informe a la Corte dentro de los seis días siguientes si las nuevas disposiciones legislativas concuerdan con el dictamen de la Corte. Este adjuntará al informe el proyecto de fallo definitivo. La Corte decidirá dentro de los seis días siguientes”.

4. En atención a lo ordenado por estas normas, el día 29 de noviembre de 2006, esta Corporación comunicó la mencionada sentencia al Presidente del Senado de la República, para que se cumpliera con el trámite respectivo. Posteriormente, el día 24 de abril de 2007, la Presidenta del Senado de la República Dilian Francisca Toro Torres, remitió a esta Corporación el expediente de la referencia para que se dictara el fallo definitivo.

5. Con el fin de proceder a estudiar si la actuación surtida por el Congreso de la República en relación con el aludido proyecto se adecuó a lo decidido en la sentencia C-889 de 2006, y a examinar cuál fue el trámite seguido por el Congreso al dar cumplimiento a lo ordenado en el artículo 167 Superior, mediante Auto del ocho (8) de mayo dos mil siete (2007), esta Corporación solicitó que se oficiara a los Secretarios de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que enviaran varios documentos relacionados con el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia C-889 de 2006, que declaró inexecutable varias expresiones del Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara, “por la cual se dictan disposiciones en materia del talento humano en salud”, objetado por el Presidente de la República.

REMITIR al Senado de la República el Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado y 404 de 2005 Cámara, “por la cual se dictan disposiciones en materia del talento humano en salud”, para que de conformidad con lo ordenado por los artículos 167 de la Constitución Política y 33 del

Decreto 2067 de 1991 y teniendo en cuenta lo que prescribe el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, el Congreso rehaga e integre las disposiciones declaradas inexequibles en la sentencia C-889 de 2006, sin que esta devolución implique ampliación de términos.

7. Mediante comunicación del 13 de junio de 2007, la Presidente del Senado de la República, Dilian Francisca Toro Torres, informó a la Corte Constitucional que en cumplimiento de lo ordenado en el Auto 128 de 2007, y en la sentencia C-889 de 2006, el proyecto rehecho había sido anunciado en la Plenaria del Senado el día 30 de mayo de 2007 y aprobado el 5 de junio de 2007, y posteriormente, había sido anunciado en la Plenaria de la Cámara de Representantes el día 5 de junio de 2007 y aprobado en esa corporación el día 12 de junio de 2007. Sin embargo, con dicha comunicación no fueron remitidas las Gacetas del Congreso donde fueron publicadas las Actas.

8. Posteriormente, el día 30 de julio de 2007, en cumplimiento de lo ordenado en el Auto 128 de 2007, la Presidenta del Senado de la República remitió las Gacetas del Congreso en las que se publicaron las Actas de las Plenarios de Senado y Cámara en las que se dio cumplimiento a lo ordenado en el Auto 128 de 2007 y en la sentencia C-889 de 2006.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. El trámite legislativo del proyecto luego de ser expedida la sentencia C-889 de 2006.

1.1 Luego de que la sentencia C-889 de 2006 fuera remitida al Congreso de la República, el 26 de enero de 2007 el Secretario General del Senado de la República le solicitó al Ministro de Protección Social que, con base en lo decidido por la Corte Constitucional, se pronunciara sobre el proyecto “a fin de rehacer e integrar las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte.” El Ministro de Protección Social remitió su concepto al Congreso el día 8 de febrero de 2007, acogiendo en su integridad las decisiones de exequibilidad e inexecuibilidad mencionadas en la sentencia C-889 de 2006.

1.2 El día 8 de febrero de 2007, el Secretario General del Senado de la República le envió el concepto del Ministro de Protección Social a la Senadora Dilian Francisca Toro Torres, quien

había sido designada por la Mesa Directiva del Senado de la República como ponente para rehacer el proyecto de acuerdo con lo determinado en la sentencia. El día 21 de febrero de 2007, la Senadora ponente remitió a la Secretaría de esa célula legislativa el proyecto de “texto rehecho según objeciones aceptadas por el Congreso y sentencia C-889/06 del Proyecto de Ley 404 de 2005 Cámara y 024 de 2004 Senado.” En el texto rehecho se suprimieron las expresiones de los artículos 6, literales d), e), f), g), h) y j); 8, 14, 16, inciso segundo, 19, inciso segundo y la expresión “favorable” contenida en el inciso segundo del artículo 13 del Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado y 404 de 2005 Cámara, declaradas inexecutable por esta Corporación.

1.3 El texto rehecho y el concepto del Ministro de Protección Social fueron publicados por primera vez el día 16 de febrero de 2007 en la Gaceta del Congreso No. 047 de 2007, y el día 23 de febrero de 2007, el texto rehecho fue publicado por segunda vez junto con la sentencia C-889 de 2006 y las objeciones presidenciales en la Gaceta del Congreso No. 052 de 2007.

1.4 El día 27 de febrero de 2007 intervino el Ministro de Protección Social en el Senado de la República y reiteró lo dicho mediante escrito el día 28 de febrero de 2007.

1.5. En cumplimiento de lo que expresamente ordena el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, se anunció el proyecto rehecho “para su discusión y aprobación” en la sesión del 21 de febrero de 2007, según consta en la Gaceta del Congreso No. 93 de 2007.

1.6. En la sesión del día 27 de febrero de 2007, se inició el debate del proyecto rehecho, pero éste no fue aprobado en dicha sesión debido a una alteración del orden del día. Al finalizar la sesión del 27 de febrero de 2007, por instrucciones de la Presidencia y para dar cumplimiento a lo ordenado en el Acto Legislativo 01 de 2003, la Secretaría anunció los proyectos que serán discutidos y aprobados en la siguiente sesión, pero no se incluyó el Proyecto de Ley 404 de 2005 Cámara y 024 de 2004 Senado, “por la cual se dictan disposiciones en materia del talento humano en salud.”¹

1.7. Según certificación del Secretario General del Senado, el proyecto rehecho fue aprobado en la sesión del 6 de marzo de 2007, “con la asistencia registrada de 89 H. Senadores y con quórum decisorio”². Tal como consta en la Gaceta No. 108 de 2007, el proyecto de Ley 024 de 2004 no había sido incluido en el orden del día de esa sesión plenaria, pero a solicitud de un senador, el proyecto fue debatido y aprobado en dicha sesión plenaria.

1.8. Debido a lo anterior la Corte Constitucional declaró la ocurrencia de un vicio de trámite en la aprobación del proyecto rehecho y por lo tanto ordenó, mediante Auto 128 de 2007, remitir el proyecto de ley al Senado de la República para que esa Corporación rehiciera e integrara las disposiciones declaradas inexecutable en la sentencia C-889 de 2006 teniendo en cuenta lo que prescribe el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003. En ese mismo Auto, la Corte Constitucional precisó que la devolución del proyecto no implicaba una ampliación de términos.

1.9. Según consta en la Gaceta del Congreso No. 323 de 2007,3 en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, el proyecto rehecho fue anunciado en la sesión plenaria del Senado de la República del día miércoles 30 de mayo de 2007, en los siguientes términos:

Sí señora Presidenta, los Proyectos para la próxima sesión son los siguientes:

Para Corrección de Vicios Subsanables por el Congreso, en cumplimiento del auto 128 del 30 de mayo de 2007 de la Corte Constitucional:

- Proyecto de ley número 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara, por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud.

1.10. En la sesión del 5 de junio de 2007, el proyecto rehecho fue incluido en el punto cuarto del orden del día y aprobado en los siguientes términos:

IV

Corrección de vicios en actos del Congreso, remitidos por la Corte Constitucional

Proyecto de ley número 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara, por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud.

Ya se anunció en la sesión pasada y se trata del texto rehecho del proyecto de ley, por el cual se dictan disposiciones en materia de talento humano en salud, de conformidad con la Sentencia C-889 del 2006.

Corrección de vicios en actos del Congreso, remitidos por la Corte Constitucional.

Proyecto de ley número 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara, por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria omitir la lectura del articulado y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el articulado propuesto, y cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la plenaria el articulado propuesto? Y esta responde afirmativamente.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto.

Por Secretaría se da lectura al título del Proyecto de ley número 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara “por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud”.

Leído este, la Presidencia lo somete a consideración de la plenaria, y cerrada su discusión pregunta: ¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído? Y esta responde afirmativamente.

Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de Ley aprobado sea Ley de la República? Y estos responden afirmativamente

La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el orden del día.

1.11. En cumplimiento de lo ordenado en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, el proyecto rehecho fue anunciado en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes el día martes 5 de junio de 200, según consta en la Gaceta del Congreso No.318 de 2007. Si bien el anuncio no fue explícito, del contexto se infiere que el anuncio se hizo para dar cumplimiento al Acto Legislativo 01 de 2003 y con el fin informar a la plenaria los proyectos que serían votados en la siguiente sesión. De lo contrario, la mera lectura del acta correspondiente sería insuficiente. El anuncio se hizo de la siguiente manera:

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Alfredo Ape Cuello Baute:

Anuncie proyectos Secretario, antes de que se me levanten.

El Secretario, doctor Angelino Lizcano Rivera informa:

Con mucho gusto señor Presidente.

(...)

- Corrección de vicios decretados por la Corte Constitucional al Proyecto de ley 404 de 2005 Cámara y 24 de 2004 Senado.

(...)

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Alfredo Ape Cuello Baute:

Se convoca martes dos de la tarde, Secretario.

El Secretario, doctor Angelino Lizcano Rivera informa:

Son los proyectos de acto legislativo, actas de conciliación y de proyectos de ley, anunciados para el próximo martes a las dos de la tarde, mañana Congreso Pleno a la una de la tarde.

1.12. En la sesión del día 12 de junio de 2007, el proyecto rehecho fue incluido en el punto II en el orden del día, relativo a los Informe de las Comisiones Accidentales, y fue aprobado en esa sesión plenaria de la siguiente manera:4

II

Informe de las Comisiones Accidentales

(...)

- Corrección de vicio de procedimiento, Informe de la Comisión Accidental del texto rehecho del Proyecto de ley 404 de 2005 Cámara y 24 de 2004 Senado y sus acumulados 76 y 77 de Senado, por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud. Publicada en la Gaceta del Congreso número 122 de 2007.

(...)

