

Sentencia C-889/06

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Alcance

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Extensión excepcional de competencia

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Posibilidad de ampliar el examen a aspectos que no fueron planteados explícitamente por el Gobierno

SENTENCIA DE OBJECION PRESIDENCIAL-Efectos de cosa juzgada relativa

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-No modificación por norma objetada, puesto que órgano asesor ya había sido creado

Aun cuando el texto del artículo 4 expresamente señala la creación del Consejo Nacional de Talento Humano en Salud como organismo asesor del gobierno, ya había sido creada por el Decreto 1849 de 1992, tal como lo señala el Procurador General de la Nación. En efecto, en el mismo proyecto de ley, el legislador establece en el parágrafo 2 del artículo 6, que el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud sustituye, "para todos los efectos," al Consejo Nacional para el Desarrollo de los Recursos Humanos en Salud, que era el organismo asesor y coordinador de los Ministerios de Salud, Educación y Trabajo, para el desarrollo de los recursos humanos en salud, el cual estaba adscrito al Ministerio de Salud. El proyecto de ley objetado tampoco establece ninguna modificación de la adscripción del Consejo Nacional para el Desarrollo de los Recursos Humanos en Salud, por lo que a la luz de lo que establece la Ley 790 de 2002, que fusionó los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Salud y conformó el Ministerio de la Protección Social, debe entenderse que el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud continúa adscrito al Ministerio de la Protección Social. Tampoco modifica la estructura de la administración el que el proyecto de ley defina la periodicidad de las reuniones del Consejo Nacional de Talento Humano en Salud en el parágrafo 1 del artículo 6 del proyecto. Por lo anterior, dado que el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud ya había sido creado en 1992, que ni los artículos 4, 5 y 7, ni los párrafos 1, y 2 del artículo 6 del Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara alteran la adscripción de

ese organismo asesor, y que la participación de particulares en el Consejo no altera su naturaleza, resultan infundadas las objeciones presidenciales a estos artículos.

CONSEJO NACIONAL DE TALENTO HUMANO EN SALUD-Funciones

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Modificación al asignar a órgano asesor funciones propias de un Ministerio

Examinado el lenguaje empleado en el artículo 6 del proyecto, encuentra la Corte que 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.

OBSERVATORIO DE TALENTO HUMANO EN SALUD-Creación modifica estructura de la administración central

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.

CONSEJO NACIONAL DE TALENTO HUMANO EN SALUD-Carácter previo de sus recomendaciones

El carácter previo de una recomendación no hace que su contenido sea obligatorio. La exigencia de un concepto o de una recomendación previa a la adopción de una decisión por parte de la Administración, sólo establece el procedimiento a seguir para la adopción de dicha decisión, pero no obliga al gobierno a seguir las recomendaciones o a compartir el concepto. Sin embargo, es cierto que el requisito de que exista concepto previo es una limitación para el ejercicio de la función en la medida en que ésta depende de que el concepto o la recomendación haya sido proferida. Cabe preguntarse si dicha limitación implica una modificación de la estructura de la administración nacional. En el caso del artículo 12, ni el texto del artículo, ni el contenido de las funciones consultivas y asesoras del Consejo Nacional del Talento Humano en Salud definidas en otros artículos del proyecto, permiten concluir que tales recomendaciones restringen la capacidad de decisión del Ministerio. El concepto previo constituye un elemento de juicio que permitirá al gobierno adoptar una decisión razonada, pero no modifica ni traslada las funciones decisorias del Ministerio al Consejo Nacional del Talento Humano en Salud.

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-No modificación por exigir concepto previo de órgano asesor

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Modificación por cambio de naturaleza de órgano asesor/ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Modificación por norma que establece que concepto de órgano asesor debe ser "favorable"/MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL-Aprobación programas académicos del área de salud

En el caso del artículo 13, si bien también se refiere a un concepto previo, el legislador adicionó la expresión "favorable" para calificar el tipo de concepto previo que debe preceder la adopción de la decisión. Esta expresión condiciona la aprobación de los programas académicos y prácticas formativas del área de la salud, a que dicho concepto previo sea favorable, y de esta manera invade la facultad de decidir del Ministerio de Educación

Nacional al punto de excluir cierto tipo de alternativas de su ámbito competencial. En esta medida, la expresión “favorable” empleada en el artículo 13 del proyecto, modifica las funciones del Ministerio de Educación Nacional. Esta expresión también modifica la estructura de la administración central porque al hacer obligatorio el concepto, modifica la naturaleza meramente asesora que tenía el Consejo Nacional para el Desarrollo de los Recursos Humanos en Salud (creado mediante Decreto 1849 de 1992), y sustituido por el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud, y lo convierte en una instancia decisoria. Por lo tanto, a la luz de lo que establecen los artículos 154 y 150, numeral 7 de la Carta, no podía ser introducida por el Congreso sin contar con la iniciativa o el aval del gobierno.

CONSEJO NACIONAL DE TALENTO HUMANO EN SALUD-Carácter no obligatorio de sus recomendaciones/CONSEJO NACIONAL DE TALENTO HUMANO EN SALUD-Posibilidad de hacer recomendaciones al Ministerio de Educación Nacional para la inspección, vigilancia y control de programas de formación en salud

Según lo que establece el artículo 15 del proyecto, las recomendaciones del Consejo Nacional del Talento Humano en Salud, en cuanto a la calidad de los programas de formación del área de la salud, servirán para que el Ministerio de Educación Nacional defina las prioridades de inspección, vigilancia y control de dichos programas. Nada en el texto del artículo 15 modifica el carácter no obligatorio de las recomendaciones del Consejo. Los resultados de las evaluaciones que realicen los comités técnicos del Consejo sobre la calidad de los programas y prácticas en el área de salud, constituyen un insumo para la definición de prioridades de vigilancia, inspección y control de la calidad de programas de formación que haga el Ministerio de Educación, pero no lo obligan, ni condicionan la definición de tales prioridades. Por lo tanto, no modifican las funciones propias del Ministerio, ni alteran la estructura de la administración central.

CONSEJO NACIONAL DE TALENTO HUMANO EN SALUD-Carácter de órgano asesor y consultivo

CONSEJO NACIONAL DE TALENTO HUMANO EN SALUD-Emisión de concepto técnico para establecer tarifas de servicios de salud

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION NACIONAL-Modificación por cambiar funciones de Ministerio

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.

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., primero (1) de noviembre de dos mil seis (2006).

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en los artículos 167 y 241 numeral 8 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Mediante oficio recibido por la Secretaría General de esta Corporación el 12 de septiembre de 2006, la presidente del Senado de la República remitió el 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 Gobierno Nacional por razones de inconveniencia y de inconstitucionalidad, para que, de conformidad con lo previsto en los artículos 167 de la Constitución y 32 del Decreto 2067 de 1991, la Corte se pronuncie sobre su exequibilidad.

Solicitud de pruebas sobre cumplimiento del trámite legislativo

2. Mediante Auto de 25 de septiembre de 2006, se avocó conocimiento del proceso de la referencia y se solicitó a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el envío de varias pruebas sobre el trámite legislativo seguido para la aprobación del Informe de 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.”

3. Que vencido el término probatorio, las pruebas solicitadas fueron allegadas de manera incompleta al proceso de la referencia, por lo que mediante Auto del 29 de septiembre de 2006 se requirió a los Secretarios del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que dieran cumplimiento a lo ordenado en el Auto de 25 de septiembre de 2006.

4. Que mediante Oficio No. 145-06, del 29 de septiembre de 2006, la Secretaría del Senado de la República informó que las Gacetas del Congreso No. 400 y 401 de 2006, correspondientes a las sesiones plenarias en las que se anunció la votación del informe de objeciones y se aprobó efectivamente dicho informe se encontraban en proceso de publicación en la Imprenta Nacional.

5. Que mediante Auto del 2 de octubre de 2006 se requirió al Secretario de la Cámara de Representantes para que diera cumplimiento a lo ordenado en el Auto de 25 de septiembre de 2006 y enviara las pruebas solicitadas en el Auto de 25 de septiembre de 2006.

6. Que el 4 de octubre de 2006, debido a que en el expediente no reposaban las pruebas requeridas para poder determinar si se cumplió con el procedimiento exigido para la aprobación del informe de objeciones presidenciales, la Corte Constitucional se abstuvo de decidir y apremió a los Secretarios Generales del Senado de la República y la Cámara de Representantes para que acopiaran todos los documentos requeridos y dispusieran que fueran enviados a esta Corporación, dentro de los tres días siguientes a la publicación de las actas en las Gacetas del Congreso.

7. Que mediante Oficio No. SG-2346-06, del 3 de octubre de 2006, el Secretario General de la Cámara de Representantes envió a la Corte las Gacetas No. 371 y 372 de 2006, en las que fueron publicadas las actas de las sesiones de los días 22 y 29 de agosto de 2006, en las que se hizo se el anuncio previo y se votó el informe de objeciones, respectivamente.

8. Que mediante Oficio No. 162-06 del 24 de octubre de 2006, el Secretario General del Senado de la República remitió a la Corte Constitucional las Gacetas del Congreso No. 400 y 401 de 2006, en las que fueron publicadas las actas de las sesiones en las que la Plenaria del Senado hizo el anuncio previo y se aprobó el Informe de objeciones.