El Secretario General, doctor Angelino Lizcano Rivera, informa: Señor Presidente, está leído el

Orden del Día, pero primero la Secretaría certifica que hay quórum decisorio. Al respecto del Orden del Día hay dos propuestas de alteración. (...)

(...)

Le voy a pedir un favor señor Presidente, y es que en el punto sobre las conciliaciones se me deje hacer mención a una constancia que tengo de los decanos de las facultades de medicina del país, y de organizaciones de trabajadores de la salud, sobre el Proyecto de ley número 404 Cámara, 024 de Senado, que tiene que ver con la Ley del Talento Humano.

Voy a dejar una constancia, ese proyecto de ley se ha devuelto reiterativamente por parte de la Corte Constitucional por vicios de forma, y seguramente si se aprueba esta ponencia que está, nuevamente la Corte Constitucional lo devolverá, entonces que se me deje hacer mención a una constancia en este proyecto de conciliación.

Muchas gracias señor Presidente.

(...)

Corrección de vicios de procedimiento al informe de conciliación a la Comisión Accidental y al texto rehecho del Proyecto de ley número 404 de 2005 Cámara, 024 de 2004 Senado y sus acumulados al 76, 77 del Senado, por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en salud pública.

Es un texto rehecho, según objeciones aceptadas por el Congreso y sentencia de la Corte número 889 de 2006 al Proyecto de ley número 404 del 2005 Cámara, 024 de 2004 Senado y sus acumulados 76 y 77 del Senado.

Puede someter este informe Presidente, en la cual se le está dando cumplimiento a la providencia de la Corte Constitucional.

Dirige la Sesión el Vicepresidente, honorable Representante Jorge Homero Giraldo:

En consideración el informe leído, se abre la discusión, tiene la palabra el doctor Germán Reyes.

Intervención del honorable Representante Germán Enrique Reyes Forero: Sí, como lo dije,

este proyecto ha tenido muchos problemas de vicio, de trámite e igualmente de fondo, aquí tengo una carta firmada por los decanos de la Universidad Industrial de Santander, el doctor Luis Villar Centeno, Roberto Stefan Zea, Alonso Arturo Ruiz, de la Universidad del Cauca, Clemencia Rodríguez, decana de la facultad de Odontología de la Universidad Nacional de Colombia, Carlos Pacheco Consuegra, decano de la facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá; sobre este proyecto de ley hay varias objeciones por parte del gremio médico y de los trabajadores de la salud. Hay asuntos que no son tratados en forma adecuada, que tienen que ver con temas de la ética y de la bioética, igual que sobre el tema de la prestación de los servicios y sobre la certificación y recertificación. Personalmente me he venido oponiendo reiterativamente en las diferentes sesiones de la Cámara e incluso del Senado a este proyecto de ley, puesto que la certificación y recertificación para los trabajadores de la salud, le ponen una talanquera más al ejercicio profesional, no porque estemos en contra de la capacitación ni mucho menos, ni que los trabajadores hagan un ejercicio profesional adecuado, con calidad, eficiencia, ni mucho menos, sino que este elemento de la certificación y la recertificación en particular va a ser utilizado por las EPS, para precisamente someter mucho más a los trabajadores de la salud. Por eso considero que este proyecto y esta conciliación no debe ser aprobada por la Plenaria de la Cámara de Representantes y en dado caso que sea aprobada, nosotros seguiremos insistiendo y personalmente seguiré insistiendo ante la Corte Constitucional para que esta ley, para que este proyecto de ley no sea ley de la República. Muchas gracias, señor Presidente.

Dirige la Sesión el Vicepresidente, honorable Representante Jorge Romero Giraldo: Sigue la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, ¿la aprueban?, señor Secretario, ¿ha sido aprobada?

El Subsecretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C., informa: Ha sido aprobada, con el voto negativo del doctor Germán Reyes, del doctor Franklin Legro.

1.13. De acuerdo con la descripción anterior, el proyecto rehecho surtió el siguiente procedimiento previsto en la Constitución y la ley, en los siguientes aspectos:

* Intervención del Ministro de la Protección Social de conformidad con lo previsto en el inciso

final del artículo 167 de la Carta para rendir su concepto en relación con el texto del proyecto rehecho;

* Publicación oficial por el Congreso del Informe de la Comisión Accidental con el texto rehecho según lo ordenado en la sentencia C-889 de 2006, previo a su discusión y aprobación. Se cumplió, pues, la exigencia de publicación del artículo 157, numeral 1, de la Carta;

* En cuanto al cumplimiento del requisito del anuncio previo de que trata el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003,⁵ que adicionó el artículo 160 de la Carta, encuentra la Corte que dicho requisito también se cumplió. Acerca de este requisito dijo la Corte Constitucional en el Auto 089 de 3 de mayo de 2005⁶:

“A partir del 3 de julio de 2003, fecha en que entró en vigencia el Acto Legislativo 01 de 2003, debe darse cumplimiento al mandato contenido en el artículo 8 de dicho Acto Legislativo, el cual adicionó con un último inciso el artículo 160 constitucional y según el cual ‘Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.’

“La finalidad principal de dicho precepto constitucional es, tal como lo ha reconocido esta Corporación, ‘permitir a los Congresistas saber con anterioridad cuales proyectos de ley o informes de objeciones presidenciales serán sometidos a votación, suponiendo el conocimiento pleno de los mismos y evitando, por ende, que sean sorprendidos con votaciones intempestivas⁷.’ Adicionalmente, dicha reforma facilita a los ciudadanos y organizaciones sociales que tengan interés en influir en la formación de la ley y en la suerte de ésta, ejercer sus derechos de participación política (Artículo 40 C. P.) con el fin de incidir en el resultado de la votación, lo cual es importante para hacer efectivo el principio de democracia participativa (Artículos 1 y 3 CP.)

“La Corte ha establecido que esta disposición requiere para su cumplimiento que en una sesión anterior se anuncien los proyectos que serán discutidos y votados en una sesión posterior, siempre y cuando se convoque para su aprobación en una fecha futura prefijada y determinada, o por lo menos, determinable.⁸ La exigencia constitucional apunta al efectivo conocimiento previo de los proyectos que serán objeto de decisión, por lo que, si por razones del desarrollo del debate legislativo, la votación de un proyecto no tiene lugar el día inicialmente fijado, no se incurre inexorablemente en una vulneración a la Carta Fundamental, si existen elementos que permitan prever con claridad cuando se realizará la votación.⁹”

En el presente caso, una vez revisado el trámite legislativo surtido ante las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, es claro que en dicho trámite se cumplió con la exigencia constitucional prevista en el Acto Legislativo 01 de 2003.

En efecto, en el Senado de la República, en la sesión del día miércoles 30 de mayo de 2007, según consta en el Acta No. 62 de la misma fecha se anunció que en la siguiente sesión, es decir en la sesión del día miércoles 5 de junio de 2007, se discutiría y aprobaría el Proyecto de ley número 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara, por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud. Cumpliendo con lo anterior, el proyecto se incluyó en el punto IV del orden del día, como asunto relativo a la “corrección de vicios en actos del Congreso, remitidos por la Corte Constitucional”.

En la Cámara de Representantes, el anuncio se hizo para “corrección de vicios decretados por la Corte Constitucional al Proyecto de ley 404 de 2005 Cámara y 24 de 2004 Senado” sin expresar que ese anuncio se hacía para dar cumplimiento a lo ordenado por el Acto Legislativo 01 de 2003, ni a la votación del proyecto. Adicionalmente, el Secretario luego de leer todos los proyectos, señaló expresamente que éstos eran “los proyectos de acto legislativo, actas de conciliación y de proyectos de ley, anunciados para el próximo martes a las dos de la tarde.”

Si bien ha señalado esta Corporación que lo ideal al hacer el anuncio a que se refiere el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 es emplear la expresión “votación”, cuando ello no es así, tal situación no implica un incumplimiento de esta exigencia constitucional, si del contexto general se puede inferir que la expresión empleada para anunciar el proyecto

comprende su votación. Así, en la sentencia C-473 de 2005¹⁰ se dijo lo siguiente:

Por ejemplo, el concepto de primer debate o de segundo debate abarca tanto la discusión como la votación, como lo dice el artículo 94 de la Ley 5ª de 1992 al definir “debate”.¹¹

Del mismo modo, la expresión “considerar” implica no solo reflexionar sobre un asunto sino hacerlo para cumplir la función propia de cada célula legislativa, consistente en decidir sobre un proyecto de ley. En este sentido, someter a consideración implica mucho más que discutir o deliberar, puesto que cuando las comisiones constitucionales permanentes y las plenarias consideran un proyecto lo hacen para votar sobre él, en cumplimiento de su atribución de concurrir a la “formación de las leyes”. De tal manera que, en el contexto de la actividad legislativa, la expresión “considerar” tiene un alcance diferente al que se deriva del uso que puede dársele a este vocablo en el medio académico o en una reunión informal. Por lo tanto, si bien en el ámbito parlamentario discutir y deliberar, de un lado, son categorías diferentes a las de votar y decidir, de otro lado, el concepto “considerar” lejos de ser asimilable a alguna de estas categorías comprende tanto la discusión como la votación, o sea, la consideración, en sentido parlamentario, de los proyectos de ley.

En el caso bajo estudio, si bien en el orden del día de las sesiones plenarias de Senado y Cámara no se incluyó el proyecto para “votación” o “aprobación”, del contexto general se puede inferir que la referencia a la corrección de vicios ocasionados por desconocer lo que establece el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, se subsanaba realizando el anuncio previo en una sesión anterior y la votación del proyecto afectado por el vicio en la sesión subsiguiente. Por lo que al hacer referencia a la corrección del mismo, estaba implícita la votación del proyecto rehecho.

Del contexto en que fue debatido el Proyecto de ley rehecho No. 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara, resalta la Corte que en ninguna de las etapas de la formación de este proyecto se interrumpió la secuencia de anuncios y citaciones. El Presidente, directamente, o el Secretario correspondiente, por autorización de éste, (i) anunció el proyecto de ley rehecho dentro del conjunto de proyectos que serían aprobados en la próxima sesión, (ii) precisó que el anuncio se hacía para corregir un vicio de procedimiento señalado por la Corte Constitucional mediante el Auto 128 de 2007; (iii) especificó el número y el nombre del proyecto de ley correspondiente, y (iv) puntualizó que la aprobación de dicho proyecto se

haría en la próxima sesión, no en una fecha indeterminada e indeterminable, Por lo tanto, tanto para los congresistas del Senado, como para los ciudadanos que tenían interés en influir en la formación de esta ley, la fecha en que se haría la votación era claramente determinable y futura, lo cual asegura que los fines de este requisito constitucional se cumplieron a cabalidad.

1. Examen de la constitucionalidad del proyecto a la luz de lo que establece el artículo 162 de la Constitución: el trámite de un proyecto de ley en más de dos legislaturas

2.1. Como quiera que en el Auto 128 de 2007 la Corte señaló que la devolución del proyecto para la corrección del vicio de trámite detectado no implicaba “ampliación de términos”, pasa la Corte a examinar si en el proceso de la referencia, los plazos que establece el artículo 162 de la Carta fueron cumplidos.

De conformidad con el artículo 162 Superior

Artículo 162. Los proyectos de ley que no hubieren completado su trámite en una legislatura y que hubieren recibido primer debate en alguna de las cámaras, continuarán su curso en la siguiente, en el estado en que se encuentren. Ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas.

En este mismo sentido el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 señala:

“Los proyectos distintos a los referidos a leyes estatutarias que no hubieren completado su trámite en una legislatura y fueren aprobados en primer debate en alguna de las cámaras, continuarán su curso en la siguiente en el estado en que se encuentren.

Ningún proyecto será considerado en más de dos legislaturas”

Este término de dos años se cuenta desde la fecha de radicación del proyecto en el Congreso, hasta el momento en el que se han agotado los 4 debates constitucionales y el proyecto ha sido aprobado por ambas cámaras, lo cual incluye la votación del informe de conciliación frente a eventuales discrepancias y la adopción del texto definitivo.¹²

De conformidad con lo señalado por esta Corporación, el término de dos años que tiene el Congreso para considerar un proyecto de ley no incluye el tiempo que tarde en decidir el Congreso sobre eventuales objeciones que formule el Presidente a un determinado proyecto de ley. En efecto en la sentencia C-068 de 2004, la Corte señaló lo siguiente:

Esta expresión del artículo 162 superior hay que entenderla en el sentido de que las dos legislaturas constituyen el plazo que tiene el Congreso para la formación de la ley, de suerte tal que todo proyecto de ley que surta los debates correspondientes dentro de dicho término, por este aspecto se ajusta al mandato constitucional. Siendo claro además que esas dos legislaturas no cobijan el término de que dispone el Presidente para formular sus objeciones, pues, de no ser así, el Ejecutivo podría alterarle o suprimirle al Congreso la oportunidad que le asiste para pronunciarse sobre las objeciones.¹³

2.2. En cuanto al término que tiene el Congreso de la República para pronunciarse sobre las objeciones formuladas por el Presidente frente a un proyecto de ley, si bien no existe norma expresa que regule el tema, la Corte Constitucional ha entendido que el término previsto en el artículo 162 de la Carta también se aplica a esta etapa. En efecto, en la sentencia C-433 de 2004, la Corte señaló lo siguiente:

3. El límite temporal para la insistencia de las Cámaras a la luz de lo dispuesto en el artículo 162 de la Constitución

La jurisprudencia de la Corte ya ha manifestado que si bien es cierto la Constitución no señala expresamente en los artículos 166, 167 y 168, que se ocupan del tema de las objeciones, el plazo dentro del cual las cámaras deben tramitar la insistencia frente a las objeciones presidenciales, también lo es que ello no implica que aquéllas tengan un plazo indefinido para tal fin, pues ante ese vacío debe acudirse a lo dispuesto en el artículo 162 de la Carta Política, conforme al cual ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas¹⁴.

Son varias las razones que justifican la anterior afirmación y sobre las cuales esta Corporación se basó para fijar su jurisprudencia al respecto, a saber: (1) consideración literal, según la cual el artículo 162 de la Constitución no distingue entre proyectos objetados y no objetados, sino que se refiere a los proyectos en términos generales. Además, conforme a lo dispuesto en el artículo 167 ibídem el proyecto objetado “volverá a segundo debate”, de

donde se concluye que la insistencia de las cámaras hace parte del procedimiento legislativo. (2) Consideración lógica, en virtud de la cual no existe contradicción entre los artículos 167 y 162 de la Carta en razón a que los preceptos específicos sobre objeciones no establecen ningún plazo especial para que las cámaras insistan, y ese silencio de regulación especial debe interpretarse en el sentido que el legislador y el Constituyente quisieron que ese punto se rigiera por la normatividad general. (3) Interpretación sistemática, según la cual las discrepancias respecto a los proyectos de ley entre la Ramas Legislativa y Ejecutiva deben realizarse de manera ágil, y si se aceptara la tesis de que el Congreso puede tomarse todas las legislaturas que estime convenientes para pronunciarse sobre las objeciones, se afecta el sistema de frenos y contrapesos, en cuanto al Presidente de la República sí se le establece un plazo perentorio para que pueda hacer uso de su facultad de objetar¹⁵. (4) Interpretación finalística, en atención a que se racionaliza el trámite legislativo y se permite una más adecuada formación de la voluntad democrática. Además, sería absurdo que el Congreso dispusiera de dos legislaturas para aprobar integralmente un proyecto de ley, pero para terminar de aprobarlo cuando es objetado, pueda dejar pasar indefinidas legislaturas¹⁶.

Así las cosas, el término que tiene el Congreso para pronunciarse sobre las objeciones presidenciales es de máximo dos legislaturas, dentro de las cuales se cuenta la que esté cursando en el momento en que se devuelve el respectivo proyecto.¹⁷

En efecto, el proyecto de ley fue radicado en la Secretaría del Senado de la República el día 20 de julio de 2004, por lo que para este proyecto el término establecido en el artículo 162 de la Carta se vencía el día 20 de junio de 2006. Luego de surtir el trámite en las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes y en las Plenarias de Senado y Cámara, el informe de conciliación fue aprobado por el Senado de la República el día 30 de mayo de 2006 y en la Cámara de Representantes el día 31 de mayo de 2006, es decir antes que venciera el término de dos años previsto en el artículo 162 de la Carta.

El proyecto de ley fue objetado por el Presidente de la República el 30 de junio de 2006. El informe sobre las objeciones presidenciales fue aprobado el día 23 de agosto de 2006 por la plenaria del Senado y el día 29 de agosto de 2006 por la plenaria de la Cámara. Como quiera que el Congreso insistió respecto de algunas de las objeciones presidenciales presentadas por razones de inconstitucionalidad, el proyecto fue remitido a la Corte Constitucional el día 12 de septiembre de 2006, para que esta Corporación decidiera sobre dichas objeciones.

El 1 de noviembre de 2006, la Corte Constitucional dictó la sentencia C-889 de 2006, declarando inexecutable varias disposiciones del proyecto de ley objetado y ordenando rehacer e integrar el texto del mismo, cumpliendo con el trámite previsto en el artículo 167 de la Carta. El Senado de la República integró una comisión accidental para que diera cumplimiento a lo ordenado por la Corte en la sentencia C-889 de 2006 y rehiciera e integrara el proyecto de ley. El informe de la Comisión Accidental fue publicado en las Gacetas del Congreso No. 047 y 052 de 2007. El Ministro de la Protección Social rindió concepto escrito sobre el proyecto de ley rehecho el día 8 de febrero de 2007 y reiteró su concepto en el Congreso de la República el día 27 de febrero de 2007. El texto del proyecto rehecho fue finalmente aprobado por la Plenaria del Senado el día 30 de mayo de 2007 y por la Plenaria de la Cámara el 5 de junio de 2007, es decir dentro del término máximo de dos años que tenía el Congreso para decidir sobre las objeciones.

1. Verificación de cumplimiento de lo ordenado en la sentencia C-889 de 2006

3.1. Al confrontar los textos del proyecto de ley sometido inicialmente al conocimiento de esta Corporación y el proyecto final enviado por el Congreso es posible establecer que éste eliminó del texto los artículos, expresiones y palabras que habían sido declarados inconstitucionales por esta Corporación en su sentencia C-889 de 2006. Los textos comparados se pueden observar en la siguiente tabla:

OBJETADO

C-886 de 2006

REHECHO

Artículo 6°. De las funciones. El Consejo Nacional del Talento Humano en Salud tendrá las siguientes funciones:

- a) Dictar su propio reglamento y organización;
- b) Recomendar sobre la composición y el funcionamiento de los comités y el observatorio de Talento Humano en salud de que trata la presente ley, y crear los comités ad hoc y grupos

necesarios para abordar aspectos específicos del desarrollo del Talento Humano en salud cuando lo considere pertinente;

c) Recomendar al Ministerio de Educación, con base en los análisis y estudios realizados en las comisiones correspondientes, acerca de las políticas y planes de los diferentes niveles de formación, para el mejoramiento de la competencia, pertinencia, calidad, cantidad, contenidos e intensidad, de los programas educativos del área de la salud, sin perjuicio de la autonomía universitaria;

d) Escoger terna para la designación del representante del Consejo Nacional de Talento Humano en Salud, CNTHS, a la sala del área de la salud del Conaces;

e) Establecer el Modelo de evaluación de calidad para los escenarios de práctica y emitir concepto técnico sobre los convenios de la relación docencia servicio que efectúen los diversos programas del área de la salud;

f) Definir lineamientos que orienten las políticas de formación y desempeño del personal auxiliar en Salud;

h) Participar en la concertación de los convenios internacionales sobre la movilidad y ejercicio del Talento Humano en Salud;

i) Dar concepto técnico al Ministerio de la Protección Social sobre la definición del manual de tarifas;

j) Concertar con instancias del Gobierno que intervienen en el Talento Humano en salud, la definición de políticas, estrategias, procesos, procedimientos y programas en materia de administración, distribución, gestión, planificación y regulación del Talento Humano en salud;

k) Promover la actualización de las normas de ética de las diferentes disciplinas, apoyando los tribunales de ética y los comités bioéticos clínicos, asistenciales y de investigación;

l) Las demás funciones que se generen con ocasión de la reglamentación de la presente ley.

Parágrafo 1°. Para el cumplimiento de sus funciones, el Consejo se reunirá cuantas veces lo determine su reglamento interno, en todo caso con una periodicidad no menor de dos (2) meses y sus actos se denominarán acuerdos, los cuales se enumerarán de manera consecutiva por anualidades.