Descripción del trámite legislativo seguido en la aprobación del Informe de objeciones presidenciales

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

* Una vez remitido el Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara al señor Presidente de la República, el día 14 de junio de 2006 y recibido por éste, fue devuelto el 30 de junio de 2006 al Congreso sin la correspondiente sanción, con objeciones de inconstitucionalidad y de inconveniencia.¹

* El 15 de agosto de 2006, la Comisión Accidental designada para el análisis de las objeciones presidenciales, y conformada por los senadores Aurelio Irragorri Hormaza, Dilian Francisca Toro Torres, Dieb Maloof Cuse y Manuel Enríquez Rosero Mesías, registró en la Secretaría del Senado de la República el informe de objeciones en el cual se propone declarar infundadas algunas de las objeciones Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara y allanarse en relación con dos de ellas. El informe de objeciones al Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara, fue publicado el 16 de agosto de 2006 en la

* Con el fin de dar cumplimiento a lo ordenado en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, el Secretario del Senado de la República anunció la discusión y aprobación del Informe de objeciones al Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara, en la sesión del 22 de agosto de 2006, según consta en el Acta de Plenaria No. 08 de 2006, publicada en la Gaceta del Congreso No. 400 de 2006.3

* El informe de objeciones al Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara, fue incluido en el orden del día de la sesión plenaria del Senado de la República del día 23 de agosto de 2006, y fue aprobado en dicha sesión, según consta en el Acta de Plenaria No. 09 de 2006, publicada en la Gaceta No.401 de 2006.4

* El 16 de agosto de 2006, la Comisión Accidental de la Cámara de Representantes designada para el análisis de las objeciones presidenciales, y conformada por Eduardo Benítez M., Jaime Restrepo Cuartas, Elías Raad Hernández y Venus Albeiro Silva Gómez, registró en la Secretaría de la Cámara de Representantes, en el cual se propone declarar infundadas algunas de las objeciones Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara y aceptar dos de ellas. El informe de objeciones al Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara, fue publicado el 18 de agosto de 2006 en la Gaceta del Congreso No. 298 de 2006.5

* El Secretario de la Cámara de Representantes anunció al final de la sesión plenaria del 22 de agosto de 2006 dentro de los “proyectos para el otro martes a las tres de la tarde,” el informe de objeciones al Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara, con el fin de cumplir lo ordenado por el artículo 8 del Acto Legislativo No. 01 de 2003, según consta en el Acta de Plenaria No.07 de 2006, publicada en la Gaceta del Congreso No. 371 de 2006. 6

* El informe de objeciones al Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara, fue incluido en el orden del día de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 29 de agosto de 2006, y fue aprobado en dicha sesión, según consta en el Acta No. 09 de 2006, publicada en la Gaceta del Congreso No. 372 de 2006.7

* El Presidente del Senado remitió el 13 de septiembre de 2006 el proyecto y las objeciones presidenciales, para que sea la Corte Constitucional quien decida sobre su exequibilidad.

I. TEXTO DE LA NORMA OBJETADA

A continuación la Corte transcribe los apartes del Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara objetados por el Presidente, subrayando los apartes cuestionados en el texto definitivo aprobado por el Congreso de la República:8

LEY N° _____

“por la cual se dictan disposiciones en materia del talento humano en salud”.

(...)

CAPITULO II

Organismos de apoyo para el desarrollo del talento humano en salud

Artículo 4. Del Consejo Nacional del Talento Humano en Salud. Créase el Consejo Nacional del Talento Humano en Salud, como un organismo asesor del Gobierno Nacional, de carácter y consulta permanente, para la definición de políticas encaminadas al desarrollo del Talento Humano en salud.

Artículo 5. De la integración. El Consejo Nacional del Talento Humano en Salud estará integrado por los siguientes miembros:

- a) Ministro de Educación o el Viceministro delegado;
- b) Ministro de la Protección Social o el Viceministro delegado quien lo presidirá;
- c) Dos representantes de las asociaciones de las facultades de los programas del área de la salud, uno del sector público y otro del sector privado;
- d) Un (1) representante de los egresados de las instituciones educativas con programas de educación no formal en el área de salud;

e) Un (1) representante de los egresados de los programas de educación superior del área de la salud;

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

g) Un (1) representante de las asociaciones de estudiantes de programas del área de la salud;

h) Un representante de las asociaciones de las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS);

i) Un representante de las asociaciones de las entidades aseguradoras (EPS/ARS) o quien haga sus veces.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos para la escogencia de los representantes de los literales, c), d), e), f), g), h), e i). Además el miembro del Consejo enunciado en el literal c) será alternado entre instituciones educativas públicas y privadas.

Sin perjuicio de lo anterior la Academia Nacional de Medicina, la Asociación Nacional de Profesiones de la Salud -Assosalud, la Federación Médica Colombiana, la Asociación Colombiana de Universidades, Ascun, el coordinador de Conaces de la Sala de Salud y la Academia Colombiana de Salud Pública y Seguridad Social serán asesores permanentes de este Consejo.

Parágrafo 2. El Consejo contará con una Secretaría Técnica, de carácter permanente, escogida por el mismo Consejo entre los funcionarios del nivel directivo del Ministerio de la Protección Social. La Secretaría técnica presentará los estudios que realizan las comisiones y los que considere conveniente para que aseguren el soporte técnico al Consejo.

Parágrafo 3. Para el estudio y análisis de los diferentes temas objeto de su competencia, el Consejo Nacional del Talento Humano contará con una Sala Laboral y una Académica.

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;
- g) Promover y proponer las políticas que orienten los estudios, análisis e investigaciones relacionadas con el desarrollo del Talento Humano 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.

Artículo 7. De los Comités de Talento Humano en Salud. El Consejo Nacional de Talento Humano en salud, estará apoyado por los siguientes comités:

- * Un comité por cada disciplina profesional del área de la salud.
- * Un comité de Auxiliares en salud.
- * Un comité de Talento Humano en salud ocupacional

- * Un comité de las culturas Médicas Tradicionales
- * Un comité para la Medicina Alternativa, Terapias Alternativas y complementarias
- * Un comité de Ética y Bioética.

Los demás comités que el Consejo Nacional del Talento Humano en Salud considere pertinente para el cumplimiento de sus funciones.

Parágrafo 1: El comité para la medicina alternativa, terapias alternativas y complementarias, estará conformado entre otros por los siguientes comités: a) Medicina Tradicional China; b) Medicina ayurveda; c) Medicina Naturopática y d) La Medicina Homeopática.

Parágrafo 2: El Comité Intersectorial de Bioética creado por el Decreto 1101 de 2001, se articulará con el comité de ética y bioética creado en la presente ley, para lo cual el Ministerio de la Protección Social reglamentará su funcionamiento.

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.

(...)

Artículo 12. De la pertinencia de los programas del área de la salud. El Consejo Nacional del Talento Humano en Salud, a través de los comités de cada disciplina, realizará el análisis de la pertinencia de los programas correspondientes a los diferentes niveles de formación del área de la salud, de manera que estos respondan a las necesidades de la población. Los resultados de este análisis serán recomendaciones previas para que el Gobierno Nacional expida la reglamentación correspondiente en los diferentes niveles de formación de acuerdo con la Ley 30 de 1992 y la Ley 115 de 1994 o las normas que las modifiquen, adicionen o sustituya.

Para efectos de la formación del Talento Humano de que trata la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones sobre pertinencia y competencias.

Pertinencia: Es la característica de un programa educativo en el área de la salud para responder a los requerimientos de formación en coherencia con los avances del conocimiento y la tecnología en el área del saber correspondiente, de manera que den respuesta a las necesidades y problemas de salud de la población, sean estos actuales o previsibles en el futuro.

CAPITULO III

Características de la formación del talento humano en salud

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.

Los programas académicos del área de la salud serán aprobados previo concepto favorable 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 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 postgrado 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 postgrado 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 postgrado, 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.

Artículo 15. De la calidad de los egresados de educación superior del área de la salud. El Consejo Nacional del Talento Humano en Salud, con el concurso de sus comités, analizará los resultados de la evaluación de los exámenes de la Calidad de la Educación Superior y 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.

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.

CAPITULO IV

Del ejercicio de las profesiones y de las ocupaciones del talento humano en salud

(...).

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Artículo 18. Requisitos para el ejercicio de las profesiones y ocupaciones del área de la salud. Las profesiones y ocupaciones del área de la salud se entienden reguladas a partir de la presente ley, por tanto, el ejercicio de las mismas requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Acreditar una de las siguientes condiciones académicas:

a) Título otorgado por una institución de educación superior legalmente reconocida, para el personal en salud con formación en educación superior (técnico, tecnólogo, profesional, especialización, magíster, doctorado), en los términos señalados en la Ley 30 de 1992, o la norma que la modifique adicione o sustituya;

b) Certificado otorgado por una institución de educación no formal, legalmente reconocida, para el personal auxiliar en el área de la salud, en los términos establecidos en la Ley 115 de 1994 y sus reglamentarios;

c) Convalidación en el caso de títulos o certificados obtenidos en el extranjero de acuerdo a las normas vigentes. Cuando existan convenios o tratados internacionales sobre reciprocidad de estudios la convalidación se acogerá a lo estipulado en estos;

2) Estar certificado mediante la inscripción en el Registro Único Nacional.

Parágrafo 1. El personal de salud que actualmente se encuentre autorizado para ejercer una profesión u ocupación contará con un período de tres (3) años para certificarse mediante la inscripción en el Registro Único Nacional.

Parágrafo 2. Quienes a la vigencia de la presente ley se encuentren ejerciendo competencias propias de especialidades, subespecialidades y ocupaciones del área de la salud sin el título o certificado correspondiente, contarán por una sola vez con un periodo de tres años para acreditar la norma de competencia académica correspondiente expedida por una institución legalmente reconocida por el Estado, o acreditar mínimo 10 años de experiencia.

Parágrafo 3. Al personal extranjero de salud que ingrese al país en misiones científicas o de prestación de servicios con carácter humanitario, social o investigativo, se le otorgará permiso transitorio para ejercer, por el término de duración de la misión, la cual no debe superar los seis (6) meses. En casos excepcionales y debidamente demostrados el término señalado en el presente artículo podrá ser prorrogado de acuerdo con el programa a desarrollar y la reglamentación que para tal efecto se expida.

Este permiso será expedido directamente por el Ministerio de la Protección Social o a través de los colegios de profesionales que tengan funciones públicas delegadas de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de la Protección Social.

Parágrafo 4. En casos de estado de emergencia sanitaria legalmente declarada, el Ministerio de la Protección Social, podrá autorizar en forma transitoria, el ejercicio de los profesionales, especialidades y ocupaciones, teniendo en cuenta para este caso las necesidades del país y la suficiencia del talento humano que se requiere para garantizar un adecuado acceso a los servicios de 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.

(...)

CAPITULO V

Del desempeño del talento humano en salud

(...)

Artículo 28. Políticas para el desempeño. El Consejo Nacional del Talento Humano en Salud recomendará al Gobierno Nacional las políticas y estrategias relacionadas con el desempeño del Talento Humano que labora en salud en el sector público.

Artículo 29. De las tarifas para la prestación de Servicios. El Consejo Nacional del Talento Humano en Salud dará concepto técnico al Ministerio de la Protección Social sobre la definición del manual de tarifas mínimas expresado en salarios mínimos diarios legales, para la prestación de servicios en armonía con el artículo 42 de la Ley 812 de 2003, debiendo garantizar entre otros, el equilibrio del mercado de servicios, de la unidad de pago por capitación y el respeto a la autonomía profesional. Deberá, además dicho manual contar con concepto previo y favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y ser expedido dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

(...)

CAPITULO VII

Disposiciones finales

Artículo 39. Nuevo. A partir de la vigencia de la presente ley, las entidades públicas del sector salud deberán destinar como mínimo un dos (2%) del presupuesto de inversión para capacitación de su personal científico en los términos que reglamente el Gobierno Nacional.

(...)

I. OBJECIONES DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

El Gobierno, por medio de los Ministros de Protección Social, Diego Palacio Betancourt, y Educación, Cecilia María Vélez White, objetó el Proyecto de Ley No. 24 de 2004 Senado; 404 de 2005 Cámara por razones de inconstitucionalidad. A continuación la Corte transcribe los argumentos del Gobierno:

(...)

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley Orgánica 5ª de 1992, se permite devolver por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia el Proyecto de ley número 24 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara, por la cual se dictan disposiciones en materia de talento humano en salud.

1. OBJECIONES POR INCONSTITUCIONALIDAD

1.1. Consejo Asesor - Artículos 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 12, 13, 15, 16, 19, 28 y 29 del proyecto de ley.

El párrafo 2° del artículo 38 de la Ley 489 de 1998 establece que en la administración pública pueden existir otros organismos consultivos o coordinadores para toda la administración o parte de ella, con carácter temporal o permanente y con representación de entidades estatales y eventualmente del sector privado, los cuales deben ser creados por la ley.

La creación de estos órganos corresponde al Congreso, con la iniciativa del Gobierno Nacional, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política.

Por consiguiente, se considera que por tratarse de un órgano que por disposición de la Ley 489 de 1998, tiene la característica de ser consultivo o coordinador de determinada política estatal de carácter estructural y estratégico y que hace parte de la estructura de la administración pública debió tener origen e iniciativa del Gobierno.

Por lo anterior, se considera que los artículos que se enuncian a continuación contrarían el artículo 154 constitucional, pues modifica la estructura de la administración nacional por iniciativa parlamentaria, cuando la iniciativa para ejercer tal atribución debe ser de origen gubernamental: Artículos 4°, 5°, 6°, 7°, 28 y 29; el artículo 8°, en el aparte en que se refiere a que “el observatorio tendrá por objeto apoyar al Consejo Nacional de Talento Humano en Salud (CNTHS)”;

el artículo 13, en los apartes en que se refiere al Consejo Nacional de Talento Humano en salud así: “El Ministerio de Educación Nacional teniendo en cuenta las recomendaciones del Consejo Nacional de 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”. En el aparte en que se señala: “Los programas académicos del área de la salud serán aprobados previo concepto favorable de la evaluación sobre prácticas formativas definidas en relación docencia-servicio que realice el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud”. El artículo 14 en cuanto señala que “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 y procedimientos establecidos por el Ministerio de Educación sobre los programas de calidad para el registro calificado de los programas de formación en el área de salud”. El artículo 15 en cuanto establece que: “El Consejo Nacional de Talento Humano en Salud, con el concurso de los comités, analizará los resultados de la evaluación de los exámenes de Calidad de la Educación Superior y propondrá al Ministerio de la Educación Nacional las recomendaciones pertinentes y la priorización para la inspección, vigilancia y control de los programas de formación del área de la salud”. El artículo 16 en el segundo inciso en cuanto establece que “El Ministerio de Educación Nacional en articulación con el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud, promoverá la creación de programas de educación del área de la salud

que corresponde a las necesidades del país, con base en los principios de proporcionalidad y razonabilidad”. En el artículo 19 en el aparte que se refiere: “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 de Talento Humano en Salud”.

Sin perjuicio de lo anterior, es preciso señalar que si bien dicho consejo se creó como un organismo asesor del Gobierno Nacional, de carácter consultivo permanente, dentro de sus funciones se determinaron actividades propias de los Ministerios de la Protección Social y de Educación, que no se pueden enmarcar en las de un organismo asesor o consultor como las señaladas en los literales d), e), f), g), h) i), j) del artículo 6° del proyecto ni las señaladas en el artículo 12: En cuanto sus recomendaciones se vuelven previas para que el Gobierno Nacional expida la reglamentación correspondiente en los diferentes niveles de formación de acuerdo con la Ley 30 de 1992 y 115 de 1994, las normas que la modifiquen o sustituyan. En el artículo 13: en cuanto la aprobación de los programas académicos en salud serán aprobados previo concepto favorable de la evaluación sobre prácticas formativas definidas en la relación docencia-servicio que realice el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud. El artículo 15: en cuanto la priorización de la inspección, vigilancia y control de los programas de formación para el área de la salud por parte del Ministerio de Educación Nacional. Artículo 29: en cuanto para la fijación de las políticas por parte del Gobierno Nacional y la definición de las Tarifas, se requiere que el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud dé concepto técnico al Ministerio de la Protección Social.

1.2 Compensación de requisitos de formación profesional por experiencia en el sector salud
parágrafo 2° del artículo 18 del proyecto de ley.

Se considera que el parágrafo 2° del artículo 18 del proyecto de ley contraría el artículo 11 de la Constitución, por cuanto el legislador debe propender porque las decisiones y acciones que guarden relación con la vida y la salud de las personas tomadas y ejecutadas por el personal que posea la mayor y mejor capacitación en el área médica y paramédica, deben propender el logro de los objetivos de eficacia y eficiencia que han de estar presentes en la prestación del servicio público de la salud.

En el sector público no aplican las equivalencias de la experiencia por la especialización que se requiere para el desempeño de un cargo en el área de la salud, por cuanto se ha considerado que en tratándose de la recuperación de la salud del ser humano, cuando presenta enfermedades que ponen en riesgo su vida la ley debe exigir el título de postgrado o especialización en ciertas ramas de la medicina, con el fin de garantizar adecuadamente el derecho fundamental a la vida y a la salud.

Sobre la prohibición de aplicar equivalencias de experiencia por especialización en áreas de la salud, la Corte Constitucional en Sentencia C-109 de 2002, expresó:

“(...) “La Corte encuentra que, en este caso específico, los empleados que trabajan en el campo médico-asistencial no se encuentran en similares condiciones a aquellos que ejercen sus labores en otras esferas, debido a los intereses y derechos fundamentales comprometidos en la prestación del servicio de salud, esto es, el derecho a la vida, a la integridad física y a la salud y, en tal virtud, la diferencia de trato se halla plenamente justificada. Claro es que con la Medicina se busca proteger el derecho a la vida, derecho fundamental que es condición necesaria para el ejercicio y disfrute de otros derechos, ya que sin vida no hay libertad personal, libertad de pensamiento, de cultos, de reunión o asociación, etc. Esto hace que la vida y su protección no puedan dejarse en manos de cualesquiera personas, justificándose a la vez el que no todos puedan cuidarla, y mucho menos en sus momentos más críticos, como sucede cuando el paciente se halla en cuidados intensivos.