Parágrafo 2°. Para todos los efectos el Consejo creado en la presente ley sustituye al Consejo Nacional para el Desarrollo de los Recursos Humanos en Salud.

Parágrafo 3°. Los acuerdos del Consejo Nacional del Talento Humano tendrán carácter meramente consultivo y Asesor.

Fundadas – INEXEQUIBLE artículo 6°, literales d), e), f), g), h) y j);

Artículo 6°. De las funciones. El Consejo Nacional del Talento Humano en Salud tendrá las siguientes funciones:

- a) Dictar su propio reglamento y organización;
- b) Recomendar sobre la composición y el funcionamiento de los comités y el observatorio de Talento Humano en Salud de que trata la presente ley, y crear los comités ad hoc y grupos necesarios para abordar aspectos específicos del desarrollo del Talento Humano en Salud cuando lo considere pertinente;
- c) Recomendar al Ministerio de Educación, con base en los análisis y estudios realizados en las comisiones correspondientes, acerca de las políticas y planes de los diferentes niveles de formación, para el mejoramiento de la competencia, pertinencia, calidad, cantidad, contenidos e intensidad, de los programas educativos del área de la salud, sin perjuicio de la autonomía universitaria;
- d) Dar concepto técnico al Ministerio de la Protección Social sobre la definición del manual de tarifas;
- e) Promover la actualización de las normas de ética de las diferentes disciplinas, apoyando los tribunales de ética y los comités bioéticos, clínicos, asistenciales y de investigación;
- f) Las demás funciones que se generen con ocasión de la reglamentación de la presente ley.

Parágrafo 1°. Para el cumplimiento de sus funciones, el Consejo se reunirá cuantas veces lo determine su reglamento interno, en todo caso con una periodicidad no menor de dos (2) meses y sus actos se denominarán acuerdos, los cuales se enumerarán de manera consecutiva por anualidades.

Parágrafo 2°. Para todos los efectos el Consejo creado en la presente ley sustituye al Consejo Nacional para el Desarrollo de los Recursos Humanos en Salud.

Parágrafo 3°. Los acuerdos del Consejo Nacional del Talento Humano tendrán carácter meramente consultivo y Asesor.

Artículo 8°. Del Observatorio del Talento Humano en Salud. Créase el Observatorio del Talento Humano en Salud, como una instancia del ámbito nacional y regional, cuya administración y coordinación estará a cargo del Ministerio de la Protección Social. El observatorio tendrá por objeto apoyar al Consejo Nacional del Talento Humano en Salud (CNTHS) y aportar conocimiento e información sobre el Talento Humano en salud a los diferentes actores involucrados en su desarrollo y organización.

fundada - INEXEQUIBLE

Artículo 8°. Del Observatorio del Talento Humano en Salud. Créase el Observatorio del Talento Humano en Salud, como una instancia del ámbito nacional y regional, cuya administración y coordinación estará a cargo del Ministerio de la Protección Social y aportará conocimientos e información sobre el Talento Humano en Salud a los diferentes actores involucrados en su desarrollo y organización.

Artículo 13. De la calidad en los programas de formación en el área de la salud. El Ministerio de Educación Nacional teniendo en cuenta las recomendaciones del Consejo Nacional del Talento Humano en Salud, definirá y mantendrá actualizado los criterios de calidad, para el registro calificado y acreditación de los programas de formación en el área de la salud.

Parágrafo 1°. Los programas de formación en el área de la salud deberán contener prácticas formativas que se desarrollen en los escenarios que cumplan las condiciones definidas para el efecto, a fin de garantizar la adquisición de conocimientos, destrezas y habilidades,

actitudes y aptitudes requeridas por los estudiantes en cada disciplina.

En cualquier caso la Institución de Salud u otro escenario de práctica garantizará la supervisión por un docente responsable de la práctica formativa que realiza el estudiante, así como las normas de calidad exigidas por la normatividad vigente.

Se consideran escenarios de práctica del área de la salud:

1. Los diferentes espacios institucionales y comunitarios, que intervienen en la atención integral en salud de la población.
2. Otras entidades diferentes que no son del sector salud pero que la profesión u ocupación lo justifique como prácticas formativas para el personal de salud. En todo caso la institución formadora debe contar con una red habilitada de docencia-servicio que contenga los diferentes niveles de complejidad necesarios para la formación del Talento Humano en salud.

Parágrafo 2°. El hospital Universitario es una Institución Prestadora de Servicios de Salud que proporciona entrenamiento universitario y es reconocido por ser hospital de enseñanza y práctica supervisada por autoridades académicas competentes y que ofrece formación y atención médica en cada uno de los niveles de complejidad. El hospital está comprometido con las funciones esenciales de la Universidad, cuales son formación, investigación y extensión. El Hospital Universitario es un escenario de práctica con características especiales por cuanto debe cumplir como mínimo con los siguientes requisitos:

- a) Manifestar explícitamente dentro de su misión y objetivos, su vocación docente e investigativa;
- b) Estar debidamente habilitado y acreditado, de acuerdo con el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad y mantener esta condición durante la ejecución de los convenios de docencia-servicios;
- c) Disponer de una capacidad instalada, recurso humano especializado y una tecnología acorde con el desarrollo de las ciencias de la salud y los requerimientos de formación de personal de salud establecidos;

- d) Tener convenios o contratos de prácticas formativas con instituciones de educación superior legalmente reconocidas que cuenten con programas acreditados de pre y posgrado en el área de la salud y cuyas facultades aporten al Hospital personal capacitado vinculado directamente a ella en su planta docente;
- e) Garantizar la acción conjunta del personal y la utilización de su tecnología hospitalaria y educativa, para que desarrollen el componente de prácticas formativas de los programas de pre y posgrado de las diferentes disciplinas del área de la salud proporcional al número de estudiantes recibido y dentro del marco del convenio docencia-servicio;
- f) Contar con servicios que permitan desarrollar los programas docentes de pregrado y posgrado, mínimo con las especialidades médicas básicas y todas las que correspondan a las prioridades de salud pública del país;
- g) Cumplir con todos los criterios de evaluación de las prácticas formativas establecidos por la autoridad competente;
- h) Actuar como centro de referencia para redes de servicios departamentales o nacionales y distritales;
- i) Obtener y mantener reconocimiento permanente nacional y/o internacional de las investigaciones que realice la entidad, como contribución a la resolución de los problemas de salud de la población de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto se expida y contar con la vinculación de por lo menos un grupo de investigación reconocido por Colciencias;
- j) Incluir procesos orientados a la formación investigativa de los estudiantes y contar con publicaciones y otros medios de información propios que permitan la participación y difusión de aportes de sus grupos de investigación;
- k) Para el ofrecimiento de programas de especialidades médico-quirúrgicas establecerá los requisitos de vinculación de docentes que garanticen la idoneidad y calidad científica, académica e investigativa;
- l) Disponer de espacios para la docencia y la enseñanza adecuadamente equipados, que correspondan a sus objetivos de formación y al número de estudiantes.

El Hospital dispondrá de instalaciones para el bienestar de docentes y estudiantes, áreas adecuadas para el estudio, descanso y bienestar dentro de la Institución como en sus escenarios de práctica.

Infundadas – EXEQUIBLE,

Artículo 13. De la calidad en los programas de formación en el área de la salud. El Ministerio de Educación Nacional teniendo en cuenta las recomendaciones del Consejo Nacional del Talento Humano en Salud, definirá y mantendrá actualizados los criterios de calidad, para el registro calificado y acreditación de los programas de formación en el área de la salud.

Los programas académicos del área de la salud serán aprobados previo concepto de la evaluación sobre prácticas formativas definidas en la relación docencia-servicio que realice el Consejo Nacional del Talento Humano en Salud. El proceso de verificación del Modelo de evaluación de la relación docencia-servicio se efectuará en forma integrada con la verificación de las condiciones mínimas de calidad por parte del Ministerio de Educación Nacional.

Parágrafo 1º. Los programas de formación en el área de la salud deberán contener prácticas formativas que se desarrollen en los escenarios que cumplan las condiciones definidas para el efecto, a fin de garantizar la adquisición de conocimientos, destrezas y habilidades, actitudes y aptitudes requeridas por los estudiantes en cada disciplina.

En cualquier caso la Institución de Salud u otro escenario de práctica garantizará la supervisión por un docente responsable de la práctica formativa que realiza el estudiante, así como las normas de calidad exigidas por la normatividad vigente.

Se consideran escenarios de práctica del área de la salud:

1. Los diferentes espacios institucionales y comunitarios, que intervienen en la atención integral en salud de la población.

2. Otras entidades diferentes que no son del sector salud pero que la profesión u ocupación lo justifique como prácticas formativas para el personal de salud. En todo caso la institución formadora debe contar con una red habilitada de docencia-servicio que contenga los diferentes niveles de complejidad necesarios para la formación del Talento Humano en Salud.

Parágrafo 2º. El hospital Universitario es una Institución Prestadora de Servicios de salud que proporciona entrenamiento universitario y es reconocido por ser hospital de enseñanza y práctica supervisada por autoridades académicas competentes y que ofrece formación y atención médica en cada uno de los niveles de complejidad. El hospital está comprometido con las funciones esenciales de la Universidad, cuales son formación, investigación y extensión. El Hospital Universitario es un escenario de práctica con características especiales por cuanto debe cumplir como mínimo con los siguientes requisitos:

- a) Manifestar explícitamente dentro de su misión y objetivos, su vocación docente e investigativa;
- b) Estar debidamente habilitado y acreditado, de acuerdo con el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad y mantener esta condición durante la ejecución de los convenios de docencia-servicios;
- c) Disponer de una capacidad instalada, recurso humano especializado y una tecnología acorde con el desarrollo de las ciencias de la salud y los requerimientos de formación de personal de salud establecidos;
- d) Tener convenios o contratos de prácticas formativas con instituciones de educación superior legalmente reconocidas que cuenten con programas en salud acreditados;
- e) Garantizar la acción conjunta del personal y la utilización de su tecnología hospitalaria y educativa, para que desarrollen el componente de prácticas formativas de los programas de pre y posgrado de las diferentes disciplinas del área de la salud proporcional al número de estudiantes recibido y dentro del marco del convenio docencia-servicio;
- f) Contar con servicios que permitan desarrollar los programas docentes de pregrado y posgrado, mínimo con las especialidades médicas básicas y todas las que correspondan a las

prioridades de salud pública del país;

g) Cumplir con todos los criterios de evaluación de las prácticas formativas establecidos por la autoridad competente;

h) Actuar como centro de referencia para redes de servicios departamentales o nacionales y distritales;

i) Obtener y mantener reconocimiento permanente nacional y/o internacional de las investigaciones que realice la entidad, como contribución a la resolución de los problemas de salud de la población de acuerdo a la reglamentación que para tal efecto se expida y contar con la vinculación de por lo menos un grupo de investigación reconocido por Colciencias;

j) Incluir procesos orientados a la formación investigativa de los estudiantes y contar con publicaciones y otros medios de información propios que permitan la participación y difusión de aportes de sus grupos de investigación;

k) Para el ofrecimiento de programas de especialidades médico quirúrgicas establecerá los requisitos de vinculación de docentes que garanticen la idoneidad y calidad científica, académica e investigativa;

l) Disponer de espacios para la docencia y la enseñanza adecuadamente equipados, que correspondan a sus objetivos de formación y al número de estudiantes.