Ciertamente, los conocimientos que se adquieren en la prosecución de la carrera de medicina, y que se requieren para practicarla, son altamente especializados y específicos, teniendo en cuenta la complejidad de su objeto –la salud de las personas, tanto física, como mental–, y los bienes jurídicos que están de por medio, protegidos por la Carta Fundamental. Esta Corporación, al referirse a la exigencia de títulos de idoneidad para ejercer la profesión médica, sostuvo:

“(...) el título, expedido de conformidad con la propia ley que lo exige, es la prueba, en principio, de la sapiencia de su dueño, o al menos, de que este cursó unos estudios. Dicho en términos más sencillos: el título legalmente expedido, prueba la formación académica. Y la facultad del legislador para exigirlo no resulta de abstrusos razonamientos, sino del texto inequívoco de la norma constitucional.

Es claro que la exigencia de títulos de idoneidad, apunta al ejercicio de la profesión, porque es una manera de hacer pública la aptitud adquirida merced a la formación académica. Y, en general, todo ejercicio de una profesión tiene que ver con los demás, no solamente con quien la ejerce”.

Esto, aunado a la competencia que tiene el Legislador para establecer los requisitos propios del ejercicio de cargos públicos, sustenta su facultad para determinar la inaplicación –en los casos vistos– de las equivalencias consagradas en los Decretos 1569 y 2305 de 1998.

En este orden de ideas, la Corte encuentra que la exclusión plasmada en la norma impugnada se justifica, toda vez que la función que ejercen los servidores del Estado en el área médico-asistencial requiere una mayor preparación, tanto teórica como práctica y por tanto, debe ejercerse sobre ella un control más severo, en virtud de la responsabilidad superior que les ha sido encomendada. En consecuencia, se declarará la constitucionalidad del parágrafo del artículo 32 del Decreto 1569 de 1998. (...)"

1.3 Artículo 39 del proyecto de ley -Inconstitucionalidad por vicios de forma.

Este artículo no fue discutido en la plenaria de la Cámara de Representantes el 15 de diciembre de 2005, tal como consta en la Gaceta del Congreso número 28 del 3 de febrero de 2006, donde se señala que se aprobaron 39 artículos, sin embargo, en la Gaceta del Congreso número 91 del 28 de abril de 2006, donde se publicó el texto aprobado del Proyecto de ley número 404 de 2005 Cámara- 24/04 Senado en segundo debate en sesión plenaria de Cámara el 15 de diciembre de 2005, aparecen 40 artículos.

Además el artículo 39 "nuevo" no se publicó en la ponencia propuesta para segundo debate en la plenaria de la Cámara del mencionado proyecto y el pliego de modificaciones publicado en la Gaceta del Congreso número 886 del 9 de diciembre de 2005, ni en la ponencia y texto propuesto para primer debate en la Comisión Séptima de Cámara del Proyecto de ley número 404 de 2005 Cámara, 24 de 2004 Senado y pliego de modificaciones publicado en la Gaceta del Congreso número 752 del 31 de octubre de 2005.

Por lo tanto, podría existir inconstitucionalidad por vicio de forma, tal como lo ha explicado la Corte Constitucional en reiteradas oportunidades, como en la Sentencia 754 de 2004, con ponencia del Magistrado Álvaro Tafur Galvis, la cual señaló:

(...).

"Con base en lo que hasta aquí se ha expuesto, la Corte Constitucional juzga necesario enfatizar, a modo de recapitulación que en la Constitución de 1991, si bien se relativiza el principio de la identidad, se conservó el principio de la consecutividad del proyecto de ley. El proyecto será ley si se aprueba en los cuatro debates: 1. En la Comisión Permanente de una Cámara. 2. En la sesión plenaria, luego. 3. En la Comisión Constitucional Permanente de la otra Cámara. 4. En su plenaria, salvo las excepciones que deben ser de carácter estricto, que contempla la Constitución y la ley.

“Dictan, pues, los principios mencionados, que en el segundo debate de cada Cámara puede modificarse o adicionarse el proyecto, pero si se ha aprobado un texto en el primer debate en la Comisión Constitucional Permanente. Es decir, en el segundo debate puede existir un artículo nuevo bajo la forma de una adición o modificación, pero es necesario que el asunto o materia a que se refiere, haya sido objeto de aprobación en primer debate” (El resaltado fuera del texto).

Sobre el principio de publicidad de los proyectos de ley, la Corte Constitucional en la Sentencia C-370, magistrados ponentes Jaime Córdoba Triviño y Álvaro Tafur Galvis, indicó:

(...)

“En dicha sentencia la Corte hizo énfasis en que: i) La garantía que le compete preservar a esta Corporación es la publicidad del proyecto o de las disposiciones sometidas a su aprobación, como condición necesaria para que los congresistas tengan oportunidad de intervenir en su discusión y por lo tanto, para que se pueda surtir válidamente el debate parlamentario; ii) Que el principio de publicidad no puede considerarse un derecho subjetivo del cual puedan disponer libremente los congresistas sino una garantía institucional de representación efectiva para los asociados por lo que esta garantía prevalece aun cuando las mayorías y las minorías parlamentarias deciden aprobar un texto desconocido; iii) El requisito de publicidad de los proyectos de ley, se cumple respecto del texto del proyecto sometido a aprobación de cada Cámara, con su publicidad en el órgano oficial de comunicación del legislativo que es la gaceta del congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva. (C. P. P., artículo 57). Igualmente las ponencias con las modificaciones al texto que ellas propongan deben publicarse de la misma manera como lo indica el artículo 156 del reglamento del Congreso. No obstante para agilizar el trámite del proyecto, este requisito de publicidad puede ser suplido por la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la célula legislativa, que los va a discutir; iv) En cuanto a las preposiciones de enmienda o a las preposiciones aditivas que se presenten por los parlamentarios ni la Constitución, ni el Reglamento del Congreso exigen su publicación previa en la referida Gaceta del Congreso, pero si su lectura íntegra previamente a la votación (artículos 125 y 131 del reglamento del Congreso), v) que la jurisprudencia atendiendo la flexibilidad que la nueva Carta quiso introducir al debate parlamentario, ha aceptado que dichas proposiciones puedan llegar a conocerse por cualquiera de los siguientes medios: por su publicación en la Gaceta del Congreso, aunque este requisito no es exigido; por su lectura oral antes de ser debatido y antes de ser votadas, o por la distribución previa de la reproducción del documento que las contiene, entre los miembros de la célula legislativa que las va a debatir y a votar, a fin de que puedan ser leídas y por lo tanto conocidas por estos, y que vi) No basta que se informe que existen unas proposiciones, sino que el conocimiento de las mismas debe recaer sobre su contenido expreso y completo. (El resaltado fuera del texto).

(...)

En este orden de ideas, no resulta procedente la sanción presidencial de este texto, dado que él incluye un aparte que en realidad fue totalmente ajeno al trámite legislativo. Su inclusión carece de soporte alguno y por ende, no podía ser tenido en cuenta para la conciliación que finalmente lo incluyó como parte del proyecto.

De otra parte, esta novedad al proyecto de ley, evidentemente implica un costo fiscal, dado que pretende disponer de los recursos de las entidades públicas del sector salud, sin consideración alguna de los presupuestos de dichas entidades y se incluyó sin el necesario aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin tener en cuenta que algunas de dichas entidades no pertenecen al sector central, por lo cual se dispone de recursos de las entidades territoriales, aspecto ajeno al nivel central, y que como lo ha señalado la Corte Constitucional sólo procede si previamente se ha dotado a dichas entidades de los recursos correspondientes.

(...)

I. LA INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA

En el informe conjunto presentado por la Comisión Accidental nombrada para estudiar las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional, y conformada por los senadores Aurelio Irragorri Hormaza, Dilian Francisca Toro Torres, Dieb Maloof Cusé, Manuel Enríquez Rosero Mesías, y por los Representantes a la Cámara Eduardo A. Benítez M., Jaime Restrepo Cuartas, Elías Raad Hernández, Venus Albeiro Silva Gómez, se acogen las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por el Gobierno contra el parágrafo 2º del artículo 18 y el artículo 39 del proyecto. Respecto de los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 12, 13, 15, 16, 19, 28 y 29, el informe considera que se trata de objeciones infundadas por lo cual insiste en su aprobación. Este informe fue aprobado en la Plenaria del Senado de la República el día 24 de agosto de 2006 y el 29 de agosto de 2006 en la Plenaria de la Cámara de Representantes.¹⁰ A continuación se transcriben los apartes pertinentes del informe conjunto.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

(...)

1. Objeciones por inconstitucionalidad

1.1 Consejo Asesor artículos 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 12, 13, 15, 16, 19, 28 y 29 Proyecto de ley número 404 de 2005 Cámara, 024 de 2004 Senado y sus Acumulados 76 y 77 de Senado, por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud.

El Gobierno Nacional objeta esta iniciativa legislativa aduciendo razones de inconstitucionalidad en su texto, inicialmente, con relación a los artículos 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 12, 13, 15, 16, 19, 28 y 29 en los cuales se crea, conforma y define el funcionamiento del Consejo Nacional del Talento Humano en Salud, organismo que se constituye en el pilar fundamental del objeto de esta iniciativa, toda vez que con él se pretende la articulación de los diferentes actores del sistema, a fin de subsanar las deficiencias que existen en los procesos de planeación, formación, vigilancia y control del ejercicio, desempeño y ética del Talento Humano en Salud.