El Hospital dispondrá de instalaciones para el bienestar de docentes y estudiantes, áreas adecuadas para el estudio, descanso y bienestar dentro de la Institución como en sus escenarios de práctica.

Artículo 14. De la calidad para los escenarios de práctica. Los criterios de calidad, desarrollados en el Modelo de evaluación de las prácticas formativas incluidos para estos efectos los hospitales universitarios, serán establecidos y actualizados por el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud y se integrarán a las normas, procesos y procedimientos establecidos por el Ministerio de Educación sobre los criterios de calidad para el registro calificado de los programas de formación en el área de la salud.

fundada – INEXEQUIBLE

Artículo 14. De la calidad para los escenarios de práctica. Los criterios de calidad, desarrollados en el Modelo de evaluación de las prácticas formativas incluidos para estos efectos los hospitales universitarios, se integrarán a las normas, procesos y procedimientos establecidos por el Ministerio de Educación sobre los criterios de calidad para el registro calificado de los programas de formación en el área de la salud.

Artículo 16. De la cantidad de programas de formación del área de la salud. El Gobierno Nacional, con base en información suministrada por el Observatorio de Talento Humano en Salud y el Ministerio de Educación, definirá un proceso de información semestral para que los potenciales estudiantes del área de la salud conozcan el número y calidad de los programas que ofrecen las diferentes instituciones educativas, las prioridades de formación según las necesidades del país, la cantidad, calidad y número de egresados por disciplina, así como las perspectivas laborales de cada una de las profesiones del área de la salud.

El Ministerio de Educación Nacional en articulación con el Consejo Nacional del Talento Humano en Salud, promoverá la creación de programas de educación del área de la salud que corresponda a las necesidades del país, con base en los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

fundada – INEXEQUIBLE

Artículo 16. De la cantidad de programas de formación del área de la salud. El Gobierno Nacional, con base en información suministrada por el Observatorio del Talento Humano en Salud y el Ministerio de Educación, definirá un proceso de información semestral para que los potenciales estudiantes del área de la salud conozcan el número y calidad de los programas que ofrecen las diferentes instituciones educativas, las prioridades de formación según las necesidades del país, la cantidad, calidad y número de egresados por disciplina, así como las perspectivas laborales de cada una de las profesiones del área de la salud.

Artículo 19. Del ejercicio de las Medicinas y las terapias alternativas y complementarias. Los profesionales autorizados para ejercer una profesión del área de la salud podrán utilizar la medicina alternativa y los procedimientos de las terapias alternativas y complementarias en el ámbito de su disciplina, para lo cual deberán acreditar la respectiva certificación

académica de esa norma de competencia, expedida por una institución de educación superior legalmente reconocida por el Estado.

Las ocupaciones del área de la salud de acuerdo con la respectiva certificación académica podrán ejercer las diferentes actividades funcionales de apoyo y complementación a la atención en salud que en materia de medicina y terapias alternativas y complementarias defina el Consejo Nacional del Talento Humano en Salud.

Parágrafo. Se entiende por medicina y terapias alternativas aquellas técnicas prácticas, procedimientos, enfoques o conocimientos que utilizan la estimulación del funcionamiento de las leyes naturales para la autorregulación del ser humano con el objeto de promover, prevenir, tratar y rehabilitar la salud de la población desde un pensamiento holístico.

Se consideran medicinas alternativas, entre otras, la medicina tradicional China, medicina adyurveda, medicina naturopática y la medicina homeopática. Dentro de las terapias alternativas y complementarias se consideran entre otras la herbología, acupuntura, moxibustion, terapias manuales y ejercicios terapéuticos.

fundadas – INEXEQUIBLE

Artículo 19. Del ejercicio de las Medicinas y las terapias alternativas y complementarias. Los profesionales autorizados para ejercer una profesión del área de la salud podrán utilizar la medicina alternativa y los procedimientos de las terapias alternativas y complementarias en el ámbito de su disciplina, para lo cual deberán acreditar la respectiva certificación académica de esa norma de competencia, expedida por una institución de educación superior legalmente reconocida por el Estado.

Las ocupaciones del área de la salud de acuerdo con la respectiva certificación académica podrán ejercer las diferentes actividades funcionales de apoyo y complementación a la atención en salud que en materia de medicina y terapias alternativas y complementarias sean definidas

Parágrafo. Se entiende por medicina y terapias alternativas aquellas técnicas prácticas, procedimientos, enfoques o conocimientos que utilizan la estimulación del funcionamiento de las leyes naturales para la autorregulación del ser humano con el objeto de promover,

prevenir, tratar y rehabilitar la salud de la población desde un pensamiento holístico.

De la anterior comparación surge que el texto rehecho tiene los siguientes cambios, respecto del proyecto de ley originalmente objetado por el Presidente:

- i. Fueron suprimidos los literales d);e) f) g) h) y j) del artículo 6 que establece las funciones del Consejo Nacional de Talento Humano en Salud;
- ii. Fue eliminada la expresión “el observatorio tendrá por objeto apoyar al Consejo Nacional del Talento Humano en Salud (CNTHS)” contenida en el artículo 8 del proyecto y el texto fue ajustado para asegurar su claridad.
- iii. Fue eliminada la palabra “favorable” del inciso segundo del artículo 13 del proyecto.
- iv. Fue suprimida la expresión “serán establecidos y actualizados por el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud” del artículo 14 del proyecto y ajustado su texto.
- v. En el artículo 15 del proyecto se eliminó la expresión “propondrá al Ministerio de Educación Nacional las recomendaciones pertinentes y la priorización para la inspección, vigilancia y control de los programas de formación del área de la salud.”
- vi. En el artículo 16 del proyecto fue suprimido el inciso final que decía “El Ministerio de Educación Nacional en articulación con el Consejo Nacional del Talento Humano en Salud, promoverá la creación de programas de educación del área de la salud que corresponda a las necesidades del país, con base en los principios de proporcionalidad y razonabilidad.”
- vii. En el artículo 19 del proyecto fue eliminada la expresión “defina el Consejo Nacional del Talento Humano en Salud”, y el texto fue ajustado para garantizar su claridad.

3.2. En la sentencia C-889 de 2006, la Corte Constitucional declaró inexecutable las expresiones objetadas de los artículos 4, 5, 6, literales a), b), c), i), k), y l) y los párrafos 1 y 2; 7; 12; 13, la expresión “favorable”; 15; 28 y 29 del Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado y 404 de 2005 Cámara, porque constituían una modificación de la administración central que requería iniciativa gubernamental o su aval.

3.2.1. En relación con las funciones del Consejo Nacional de Talento Humano en Salud, consagradas en los literales d), e), f), h), j) del artículo 6 del proyecto, y declaradas inexecutable, la Corte dijo lo siguiente en la sentencia C-889 de 2006:

(...), el lenguaje empleado en los literales d), e), f), g), h), y j), en los cuales el legislador utilizó las expresiones “definir”, “escoger”, “establecer”, “participar”, y “concertar”, no son compatibles con la función meramente asesora y consultiva del Consejo Nacional de Talento Humano en Salud. (...)

(...)

Estas funciones, así enunciadas y configuradas, implican la adopción de una decisión, la definición de un elemento de la política o, la designación de un funcionario, lo que corresponde al ámbito de funciones propias del Ministerio de la Protección Social. Por lo cual, la asignación de estas funciones al Consejo Nacional de Talento Humano en Salud sí constituye una modificación de la estructura de la administración nacional para la cual se requería de la iniciativa o el aval del gobierno.

Dado que tales modificaciones son de iniciativa parlamentaria y no contaron con el aval del gobierno, tal como consta en el expediente legislativo, se desconoció lo previsto en los artículos 154, inciso 2 y 150, numeral 7 de la Carta, por lo cual las objeciones presidenciales a las funciones definidas en los literales d), e), f), g), h), y j) del artículo 6 del Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara resultan fundadas.

En consecuencia, de conformidad con lo ordenado por los artículos 167 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2067 de 1991, se devolverá el proyecto a la cámara de origen para que, oído el Ministro del Ramo, se rehagan e integren las disposiciones afectadas.

Constata la Corte, que en la sentencia C-889 de 2006, esta Corporación hizo una interpretación sistemática del artículo a fin de entender su contenido y alcance, pero sólo declaró inexecutable los literales objetados por el Presidente por constituir una modificación de la administración central que requería de la iniciativa gubernamental o su aval, sin pronunciarse sobre lo no objetado por el gobierno. El Congreso de la República dio cumplimiento a la sentencia C-889 de 2007 rehizo el texto suprimiendo los literales declarados inexecutable y renumerando los literales no objetados.

3.2.2. En cuanto al artículo 8 del proyecto de ley objetado, que creó un Observatorio de Talento Humano en Salud, la Corte hizo también una interpretación sistemática del artículo, encontró fundadas las objeciones presidenciales y declaró inexecutable el aparte objetado por el gobierno, sin extender los efectos de ese pronunciamiento a lo no objetado por el gobierno. En relación con el artículo 8 del proyecto objetado, la Corte dijo lo siguiente:

En el artículo 8 del proyecto, el legislador creó expresamente un observatorio de talento humano en salud, como una instancia del ámbito nacional y regional, que sería administrado y coordinado por el Ministerio de la Protección Social.

De conformidad con los criterios fijados en la jurisprudencia citada en el aparte 4.2. de esta sentencia, la creación de este observatorio, constituye una modificación de la administración central que requería de la iniciativa gubernamental o su aval. En efecto, (i) el artículo 8 contiene la manifestación de voluntad del legislador de crear una nueva entidad, en tanto dice expresamente “Créase el Observatorio del Talento Humano en Salud”. (ii) Esa “instancia,” también por voluntad del legislador, tiene un carácter técnico, en tanto que el artículo 8 establece que tiene “por objeto apoyar al Consejo Nacional del Talento Humano en Salud (CNTHS) y aportar conocimiento e información sobre el Talento Humano en salud a los diferentes actores involucrados en su desarrollo y organización”; adicionalmente (iii) el legislador definió que se trataba de “una instancia del ámbito nacional y regional,” (iv) para cuyo funcionamiento, el artículo 8 le asigna dos nuevas funciones al Ministerio de la Protección Social, como quiera que establece que su “administración y coordinación estará a cargo” de este Ministerio y (v) tales funciones de administración de una instancia nacional y regional no se encuentran dentro del ámbito actual de las funciones del Ministerio. Aun cuando la actividad de observar el talento humano en salud hace parte de las funciones actuales del Ministerio de la Protección Social y tal actividad puede contribuir a mejorar la calidad de la prestación del servicio de salud, esta función es distinta de la de administrar y coordinar una instancia específica del ámbito nacional y regional. Sin embargo, el observatorio creado por el artículo 8 no fue definido exclusivamente como una actividad de observar, a partir de la estructura y el personal ya existente. Tal como ha sido concebido en el proyecto introduce una modificación a la estructura de la administración central.

Dado que tal disposición no cumplió con los requisitos establecidos en los artículos 154, inciso 2 y 150, numeral 7 de la Carta, de conformidad con las pruebas que obran en el

expediente, la Corte declarará fundadas las objeciones presidenciales al artículo 8 del proyecto.

En consecuencia, de conformidad con lo ordenado por los artículos 167 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2067 de 1991, se devolverá el proyecto a la cámara de origen para que, oído el Ministro del Ramo, se rehagan e integren la disposición afectada.

El Congreso al rehacer el proyecto objetado de conformidad con la sentencia C-889 de 2006, tenía la opción de ajustar y reintegrar el artículo conforme a la ratio de la sentencia, suprimir del proyecto o eliminar del texto el aparte objetado por el gobierno. En este caso, el Congreso optó por suprimir sólo lo expresamente objetado por el gobierno y declarado inexecutable por la Corte, y mantuvo el Observatorio creado en el proyecto. Dado que la Corte no se pronunció sobre lo no objetado y que el fallo que resuelve las objeciones presidenciales produce efectos de cosa juzgada relativa,¹⁸ la Corte no hace en esta oportunidad ningún pronunciamiento sobre la constitucionalidad del texto no objetado por el Presidente.

3.2.3. En cuanto a las funciones establecidas en los artículos 14, 16 y 19 del proyecto, la Corte declaró su inexecutable por encontrar fundadas las objeciones presidenciales según las cuales tales disposiciones modificaban la administración central y, por lo tanto, requerían de iniciativa o aval gubernamental. La Corte hizo una interpretación sistemática de dichas disposiciones para entender su contenido y alcance, pero declaró inexecutibles solo las expresiones y apartes objetados por el gobierno, sin pronunciarse sobre lo no objetado. En relación con los artículos 14, 16 y 19 del proyecto, la Corte dijo lo siguiente en la sentencia C-889 de 2007:

Según lo que establece el artículo 14 del proyecto de ley, el Consejo Nacional del Talento Humano en Salud establecerá y mantendrá actualizados los criterios de calidad con los cuales serán evaluadas las prácticas formativas del área de la salud de los hospitales universitarios. Tales criterios, se integrarán a las normas, procesos y procedimientos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional.

El empleo de las expresiones “establecer”, y “mantener actualizados”, va más allá de la función meramente asesora y consultiva del Consejo Nacional de Talento Humano en Salud, ya que implica la adopción de un criterio de obligatoria aplicación para el Ministerio de Educación Nacional al momento de evaluar las prácticas formativas en los hospitales

universitarios, como quiera que tales criterios deben ser integrados a las normas, procesos y procedimientos que aplique este Ministerio para el registro calificado de los programas de formación del área de salud. Por ello, esta disposición modifica funciones propias del Ministerio de Educación Nacional, y constituye una transformación de la estructura de la administración nacional para la que se requería de la iniciativa o el aval del gobierno.

Por su parte, el inciso segundo del artículo 16 del proyecto establece que el Ministerio de Educación Nacional deberá articular con el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud, la promoción de la creación de programas de educación del área de salud teniendo en cuenta las necesidades del país. El lenguaje empleado en el inciso segundo de esta disposición, no es compatible con las funciones consultivas y asesoras asignadas por el proyecto al Consejo Nacional de Talento Humano en Salud. La expresión “articular”, implica, entre otras cosas, la coordinación de esfuerzos, la ejecución conjunta de acciones y la concertación de posiciones enfrentadas, que nada tienen que ver con la elaboración de recomendaciones sobre las necesidades del país en materia de formación en el área de la salud y que en este caso, por el contrario, recaen en el ámbito de funciones propias del Ministerio de Educación Nacional. Por ello, esta disposición modifica las funciones de este ministerio, y constituye una transformación de la estructura de la administración nacional para la que se requería de la iniciativa o el aval del gobierno.

Finalmente, el inciso segundo del artículo 19 del proyecto señala que el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud definirá las diferentes actividades funcionales de apoyo y complementación a la atención en salud en materia de medicina y terapias alternativas que podrán ser ejercidas por las ocupaciones del área de la salud. El empleo de la expresión “definir”, implica la adopción de una decisión que tendrá impacto en el ejercicio de ciertas ocupaciones del área de la salud. Por lo tanto, la función definida en este inciso, no es compatible con las funciones consultivas y asesoras que se supone debe cumplir el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud, y que por el contrario, invade la órbita de funciones propias del Ministerio de la Protección Social. Con ello, se estarían modificando las funciones de este ministerio, y transformando la estructura de la administración nacional, para la que se requería de la iniciativa o el aval del gobierno.

Por lo anterior, la Corte Constitucional declarará que las objeciones a los artículos 14, 16, inciso segundo y 19, inciso segundo del proyecto son fundadas, como quiera que no contaron

con la iniciativa ni el aval del gobierno, tal como lo exigen los artículos 154 y 150, numeral 7 Superiores.

En consecuencia, de conformidad con lo ordenado por los artículos 167 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2067 de 1991, se devolverá el proyecto a la cámara de origen para que, oído el Ministro del Ramo, se rehagan e integren las disposiciones afectadas.

Al dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte en la sentencia C-889 de 2006, el Congreso rehizo los artículos suprimiendo las expresiones cuestionadas y reintegrando su texto.

3.3. Teniendo en cuenta lo anterior, constata la Corte Constitucional que el Congreso dio cumplimiento a lo ordenado en la sentencia C-889 de 2006, y por lo tanto, el texto rehecho del proyecto de ley bajo revisión será declarado exequible en relación con los asuntos objeto de examen en la presente sentencia. La Corte reitera que esta sentencia produce efectos de cosa juzgada relativa a las objeciones y no versa sobre textos no objetados, sin que ello haya impedido a la Corte interpretar las disposiciones objetadas de manera sistemática aludiendo a normas no objetadas y por ende no juzgadas. Por lo tanto, lo no juzgado podrá, en el futuro, ser objeto de control de constitucionalidad ante eventuales demandas que puedan interponer los ciudadanos.

I. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar cumplida la exigencia constitucional del artículo 167 de la Carta, en relación con la Sentencia C-889 de 2006 y, por lo tanto declarar EXEQUIBLE, respecto de las cuestiones analizadas en lo que fue materia de objeciones presidenciales, el Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado y 404 de 2005 Cámara, “por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud”.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta

de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

AUSENTE CON PERMISO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

Magistrada (E)

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C-623 DE 2007.

SENTENCIA SOBRE OBJECIONES PRESIDENCIALES-Carácter definitivo del control de constitucionalidad (Aclaración de voto)

La tesis acogida por la mayoría en el Auto núm. 168 de 2007, en el sentido de que la Corte Constitucional podía remitir, por segunda vez, un proyecto de ley que había sido objetado por el Presidente de la República por motivos de inconstitucionalidad, cuando quiera que no hubiese sido debidamente rehecho, no encuentra asidero alguno en nuestra historia constitucional. Todo lo contrario: ésta evidencia la necesidad de estructurar controles judiciales efectivos y seguros de constitucionalidad mediante los cuales se resuelvan de manera definitiva, y con efectos de cosa juzgada, aquellos conflictos que surjan entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional, referentes a la conformidad de un proyecto de ley con la Constitución. Aunado a lo anterior, la decisión acogida en Auto núm. 168 de 2007, en la cual se acogió un precedente equivocado sentado en Auto 008A de 2004, condujo, en la práctica a establecer nuevas etapas en el ejercicio del control de constitucionalidad sobre las objeciones presidenciales por motivos de inconstitucionalidad. En efecto, so pretexto de aplicar los principios de conservación del derecho y colaboración armónica entre las ramas del poder público, la Corte Constitucional ideó una nueva fase en el control de constitucionalidad de las objeciones presidenciales, cuando quiera que éstas se funden en motivos de inconstitucionalidad, consistente en que cuando la Cámara en que tuvo origen el proyecto de ley no proceda a rehacerlo e integrarlo, en concordancia con el fallo proferido por esta Corporación, en vez de pronunciarse sobre el fondo del asunto, procederá, una vez más, a remitirlo a la mencionada Cámara. La anterior interpretación del artículo 167 Superior, no sólo contrarió la literalidad de la norma constitucional, sino que introdujo un elemento de inseguridad jurídica por cuanto, no quedó claro, a partir de entonces, cuántas veces podía la Corte remitirle a la respectiva Cámara el proyecto de ley, a efectos de que ésta lo rehiciera. Se instauró, de esta manera, una perversa lógica de error – corrección, entre el juez constitucional y el Congreso, sin que hubiese quedado del todo claro cuándo se

iba a tener un fallo realmente definitivo en la materia. En efecto, ese “diálogo interinstitucional”, no puede volverse indefinido ni justificar modificaciones de las etapas procesales que conforman el control de constitucionalidad en Colombia.