Sustenta el Ejecutivo las objeciones por inconstitucionalidad sobre los artículos mencionados, con el argumento según el cual, el parágrafo 2º de la Ley 489 de 1998, establece que en la Administración Pública pueden existir otros órganos consultivos o coordinadores para toda la administración o parte de ella, con carácter temporal o permanente y con representación de entidades estatales y eventualmente del sector privado, los cuales deben ser creados por la ley, y además agrega que la creación de estos órganos corresponde al Congreso, con la iniciativa del Gobierno Nacional, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Nacional, en concordancia con el numeral 7 del artículo 150 del mismo texto constitucional.

Es preciso desde ya afirmar que para esta comisión no son de recibo las objeciones por inconstitucionalidad a los artículos 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 12, 13, 15, 16, 19, 28 y 29 que hacen referencia al Consejo Nacional del Talento Humano en Salud, por cuanto la creación de este organismos se ajusta a los preceptos legales y constitucionales vigentes.

Es claro que efectivamente el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución dispone que "... No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150" y por su parte el numeral 7 del artículo 150 del mismo texto constitucional hacer referencia a: "Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de

empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta”.

En relación con la presunta violación de los artículos 150, numeral 7 y 154 de la Constitución Política, se precisa que el tema señalado en dichos artículos, es decir, el referente a que sólo pueden ser dictadas por iniciativa gubernamental las leyes que determinen la estructura de la Administración Nacional y las leyes que fijen la estructura de tales dependencias, no es desconocido en los artículos objetados, puesto que el Consejo Nacional del Talento Humano en Salud de ninguna manera está modificando la estructura del Ministerio de Educación Nacional ni la del Ministerio de la Protección Social, en los términos del numeral 7 del artículo 150 de la Carta, como lo aduce el Ejecutivo y, por ende, no se requería de iniciativa gubernamental.

En el caso que nos ocupa, no se advierte que los artículos objetados, estén creando un organismo público nuevo, en los términos establecidos por el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Nacional, ni le esté otorgando funciones adicionales al Ministerio de Educación Nacional ni al Ministerio de la Protección Social, que impliquen una modificación a la estructura de la administración y que, por lo tanto, hubiese requerido iniciativa gubernamental de conformidad con la Constitución Política. Además el proyecto no dispone un gasto a cargo de la Nación, no altera la distribución de competencias prevista en la Ley 715 de 2001, que tiene carácter de orgánica y no establece una doble asignación presupuestal con un mismo fin. (Sentencia C-869/03).

Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha expresado en varias ocasiones que la competencia para determinar la estructura de la administración nacional comprende no solo la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, sino que abarca también el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos y la definición de sus funciones generales. Igualmente, afirma que en el artículo 154 de la Constitución se plasmó una reserva de iniciativa a favor del Gobierno para los proyectos de ley que, entre otras materias, se refieran al numeral 7 del artículo 150 de la Constitución. (Sentencias C-299 de 1994 y C-869 de 2003).

Además, cabe recordar que la presencia de particulares o del sector privado en el ámbito del servicio público no significa, de manera alguna, la renuncia del Estado al ejercicio de sus potestades; por el contrario en opinión de nuestro máximo tribunal de control de constitucionalidad, estos órganos afianzan el precepto de la Carta Magna que estatuye que Colombia es una República participativa y pluralista y que además constituyen expresión prístina de los postulados y principios que promueven la participación ciudadana en la gestión de lo público (Sentencia C-702 de 1999).

Con lo anterior queda claro que los artículos objetados por el Gobierno no contrarían el artículo 154 de la Constitución Nacional pues en estricto sentido no se modifica la estructura de la administración nacional y por lo tanto no se requería de la iniciativa gubernamental predicada.

Es más, el párrafo 2° del artículo 6° del proyecto de ley expresa “Para todos los efectos el Consejo creado en la presente ley sustituye al Consejo Nacional para el Desarrollo de los Recursos Humanos en Salud” (negrilla fuera de texto); lo que indica que lo que el Gobierno pretende hacer es ver como la creación de un organismo nuevo que modifica la estructura de la administración nacional, es simplemente la sustitución de un organismo que hoy en día existe como es el Consejo Nacional para el desarrollo de los Recursos Humanos en Salud, creado por el Decreto 1849 de 1992, norma en la cual se hace referencia a la creación, integración, funciones y comités de este organismo.

El legislativo lo que pretende es actualizar las funciones del Consejo, ampliar la participación de sus integrantes, sus comités y a su vez unificar la reglamentación dispersa en diferentes normas (Ley 100, artículo 247, Decreto 190, Acuerdo 03 de 2003, Ley 115, artículo 11, Decreto 114, artículo 11, entre otros), en un solo cuerpo normativo para hacer más efectivo el cumplimiento de los objetivos propuestos en el proyecto de ley como es, establecer las disposiciones relacionadas con los procesos de planeación, formación, ejercicio, desempeño y ética del Talento Humano del área de la salud mediante la articulación de los diferentes actores que intervienen en estos procesos.

El Ejecutivo objeta esta iniciativa legislativa a pesar de que en ella se recogen las recomendaciones del informe “Plan maestro para la implementación de la reforma” entregado por Harvard en 1996, en el cual se hacen recomendaciones relacionadas con el Talento Humano en Salud. El denominado “Proyecto Harvard” dio lugar a lo que después sería el Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud, impulsado directamente por el Ministerio de la Protección Social, el cual inicia en 1996 con la firma del crédito, pero sólo a principios del año 2000 se consolidaría para dar inicio al desarrollo de proyectos relacionados con los temas de prestación de servicios de salud, el aseguramiento, la vigilancia y control del sistema, el sistema integrado de información en salud y las investigaciones relacionadas con el Talento Humano cuyas recomendaciones dieron origen al proyecto de ley, objetado hoy por el mismo Gobierno.

En consideración a lo anteriormente expuesto, decidimos mantener el texto de los artículos 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 12, 13, 15, 16, 19, 28 y 29, tal y como fueron aprobados por ambas Cámaras.

1.2 Compensación de requisitos de formación profesional en el sector salud párrafo 2º del artículo 18 del proyecto de ley

El Gobierno objeta por inconstitucionalidad el aparte del párrafo 2º del artículo 18 del Proyecto de ley número 404 de 2005 Cámara, 024 de 2004 Senado y sus Acumulados 76 y 77 de Senado, “por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud”, que establece la posibilidad de reconocer equivalencias de estudios de especialización por experiencia: El párrafo dice: Párrafo 2º. Quienes a la vigencia de la presente ley se encuentren ejerciendo competencias propias de especialidades, subespecialidades y ocupaciones del área de la salud sin el título o certificado correspondiente, contarán por una sola vez con un período de tres años para acreditar la norma de competencia académica correspondiente expedida por una institución legalmente reconocida por el Estado, o acreditar mínimo 10 años de experiencia. (Subrayado fuera de texto).

Sustenta el Ejecutivo la objeción por inconstitucionalidad del aparte del párrafo transcrito, por violación del artículo 11 de la Constitución Nacional que hace referencia al derecho a la vida como un derecho inviolable, con el argumento según el cual en el sector público no aplican equivalencias de experiencia por estudios para cargos en el área de la salud, por considerar que tratándose de la recuperación de la salud del ser humano, cuando se presentan enfermedades que ponen en riesgo la vida, la ley debe exigir títulos de postgrado o especialización en ciertas ramas de la medicina, con el fin de garantizar adecuadamente el derecho fundamental a la vida y la salud.

Con relación a la prohibición, a que hace regencia el gobierno, en el informe de objeciones se trae a colación la Sentencia C-109 de 2002 que al respecto dice:

La Corte encuentra que, en este caso específico, los empleados que trabajan en el campo médico asistencial no se encuentran en similares condiciones a aquellos que ejercen sus labores en otras esferas, debido a los intereses y derechos fundamentales comprometidos en la prestación del servicio de salud, esto es, el derecho a la vida, a la integridad física y a la salud y, en tal virtud, la diferencia de trato se halla plenamente justificada. Claro es que con la Medicina se busca proteger el derecho a la vida, derecho fundamental que es condición necesaria para el ejercicio y disfrute de otros derechos, ya que sin vida no hay libertad personal, libertad de pensamiento, de cultos, de reunión o asociación, etc. Esto hace que la vida y su protección no puedan dejarse en manos de cualesquiera personas, justificándose a la vez el que no todos puedan cuidarla, y mucho menos en sus momentos más críticos, como sucede cuando el paciente se halla en cuidados intensivos. Ciertamente, los conocimientos que se adquieren en la prosecución de la carrera de medicina, y que se requieren para practicarla, son altamente especializados y específicos, teniendo en cuenta la complejidad de su objeto -la salud de las personas, tanto física, como mental-, y los bienes

jurídicos que están de por medio, protegidos por la Carta Fundamental. Esta Corporación, al referirse a la exigencia de títulos de idoneidad para ejercer la profesión médica, sostuvo: "(...) el título, expedido de conformidad con la propia ley que lo exige, es la prueba, en principio, de la sapiencia de su dueño, o al menos, de que este cursó unos estudios. Dicho en términos más sencillos: El título legalmente expedido, prueba la formación académica. Y la facultad del legislador para exigirlo no resulta de abstrusos razonamientos, sino del texto inequívoco de la norma constitucional. Es claro que la exigencia de títulos de idoneidad, apunta al ejercicio de la profesión, porque es una manera de hacer pública la aptitud adquirida merced a la formación académica. Y, en general, todo ejercicio de una profesión tiene que ver con los demás, no solamente con quien la ejerce. Esto, aunado a la competencia que tiene el Legislador para establecer los requisitos propios del ejercicio de cargos públicos, sustenta su facultad para determinar la inaplicación "en los casos vistos de las equivalencias consagradas en los Decretos 1569 y 2305 de 1998".