Referencia: expediente OP-090

Objeciones presidenciales al proyecto de ley núm. 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara “por la cual se dictan disposiciones en materia de talento humano”.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

Temas

Control de constitucionalidad de las objeciones presidenciales.

Interpretación del artículo 167 Superior.

Con el acostumbrado respeto, paso a exponer las razones por las cuales aclaró mi voto en relación con la decisión adoptada por la Sala Plena en sentencia C- 623 de 2007, mediante la cual declaró cumplida “la exigencia constitucional del artículo 167 de la Carta, en relación con la sentencia C-889 de 2006 y, por lo tanto declarar EXEQUIBLE, respecto de las cuestiones analizadas en lo que fue materia de objeciones presidenciales, el Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado y 404 de 2005 Cámara, “por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud”, por las razones que paso a explicar.

1. Contenido de la sentencia C- 623 de 2007.

La sentencia C- 623 de 2007 versa sobre el cumplimiento, por parte del Congreso de la República, de lo dispuesto en sentencia C- 889 de 2006, providencia en la cual la Corte declaró infundadas ciertas objeciones presentadas por el Gobierno Nacional al “Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara, por la cual se dictan disposiciones en materia del talento humano en salud”, y a su vez, fundadas otras, y por ende, inexequibles, procediendo a remitir “copia del expediente legislativo y de esta sentencia a la Cámara de

origen, para que oído el Ministro del ramo, se rehagan e integren las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, el proyecto de ley deberá ser devuelto a la Corte Constitucional para fallo definitivo”.

Pues bien, en el texto de la citada sentencia esta Corporación estimó que el Congreso había dado cumplimiento a lo ordenado en sentencia C-889 de 2006, y por lo tanto, el texto rehecho del proyecto de ley bajo revisión fue declarado exequible en relación con los asuntos objeto de examen en la presente sentencia. A renglón seguido, la Corte precisó que “esta sentencia produce efectos de cosa juzgada relativa a las objeciones y no versa sobre textos no objetados, sin que ello haya impedido a la Corte interpretar las disposiciones objetadas de manera sistemática aludiendo a normas no objetadas y por ende no juzgadas. Por lo tanto, lo no juzgado podrá, en el futuro, ser objeto de control de constitucionalidad ante eventuales demandas que puedan interponer los ciudadanos”.

Así las cosas, en el presente caso, el Congreso de la República sí acató lo ordenado por la Corte Constitucional, motivo por el cual compartí la decisión de la Sala Plena de declarar cumplida la exigencia del artículo 167 de la Carta, y por ende, exequibles aquellas disposiciones que fueron materia de las objeciones presidenciales. Con todo, decidí aclarar mi voto precisamente para mostrar que el presente supuesto de facto dista mucho de aquel examinado en auto 168 de 2007.

2. El supuesto fáctico examinado en el presente fallo dista de lo decidido en Auto 168 de 2007.

Como se ha explicado, en sentencia C- 623 de 2007 la Corte se limitó a cumplir lo estipulado en la Constitución, en el sentido de que, una vez el Congreso de la República procedió a rehacer el proyecto de ley con base en lo decidido en providencia C- 889 de 2006, el juez constitucional profirió un “fallo definitivo”, en los términos del artículo 167 Superior, situación completamente distinta a aquella presente en Auto 168 de 2007, decisión frente a la cual decidí salvar mi voto.

En efecto, la tesis acogida por la mayoría en el Auto núm. 168 de 2007, en el sentido de que la Corte Constitucional podía remitir, por segunda vez, un proyecto de ley que había sido objetado por el Presidente de la República por motivos de inconstitucionalidad, cuando quiera que no hubiese sido debidamente rehecho, no encuentra asidero alguno en nuestra

historia constitucional. Todo lo contrario: ésta evidencia la necesidad de estructurar controles judiciales efectivos y seguros de constitucionalidad mediante los cuales se resuelvan de manera definitiva, y con efectos de cosa juzgada, aquellos conflictos que surjan entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional, referentes a la conformidad de un proyecto de ley con la Constitución.

Sobre el particular es preciso recordar que un examen de los diversos textos constitucionales nacionales, evidencia que, con diversos matices y particularidades, el Presidente siempre ha contado con la facultad constitucional de oponerse a la sanción de un determinado proyecto de ley, invocando diversas razones de orden jurídico o político, dentro de unos determinados tiempos, en función de la cantidad de artículos objetados. A partir de entonces, se traba una discusión con el órgano legislativo, la cual finalmente es zanjada mediante diversas soluciones establecidas por las Cartas Políticas, dentro de las cuales, aparecería el control constitucional.

En tal sentido, es preciso recordar que la Constitución de 1886 reguló la figura de las objeciones presidenciales por motivos de inconveniencia¹⁹ o de inconstitucionalidad²⁰, introduciendo como importante novedad el control de constitucionalidad para este último caso, en cabeza de la Corte Suprema de Justicia. En efecto, en los términos del original artículo 90 de la citada Carta Política “Exceptuase de lo dispuesto en el artículo 88 el caso que el proyecto fuere objetado por inconstitucionalidad. En este caso, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Suprema, para que ella, dentro de los seis días, decida sobre su exequibilidad. El fallo afirmativo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si fuere negativo, se archivará el proyecto”.

Pues bien, dentro de las reformas que conoció la Constitución de 1886 en materia de control de constitucionalidad sobre las objeciones presidenciales, se tiene que el Acto Legislativo núm. 3 del 31 de octubre de 1910, dispuso lo siguiente:

“Artículo 41. A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confieren ésta y las leyes, tendrá las siguientes:

Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los Actos Legislativos que hayan sido objetados como inconstitucionales por el Gobierno, o sobre todas las leyes o decretos

acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales, previa audiencia del Procurador General de la Nación”.

Años más tarde, el Acto Legislativo núm. 1 del 16 de febrero de 1945 modificó la regulación del control de constitucionalidad sobre las objeciones presidenciales, en los siguientes términos:

El artículo 147 de la Constitución quedará así:

Artículo 147.

A la Corte Suprema de Justicia se le confina la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que el confieren ésta y las leyes, tendrá las siguientes:

Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, o sobre todas las leyes o decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones de que tratan los artículos 11 y 12 del artículo 69 y el artículo 117 de la Constitución Nacional, cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano.

En las acciones de inexecuibilidad deberá intervenir siempre el Procurador General de la Nación.

Posteriormente, el Acto Legislativo núm. 1 del 11 de diciembre de 1968 dispuso en relación con las competencias de la Corte Suprema de Justicia en materia de objeciones presidenciales por inconstitucionalidad, lo siguiente:

“Artículo 71.

El artículo 214 de la Constitución Nacional quedará así:

A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confieren ésta y las leyes, tendrá las siguientes:

1. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

A su vez, la actual regulación del trámite de las objeciones presidenciales se encuentra en los artículos 165, 166, 167, 168 y 241.8 constitucionales; 79.4, 196 a 201 de la Ley 5ª de 1992 y el decreto 2067 de 1991.

En tal sentido, las objeciones presidenciales pueden ser por inconveniencia o por inconstitucionalidad. El Gobierno dispone del término constitucional de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta. En ambos casos se devuelve el proyecto de ley a la Cámara en que tuvo origen para que tenga lugar un nuevo debate en Plenaria. En caso de que ambas Cámaras insistan, con la mayoría absoluta de los votos de sus miembros, pueden presentarse dos posibilidades: si el proyecto hubiese sido objetado por inconveniente se remite nuevamente al Presidente de la República, quien deberá sancionarlo sin poder formular nuevas objeciones; si lo hubiese sido por inconstitucionalidad se enviará a la Corte Constitucional, la cual decidirá definitivamente, en el término de seis días, sobre la exequibilidad del mismo. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivará el proyecto. Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo.

Aunado a lo anterior, es preciso tener en cuenta que el artículo 79.4 de la Ley 5ª de 1992 dispone que en cada sesión de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes sólo podrán tratarse los temas incluidos en el orden del día, “en el siguiente orden: 4) objeciones del Presidente de la República, o quien haga sus veces, a los proyectos aprobados por el Congreso, e informes de las comisiones respectivas”. De igual manera, el artículo 200 de la misma normatividad establece que “Cuando una Cámara hubiere declarado infundadas las objeciones presentadas por el Gobierno a un proyecto de ley, y la otra las encontrare fundadas, se archivará el proyecto”.

En este orden de ideas, la actual regulación constitucional de las objeciones presidenciales, si bien presenta ciertas semejanzas con aquella de la anterior Carta Política, ofrece como novedades que el control judicial de constitucionalidad lo realiza la Corte Constitucional y que a diferencia de la Constitución expirada, que encargaba de la objeción parcial a la respectiva comisión constitucional permanente y de la total a la Cámara de origen, la Constitución de 1991 señala que en todo caso, la reconsideración del proyecto de ley corresponde a las Cámaras en pleno, con prescindencia de la naturaleza parcial o total de la objeción formulada o de la causa que la suscite²¹.

Así pues, un repaso por la historia del constitucionalismo colombiano evidencia la presencia de ciertas constantes, aparejadas con nuestro sistema presidencial de gobierno: (i) el Presidente ha contado con la facultad constitucional de negarse a sancionar un proyecto de ley aprobado debidamente por las Cámaras, por motivos de inconveniencia; (ii) tal competencia puede ser ejercida sobre la totalidad del proyecto o respecto a ciertos artículos del mismo; (iii) las objeciones deben ser presentadas durante un determinado tiempo, en función de la cantidad de artículos objetados; (iv) el Congreso puede optar por acoger las observaciones del Ejecutivo o insistir en la aprobación del texto inicial; (v) en esta segunda hipótesis, a condición de que medien determinadas mayorías congresionales, el proyecto será finalmente adoptado, debiendo ser sancionado por el Presidente de la República. De igual manera, en materia de objeciones presidenciales por motivos de inconstitucionalidad se tiene que (i) en determinadas Constituciones decimonónicas, aquéllas eran tramitadas de igual forma que las objeciones por inconveniencia; (ii) sólo hasta 1910 fue establecido un control judicial de constitucionalidad sobre las mismas, a cargo de la Corte Suprema de Justicia; (iii) a lo largo de las diversas reformas que conoció la Carta Política de 1886, se fue perfeccionando el control de constitucionalidad en materia de objeciones presidenciales por motivos de inconstitucionalidad, disponiendo la participación del Procurador General de la Nación y de los ciudadanos; y (iv) el control de constitucionalidad se extendió al contenido material de las objeciones y al examen de vicios de procedimiento en el trámite de las mismas.