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Para esta comisión luego de analizar los antecedentes jurisprudenciales y legales es claro que el reconocimiento de equivalencias por experiencia en el texto del proyecto de ley es violatorio de la Constitución y por lo tanto aceptamos la objeción en cuanto al aparte descrito, es decir en lo que tiene que ver concretamente con las equivalencias para lo cual el parágrafo 2º del artículo 18 del proyecto de ley quedaría así:

Parágrafo 2º. Quienes a la vigencia de la presente ley se encuentren ejerciendo competencias propias de especialidades, subespecialidades y ocupaciones del área de la salud sin el título o certificado correspondiente, contarán por una sola vez con un período de tres años para acreditar la norma de competencia académica correspondiente expedida por una institución legalmente reconocida por el Estado.

1.3 Artículo 39 del proyecto de ley - Inconstitucionalidad por vicios de forma

Se objeta por vicios de forma el artículo 39 del Proyecto de ley número 404 de 2005 Cámara, 024 de 2004 Senado y sus Acumulados 76 y 77 de Senado, "por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud", en razón de no haber sido discutido en la Plenaria del 15 de diciembre de 2005 y además por no haber sido publicado en la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes ni en la ponencia y texto propuestos para primer debate en la Comisión Séptima de Cámara. Para lo anterior el ejecutivo en el informe de objeciones sustenta las observaciones en las sentencias de la honorable Corte Constitucional 754 de 2004 que hace referencia al principio de consecutividad que exige que el proyecto sea discutido y aprobado en cada uno de los debates correspondientes tanto en Cámara como en Senado y en la Sentencia C-370 que se refiere al principio de publicidad que advierte sobre la obligación de que las ponencias con las modificaciones al texto de los proyectos de ley deben publicarse como lo indica el

artículo 156 de la Ley 5ª del reglamento del Congreso.

En consideración a los argumentos expuestos esta comisión acepta las objeción por vicios de forma al artículo 39 del Proyecto de ley número 404 de 2005 Cámara, 024 de 2004 Senado y sus Acumulados 76 y 77 de Senado, “por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud”.

(....)

I. INTERVENCION CIUDADANA

Con el fin de garantizar la participación ciudadana, el proceso fue fijado en lista el día 25 de septiembre de 2006 por tres (3) días, para que quienes desearan intervenir en el mismo pudieran exponer sus apreciaciones ante esta Corporación. No obstante, dicho término venció en silencio.

I. EL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante concepto No. 4175, el Procurador General de la Nación, concluye que son infundadas las objeciones presidenciales contra el proyecto de ley referido y solicita a la Corte declarar su exequibilidad, con base en los siguientes argumentos.

Para el Procurador General, de conformidad con los artículos 154 y 150, numeral 7 de la Carta, la determinación de la estructura de la administración nacional comprende aspectos, tales como “la creación, supresión, o fusión de los organismos que la integran”; “la fijación de la estructura orgánica de dichos organismos, es decir, sus objetivos, funciones, sujeción a las entidades que están llamadas a ejercer su control, así como las regulaciones salariales y tributarias;” “la identificación del régimen presupuestario de los organismos;” y “el otorgamiento de independencia administrativa, técnica y patrimonial, con o sin personería jurídica.” Resalta el Procurador que según lo que establece el artículo 150, numeral 7 Superior, la competencia privativa del legislador para crear los organismos llamados a integrar la administración nacional, no supone el ejercicio independiente de la misma por

parte del Congreso, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la administración nacional.

No obstante lo anterior, para la Vista Fiscal cuando se trata de la creación de asociaciones, consejos y colegios profesionales, es necesario determinar la naturaleza del ente a crear para definir si requiere de iniciativa gubernamental o no. "(...) la Corte ha analizado el tema de las asociaciones, los consejos y los colegios de profesionales, señalando que las asociaciones y los colegios profesionales son de naturaleza privada, aunque sólo a los segundos la ley les puede atribuir funciones administrativas y, que organismos como los llamados Consejos o Comités Profesionales¹¹ tienen carácter estatal y, por tanto, no pueden confundirse con los Colegios Profesionales que autorice la propia ley, ni con las asociaciones de profesionales.¹²

Según la línea jurisprudencial resumida por el Procurador General de la Nación,¹³ "la Corte Constitucional ha mantenido una línea según la cual, la naturaleza jurídica de este tipo de organismos siempre ha de catalogarse de pública o privada. En el primer caso, como con su creación o modificación se compromete la estructura de la administración nacional, es necesaria la iniciativa gubernamental en el trámite de los proyectos de ley que pretendan expedir disposiciones al respecto. En el segundo caso, es decir, si se determina que es de naturaleza privada, dicho organismo tampoco puede ser creado en virtud de la ley, pues en ese caso, se vulnera el derecho de asociación consagrado en el artículo 38 superior. Es así como en aras de encuadrar la naturaleza jurídica de los consejos, se ha sostenido que si el ente es de creación legal, ello implica su pertenencia al sector público, y que si además, dicho consejo está compuesto por funcionarios públicos y privados, ello también implica el carácter público."

Para el Ministerio Público, el hecho de que un ente sea creado en virtud de la ley y que los funcionarios públicos participen en el desarrollo de sus actividades no lo convierte en público. "No se puede pretender encasillar a este tipo de entidades dentro del sistema ordinario de clasificación de los organismos pertenecientes a la administración pública nacional, desconociendo que en realidad se trata de entes mixtos o sui generis, conformados por funcionarios públicos y personas privadas para la realización conjunta de actividades de interés público. Evidentemente, los consejos mencionados tienen una naturaleza mixta, que no puede adscribirse a ninguna de las categorías habituales de la estructura de la administración."

Según la Vista Fiscal en el caso del Consejo Nacional de Talento Humano, este organismo no tiene vocación de modificar la estructura de la administración nacional pues "no está adscrito, carece de los atributos de las personas jurídicas públicas, no maneja bienes ni recursos públicos, su composición es mixta y su funcionamiento no entraña gasto alguno del

presupuesto.” Adicionalmente, señala que el proyecto de ley tampoco crea el Consejo objetado, pues este ya había sido creado mediante Decreto Ley 1849 de 1992, bajo la denominación de Consejo Nacional para el Desarrollo de los Recursos Humanos en Salud, conformado por el Ministro de Educación Nacional o el Viceministro, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, o el Viceministro y el Ministro de Salud o el Viceministro y con funciones similares a las previstas en el proyecto de ley objetado.

Para el Ministerio Público “(...) el hecho de que el legislador hubiese decidido ampliar las funciones consultivas del Consejo y para ello, incluir entre sus miembros a representantes de entidades de naturaleza privada, no implica la modificación de la estructura de la administración nacional y, como es evidente, tampoco se les está atribuyendo a los Ministerios funciones extrañas a sus competencias. Las mencionadas funciones se concentran en realizar un asesoramiento para materializar una coordinación entre los sectores salud, educación, trabajo y seguridad social, en aras de establecer las políticas sobre formación, capacitación, desempeño y distribución del recurso humano en salud. Funciones que como se vio, ya tenía según el artículo 2 del Decreto 1849 de 1992.

También señala el Procurador, que otro elemento que confirma la naturaleza privada del Consejo Nacional de Talento Humano, es el hecho de que no ejerce funciones relativas a la expedición o cancelación de tarjetas, licencias o matrículas profesionales, ni ejerce labores de inspección y vigilancia como si lo hacen varios Consejos Profesionales. “Nótese igualmente, que el Consejo en tela de juicio tiene particularidades que lo diferencian de entes como el Consejo Profesional de Biología, el Consejo Nacional de Técnicos Electricistas; el Consejo Profesional Nacional de Tecnólogos en Electricidad, Electromecánica, Electrónica y Afines; el Consejo Nacional de Bibliotecología; el Consejo Nacional Profesional de Economía; el Consejo Profesional Nacional de Topografía, entre muchos otros, puesto que aunque también dichos organismos ostentan una composición mixta porque, por lo general, están integrados por dos o más miembros pertenecientes al Gobierno Nacional y algunos particulares pertenecientes al gremio, respecto de ellos si recae la función de expedir y cancelar tarjetas profesionales, licencias profesionales, matrículas profesionales, así como la de otorgar certificaciones e inspeccionar y vigilar el ejercicio de las distintas profesiones, entre otras.

Finalmente, señala la Vista Fiscal que otro aspecto que confirma la naturaleza privada del Consejo Nacional de Talento Humano en Salud, es el hecho de que no realiza funciones administrativas propiamente dichas y su funcionamiento tampoco requiere la asignación de recursos.