Así las cosas, la tesis acogida por la mayoría en Auto núm. 168 de 2007 conduce, en la práctica, a debilitar y a introducir elementos de inseguridad jurídica, en el ejercicio del control de constitucionalidad que se ejerce en materia de objeciones presidenciales, desconociendo de esta manera la evolución que el mismo ha tenido en Colombia.

Aunado a lo anterior, la decisión acogida en Auto núm. 168 de 2007, en la cual se acogió un precedente equivocado sentado en Auto 008A de 2004, condujo, en la práctica a establecer nuevas etapas en el ejercicio del control de constitucionalidad sobre las objeciones presidenciales por motivos de inconstitucionalidad.

En efecto, so pretexto de aplicar los principios de conservación del derecho y colaboración armónica entre las ramas del poder público, la Corte Constitucional ideó una nueva fase en el control de constitucionalidad de las objeciones presidenciales, cuando quiera que éstas se funden en motivos de inconstitucionalidad, consistente en que cuando la Cámara en que tuvo origen el proyecto de ley no proceda a rehacerlo e integrarlo, en concordancia con el fallo proferido por esta Corporación, en vez de pronunciarse sobre el fondo del asunto, procederá, una vez más, a remitirlo a la mencionada Cámara.

La anterior interpretación del artículo 167 Superior, no sólo contrarió la literalidad de la norma constitucional, sino que introdujo un elemento de inseguridad jurídica por cuanto, no quedó claro, a partir de entonces, cuántas veces podía la Corte remitirle a la respectiva Cámara el proyecto de ley, a efectos de que ésta lo rehiciera. Se instauró, de esta manera, una perversa lógica de error – corrección, entre el juez constitucional y el Congreso, sin que hubiese quedado del todo claro cuándo se iba a tener un fallo realmente definitivo en la materia. En efecto, ese “diálogo interinstitucional”, no puede volverse indefinido ni justificar modificaciones de las etapas procesales que conforman el control de constitucionalidad en Colombia.

En suma, en el presente caso decidí aclarar mi voto por cuanto, si bien comparto la decisión de declarar cumplida la exigencia constitucional del artículo 167 de la Carta Política, también lo es que el presente caso dista mucho de lo decidido en Auto núm. 168 de 2007.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión. Sí, señor Presidente, los proyectos para la próxima sesión, en sesiones extraordinarias, son los siguientes: • Proyecto de ley número 136 de 2006 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de las asambleas departamentales. • Proyecto de ley número 39 de 2006 Senado, Acumulados 121 y 146 de 2006 Senado, por medio de la cual se establecen tarifas diferenciales en los servicios públicos de transporte de pasajeros. • Proyecto de ley número 102 de 2006 Senado, por medio de la cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble. • Proyecto de ley número 28 de 2006 Senado, por la cual se modifican y adicionan el Título II “Patrimonio Cultural de la Nación”, los artículos 4°, 49 y 56 del Título III “del Fomento y los Estímulos a la Creación, a la Investigación y a la Actividad Artística y Cultural”, y los artículos 6° y 62 del Título IV “de la Gestión Cultural” de la Ley 397 de 1997, se otorgan unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones. Están leídos y anunciados los proyectos para la próxima sesión señor Presidente.”

2 Cfr. Folio Certificación del Secretario General del Senado, Marzo 13 de 2007, Cuaderno 1 de pruebas.

3 Gaceta del Congreso No. 323 de 16 de julio de 2007, Acta número 62 de la sesión ordinaria del día miércoles 30 de mayo de 2007.

4 Gaceta del Congreso No. 327 de 2007, páginas 11-12.

5 El artículo 160 de la Constitución fue adicionado por el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de fecha 3 de julio de 2003 así: “Artículo 8°. El artículo 160 de la Constitución Política tendrá un inciso adicional del siguiente tenor: || Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.”

6 M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa; SV: Jaime Araujo, Alfredo Beltrán, Jaime Córdoba y Clara Inés Vargas.

7 Corte Constitucional, Auto 038 de 2004, MP. Manuel José Cepeda Espinosa y Sentencia

C-533 de 2004 MP. Álvaro Tafur Galvis.

8 Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2004, MP: Rodrigo Escobar Gil, SV: Rodrigo Uprimny Yepes.

9 Corte Constitucional, Sentencia C-533 de 2004, MP. Álvaro Tafur Galvis.

10 Corte Constitucional, Sentencia C-473 de 2005, MP: Manuel José Cepeda, SV parcial: Alfredo Beltrán Sierra., Jaime Araujo Rentería.

11 Reza el artículo 94: “Artículo 94. Debates. El sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación, es lo que constituye el debate.// El debate empieza al abrirlo el Presidente y termina con la votación general.”

12 Corte Constitucional, Sentencia C-168 de 2001, MP: Fabio Morón Díaz, donde la Corte encontró que el Congreso había dejado vencer el plazo establecido en el artículo 162 de la Constitución, al aprobar el informe de conciliación después de vencido el término de dos años. El Congreso insistía en que el término de dos años no cobijaba la votación del informe de conciliación. Dijo entonces la Corte. “Visto lo anterior, la Corte comparte el argumento sostenido por la Presidencia de la República, a través del Ministro de Transporte, en cuanto a la objeción presentada del proyecto de ley en referencia por cuanto la ley debe ser expresión auténtica de la voluntad legítima del Congreso de la República y es claro que un proyecto de ley cuyo objeto resulte ser al final de su trámite distinto del concebido inicialmente, en virtud de dilaciones indebidas será contrario a los fundamentos básicos de la democracia representativa en un Estado Social de Derecho, ya que extender la discusión y aprobación de un proyecto de ley a un término superior al previsto en la Carta genera claras distorsiones de la voluntad inicial del legislador al concebir los proyectos de ley, independientemente de la causa que implique la demora en el trámite, sea ello por factores internos o externos que induzcan al legislador a modificar los contenidos iniciales de un texto normativo con el fin de acomodarlos a las nuevas circunstancias que, por las distintas evoluciones constantes de la sociedad, puedan presentarse durante la larga trayectoria en el trámite de producción de una ley. || En consecuencia, no puede esta Corte aceptar el argumento esbozado por el Congreso cuando, en su insistencia, manifiesta que estamos ante un evento sui generis, en donde el trámite del Proyecto de ley No. 188/99 Senado de la República y 123/99 Cámara de

Representantes “Por medio del cual se modifica el artículo 6 de la Ley 105 de 1993”, terminó una vez finalizado el debate en plenaria en la Cámara de Representantes y no una vez presentado el informe por la Comisión de Conciliación, pues en criterio de esta Corporación, es claro que cuando el artículo 162 constitucional hace referencia a que ningún proyecto de ley será considerado en más de dos legislaturas ha de entenderse que esta prohibición incluye también la reunión de la Comisión Accidental de Mediación y Conciliación y la consecuente aprobación que hagan las plenarias de las células legislativas del informe que esta presente, pues mientras no exista una identidad en los textos normativos aprobados en una y otra Cámara, lo cual constituye la naturaleza y la conformación de la mencionada comisión, el proyecto de ley no ha cumplido la exigencia constitucional contenida en el artículo 157 de la Constitución, referente a los cuatro debates reglamentarios, y en consecuencia el mismo no podrá ser considerado una ley conforme a las reglas constitucionales.”

13 Corte Constitucional, Sentencia C-068 de 2004, MP: Jaime Araujo Rentería, Salvamento de Voto del Magistrado Rodrigo Escobar Gil.

15 Artículo 166 C.P.

16 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-069 de 2004, ya citada.

17 Corte Constitucional, Sentencia C-433 de 2004, MP: Jaime Córdoba Triviño, Salvamento de Voto del Magistrado Rodrigo Escobar Gil.

18 Ver entre otras, la sentencia C-452 de 2006, MP: Humberto Antonio Sierra Porto, en donde la Corte reiteró lo siguiente: “La Corte ha considerado, de manera reiterada, que el ejercicio de su control se extiende no sólo al control material de las objeciones presentadas por el Gobierno, sino también al procedimiento impartido a las mismas, es decir, su competencia comprende el examen de la sujeción de los órganos que intervienen en las objeciones a los términos que para tal fin establecen la Constitución y la ley. De igual manera, esta Corporación considera necesario precisar que, en los términos del artículo 167 constitucional, carece de competencia para establecer condicionamiento alguno al texto sometido a su control. En definitiva, se trata de un control de constitucionalidad previo a la sanción de la ley, interorgánico, participativo, material y formal, que produce efectos de cosa juzgada relativa.”

19 Arts. 86 a 88 de la Constitución de 1886.

20 Manuel Gaona Cruz, Control y reforma de la Constitución en Colombia, Bogotá, 1983.

21 Ver al respecto, sentencia C- 241 de 1994. En dicha sentencia, la Corte consideró que “El Constituyente de 1991 radicó en las Cámara plenas, la competencia de reconsiderar un proyecto de ley que ha sido objetado, bien por razones de inconveniencia o de inconstitucionalidad, en todo o en parte, resulta a las claras el quebrantamiento de los preceptos constitucionales relacionados por el fragmento acusado pues, con abierto desconocimiento de los mandatos superiores, restablece el sistema que imperaba bajo la Constitución anterior, el cual fue concientemente modificado por el Constituyente de 1991. La Corte encuentra una ostensible violación a los artículos 165 y 167 de la Carta Política, como quiera que lo normado en el artículo 197 de la ley 5a. de 1992, de hecho restaura el sistema de la Carta de 1886 que el Constituyente de 1991 eliminó, con lo cual frustra el propósito que lo condujo a confiarle a las Plenarias de las Cámaras el segundo debate del proyecto objetado, que no es otro que el de asegurar la activa y decisiva participación de la mayoría de los miembros del cuerpo legislativo en la decisión de las objeciones presidenciales”.