Por las anteriores razones, el Procurador considera que “el Consejo Nacional de Talento Humano es producto de la armonización de entes públicos y privados para el cumplimiento

de un objetivo social y democrático, pero no altera o modifica la organización funcional de ninguna entidad pública ni tampoco incide en el presupuesto,” por lo cual considera que las objeciones presidenciales resultan infundadas.

I. FUNDAMENTOS Y CONSIDERACIONES

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las normas objetadas por el Gobierno Nacional, según lo dispuesto en los artículos 167, inciso 4 y 241 numeral 8 de la Carta Política.

1. El alcance del control que ejerce la Corte Constitucional al decidir sobre las objeciones presidenciales a un proyecto de ley

De conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación en relación con el alcance del control constitucional que ejerce la Corte al decidir si las objeciones presidenciales son fundadas o no, su revisión se circunscribe, en principio, al estudio y decisión de las objeciones presidenciales tal y como ellas hayan sido formuladas, sin abarcar aspectos no señalados por el Ejecutivo, por lo cual no puede pronunciarse sobre disposiciones no objetadas.

Por regla general, la decisión de la Corte en relación con las objeciones presentadas por el Presidente de la República está dirigida a dirimir el desacuerdo entre el Ejecutivo y el Legislativo sobre la constitucionalidad de un determinado proyecto de ley.¹⁴ Por lo tanto, es “la insistencia de las Cámaras” el presupuesto de procedibilidad para que la Corte tenga competencia en el análisis de exequibilidad del proyecto objetado. Si éste presupuesto falta en todo o en parte, deberá entenderse que dicho proyecto fue archivado total o parcialmente, de acuerdo al artículo 200 de la ley 3a de 1992.¹⁵

Adicionalmente, y también de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, la Corte ha señalado que tratándose de objeciones presidenciales puede, cuando sea necesario, ampliar el examen a aspectos que no fueron planteados explícitamente por el Gobierno, cuando dicho análisis “resulte ser un presupuesto indispensable para el estudio de las

razones de inconstitucionalidad enunciadas en las objeciones mismas.”¹⁶.

En el asunto bajo estudio, el Congreso se allanó en relación con las objeciones presidenciales a los artículos 18, párrafo 2º y 39, por lo que la Corte Constitucional circunscribirá su análisis a las objeciones contra los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 12, 13, 15, 16, 19, 28, y 29 del proyecto de ley, respecto de los cuales hubo insistencia del Congreso.

1. El trámite de las objeciones y de la insistencia

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241-8 de la Constitución Política, a la Corte Constitucional le corresponde resolver definitivamente “sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales”. La Corte Constitucional ha dicho en su jurisprudencia que el ejercicio de esta función comprende también la revisión del procedimiento impartido a dichas objeciones, respecto de las normas constitucionales y legales que lo regulan.¹⁷ Por lo cual pasa la Corte a revisar dicho trámite.

* El Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara fue aprobado por las plenarios del Senado de la República y de la Cámara de Representantes los días 15 de junio y 15 de diciembre de 2005, respectivamente. Debido a las discrepancias existentes entre lo aprobado por el Senado y por la Cámara de Representantes, se designó una Comisión de Conciliación, y el informe presentado por ésta fue aprobado el 30 de mayo de 2006 en el Senado de la República y el 31 de mayo de 2006 en la Cámara de Representantes. El proyecto aprobado fue remitido al Presidente de la República el 14 de junio de 2006, y recibido en la Presidencia de la República ese mismo día, el tal como consta en el oficio remisario enviado por el Presidente del Senado de la República al señor Presidente de la República, en el que se incluye el texto definitivo del proyecto.

* Mediante oficio del 30 de junio de 2006, y por considerarlo parcialmente inconstitucional e inconveniente,¹⁸ el señor Presidente de la República devolvió el proyecto al Senado de la República, sin la sanción presidencial.

Según lo previsto en el artículo 166 de la Constitución,¹⁹ el Gobierno disponía de hasta diez (10) días hábiles para devolver con objeciones este proyecto de ley, por cuanto el mismo constaba de menos de 50 artículos.²⁰ De conformidad con la documentación allegada al expediente, la Corte constata que el proyecto fue objetado dentro de los términos previstos para ello. Si bien es cierto que el sello de correspondencia del Senado de la República dice que las objeciones fueron recibidas en la Secretaría del Senado el día 6 de julio de 2006, la

facultad para objetar el proyecto fue ejercida el 30 de junio de 2006, tal como consta en el documento remisorio,²¹ por lo que la facultad fue ejercida dentro del término constitucional.²²

* Como fue reseñado en los antecedentes de esta sentencia, las Cámaras nombraron ponentes para el estudio de las objeciones formuladas por el Ejecutivo y, previos los trámites del artículo 167 de la Carta, insistieron en la aprobación de varios de los artículos objetados por considerar infundados los argumentos de inconstitucionalidad. Igualmente acogieron las objeciones presidenciales a los artículos 18, párrafo 2 y 39 del proyecto de ley.

* En relación con el requisito establecido en el Artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, la Corte constata que éste fue cumplido tanto por la Plenaria del Senado de la República como por la Cámara de Representantes. De conformidad con dicha norma:

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.

En el caso de la Plenaria del Senado de la República, este requisito fue cumplido de la siguiente manera:

(i) El anuncio del informe de objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara se hizo en la sesión del 22 de agosto de 2006, para su “discusión y aprobación”²³ en la próxima sesión. Por lo tanto, se cumplió con el requisito de anunciar el proyecto previamente para su votación, tal como expresamente lo indica el Acto Legislativo 01 de 2003;

(ii) La citación para “discusión y aprobación” del informe se hizo para “la próxima sesión”. Si bien no se trata de una fecha determinada, la votación anunciada se llevaría a cabo en una fecha determinable, cumpliendo de esta manera lo ordenado por el Acto Legislativo 01 de 2003, según lo señalado por la jurisprudencia de esta Corte;

(iii) El anuncio requerido por el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, si bien no lo hizo expresamente el Presidente del Senado, lo hizo el Secretario del Senado por instrucciones del

Presidente, lo cual resulta compatible con lo que prevé el Acto Legislativo 01 de 2003;

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En la Plenaria de la Cámara de Representantes el requisito establecido en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, fue cumplido de la siguiente manera:

(i) El anuncio del informe de objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara se hizo en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 22 de agosto de 2006, como uno de los proyectos “para el otro martes a las tres de la tarde.” Aun cuando no se hizo mención expresa al hecho de que se estaba dando cumplimiento a lo ordenado en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, ni que la citación era para votar el informe, del contexto se infiere que se estaba hablando de la votación del informe: Durante esa misma sesión plenaria la comisión accidental designada para analizar las objeciones presidenciales había presentado el informe de objeciones, pero debido a que no se había cumplido con el requisito de entregar a los congresistas previamente el informe publicado en la Gaceta del Congreso y al hecho de que dos de los ponentes del informe no se encontraban en la sesión, la plenaria aprobó aplazar la votación del informe para la siguiente sesión.²⁵ Por lo tanto, en ese contexto los congresistas supieron que el anuncio se hizo para la votación del informe de objeciones “el otro martes”.²⁶ En efecto, por el contexto de lo sucedido en este día - presentación de impedimentos²⁷, discusión sobre qué hacer ante la ausencia de dos ponentes del informe, desconocimiento del informe dado que no había sido adecuadamente repartido, etc.- los congresistas sabían que lo que se había aplazado era la votación del proyecto, lo cual les indicaba que el anuncio efectuado era para hacer “el otro martes”, lo que no habían podido hacer ese martes, es decir, votar sobre el proyecto.

(ii) Dicho anuncio se hizo para la sesión del “otro martes”, sin precisar una fecha exacta. No obstante, el contexto permitía inferir que la fecha a la que se refiere el anuncio era determinable y correspondía exactamente a la sesión del 29 de agosto de 2006.

(iii) El anuncio requerido por el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, si bien no lo hizo expresamente el Presidente del Senado, lo hizo el Secretario del Senado con la anuencia del Presidente, lo cual resulta compatible con lo que prevé el Acto Legislativo 01 de 2003;²⁸

(iv) En la sesión del 29 de agosto de 2006, el informe de objeciones al proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara fue incluido en el orden del día de dicha sesión plenaria y fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes en esa sesión, según

consta en el Acta No. 09 de 2006, publicada en la Gaceta del Congreso No. 372 de 2006.29

Verificado el cumplimiento del trámite de las objeciones ordenado por la Constitución, corresponde a esta Corporación decidir sobre la exequibilidad de las disposiciones pertinentes del proyecto, para lo cual estudiará las objeciones presentadas por el Gobierno.

Sin embargo, advierte la Corte que los efectos de cosa juzgada de la presente sentencia en cuanto a la conformidad del trámite de las objeciones con la Constitución se circunscribe a los aspectos estudiados en esta sentencia, y no comprende otros sobre los cuales no se ha efectuado ningún análisis, como sucede con la votación del proyecto para insistir en adoptar varias de las normas objetadas por el Presidente de la República. Así, se reitera lo dicho en la sentencia C-470 de 2006, en la cual se advirtió lo siguiente: “Se debe precisar que la Corte analizó el procedimiento legislativo relativo a las objeciones presidenciales y lo encontró ajustado a derecho. Sin embargo, no realiza un análisis de todo el trámite del proyecto de ley de la referencia, en virtud de que para la fecha de la presente sentencia no cuenta con el material probatorio pleno requerido para tal estudio.”³⁰

4. Análisis de las objeciones del Presidente de la República

4.1. Problema jurídico

El proyecto de ley objetado crea el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud, como organismo asesor del gobierno para la definición de políticas encaminadas al desarrollo del talento humano en salud y tiene dentro de sus funciones (i) emitir recomendaciones previas en materia de pertinencia, calidad, cantidad y competencia de los programas correspondientes a los diferentes niveles de formación del área de salud para que el gobierno nacional expida la reglamentación correspondiente, (ii) articular con el Ministerio de Educación Nacional la creación de programas de educación en el área de salud que correspondan a las necesidades del país; y (iii) dar concepto técnico al Ministerio de la Protección Social sobre la definición del manual de tarifas mínimas para la prestación de los servicios de salud.³¹

La constitucionalidad de la creación de dicho comité fue objetada por el gobierno nacional por considerar que dada su conformación, así como las características y funciones que cumple, el proyecto debió ser objeto de iniciativa gubernamental de conformidad con lo que establece el artículo 154, numeral 2 de la Carta, dado que con su creación se modificó la estructura de la administración nacional.

Para el Procurador General de la Nación, este organismo no modifica la estructura de la administración nacional a pesar de que en él participen representantes del gobierno nacional, pues no cumple funciones administrativas propiamente dichas, no ejerce funciones de inspección y vigilancia ni funge como instancia disciplinaria de los profesionales del sector salud, sino que amplía las funciones de asesoría del Consejo Nacional para el Desarrollo de los Recursos Humanos en Salud creado en 1992 y permite la participación de los particulares para mejorar la articulación entre los sectores salud, trabajo, seguridad social y educación. Resalta además que su funcionamiento no implica erogación presupuestal alguna.

En vista de lo anterior, la Corte formulará el problema jurídico a resolver así:

¿Dada la conformación, características y funciones que le asigna el proyecto de ley objetado al Consejo Nacional del Talento Humano en Salud, su creación ha debido ser de iniciativa gubernamental o al menos tener su aval, de conformidad con lo que establecen los artículos 154, numeral 2 y 150, numeral 7 de la Constitución?

Para resolver el problema jurídico planteado, la Corte (i) recordará brevemente la jurisprudencia de esta Corporación en materia de iniciativa legislativa gubernamental exclusiva frente a proyectos de ley que modifican la estructura de la administración nacional, con el fin de identificar los elementos que permiten identificar cuándo se produce tal modificación; y (ii) aplicará la doctrina al asunto bajo estudio.

4.2. La modificación de la estructura de la administración central en la jurisprudencia de la Corte Constitucional

De conformidad con lo que establece el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución, le corresponde al Congreso de la República “determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta”. Para el ejercicio de esta potestad, según lo que señala el inciso segundo del artículo 154 de la Carta, el Legislador debe contar con la iniciativa gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la administración nacional.

Al respecto, la jurisprudencia ha considerado que la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno Nacional no consiste únicamente en la presentación de proyectos ante el Congreso de la República en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también comprende la expresión del consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo. De tal suerte que las leyes a que se refiere el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno se encuentran viciadas de inconstitucionalidad. Esta aprobación puede consistir en un aval.³²

En cuanto a la función de determinar la estructura de la administración nacional, la Corte ha considerado que ésta no se agota con la creación de los organismos que la integran, “sino que comprende proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control”³³, así como también “regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras”.³⁴ Igualmente, en desarrollo de esta misma función el Congreso también se encuentra habilitado para fijar las características de los órganos creados, esto es, para establecer “la independencia administrativa, técnica y patrimonial de ciertas agencias estatales, con o sin personería jurídica, para modificar sus características y aun para suprimirlas”.³⁵

Para la Corte, cuando el legislador crea, o modifica una entidad, la combinación de factores tales como (i) la voluntad expresa del legislador, (ii) la naturaleza jurídica asignada, (iii) la autonomía de que goce, (iv) el que reciba recursos públicos o privados; (v) el que se le asignen funciones públicas, así como la trascendencia de dichas funciones sobre la misión básica de la entidad; y (vi) la participación de autoridades nacionales en los órganos de dirección, permiten determinar si dicha entidad hace parte de la estructura de la administración pública nacional. Así lo señaló en la sentencia C-650 de 2003:

Una lectura integrada de las normas que determinan su naturaleza, permite observar que el Fondo Antonio Nariño es una entidad cuya creación es autorizada por ley y que, en caso de ser creada, estará dotada de personería jurídica, actuará sin ánimo de lucro, estará financiada por aportes públicos y privados y se regirá en su dirección, administración y contratación por el derecho privado (art. 63 de la Ley 397 de 1997).

Como se observó en líneas anteriores, el Fondo Mixto Antonio Nariño (i) es definido como una “entidad”, (ii) goza de personería jurídica, (iii) cuenta con autonomía en el manejo de sus recursos, (iv) recibe aportes públicos, además de los privados, y (v) los dineros públicos manejados a través de él están sujetos a control fiscal. Adicionalmente, según las normas

objetadas el Fondo Antonio Nariño tiene (vi) funciones públicas como las de promover y desarrollar programas de seguridad social y proteger a las familias de periodistas (...), entre otras. Por último, (vii) el proyecto de ley en cuestión señala que en la Junta Directiva del Fondo Antonio Nariño estará uno de los ministros del ramo del trabajo y la seguridad social.(...)

El Fondo Mixto Antonio Nariño se caracteriza por los elementos relacionados en el párrafo anterior. La combinación de dichos elementos lleva a la Corte a concluir que en el caso presente se trata de una entidad de naturaleza pública. Por lo tanto, en los términos del artículo 39 de la Ley 489 de 1998(...), el Fondo Mixto Antonio Nariño hace parte de la estructura de la administración pública y por lo tanto modifica su estructura.³⁶

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

No obstante lo anterior, para la Corte Constitucional ha resultado determinante para declarar infundadas las objeciones presidenciales por supuesta modificación de la estructura de la administración, el que la entidad supuestamente creada, ya hiciera parte de la administración,⁴³ o que las funciones asignadas estuvieran dentro del ámbito de funciones que definen “los objetivos misionales” de la entidad.⁴⁴ Dado que el asunto bajo estudio está estrechamente vinculado a la supuesta modificación de la estructura de la administración central por la asignación de funciones a los ministerios, la Corte encuentra que es pertinente recordar lo dicho sobre este tema en la sentencia C-063 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño:

El problema jurídico consiste en establecer si la asignación de funciones a los ministerios y ministros pertenece o no al ámbito de la determinación de la estructura administrativa del nivel nacional a que hace referencia el artículo 150 numeral 7 de la Constitución o si, por el contrario, hace parte de decisiones del legislador, no vinculadas con este precepto constitucional.

En este aspecto es preciso distinguir las funciones de las entidades y organismos administrativos de las atribuciones de sus autoridades, lo cual se traduce, entre otros aspectos, en la determinación de la autoridad competente para asignarlas. Así, mientras la asignación de funciones a las entidades y organismos públicos le compete a la ley, la asignación de funciones a las autoridades de las entidades y organismos públicos se lleva a cabo por la ley y por la autoridad ejecutiva.⁴⁵ Cuando es el legislador el que efectúa la asignación de funciones a unos y otros, atiende reglas diferentes en relación con la iniciativa para la presentación del correspondiente proyecto de ley. De un lado, existe reserva de iniciativa exclusiva a favor del Gobierno Nacional en los eventos en que se presente

modificación de la estructura de la administración nacional, circunstancia que, de otro lado, no se exige cuando se trata de la asignación legislativa de funciones a las autoridades de las entidades y organismos del orden nacional.

De acuerdo con lo expuesto, las leyes que asignen funciones a los ministros no pertenecen al campo de la “determinación de la estructura de la administración nacional” (C.P., art. 150-7), aunque naturalmente están relacionadas estrechamente con ella; por lo tanto, la presentación de este tipo de proyectos de ley no exige la iniciativa exclusiva a cargo del Gobierno Nacional. Por ello se declarará infundada la objeción presidencial frente a los artículos que asignan funciones a ministros del despacho.

Adicionalmente, no toda asignación de funciones a los ministerios trasciende el ámbito propio de la estructura de la administración nacional pues bien puede tratarse de funciones directamente relacionadas con los objetivos misionales de los ministerios, en virtud de lo cual la aprobación de la ley tampoco requerirá de la iniciativa del Gobierno Nacional. De esta manera, al revisar el contenido de los artículos objetados se observa que las funciones asignadas a los ministerios corresponden a asuntos propios del respectivo organismo y, por lo tanto, no alteran la estructura de la administración nacional.

Recordada la doctrina aplicable al asunto bajo estudio, pasa la Corte a examinar las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara.

4.3. El estudio material de las objeciones presidenciales en el proceso de la referencia

Según las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara, los artículos 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 12, 13, 15, 16, 19, 28 y 29 del proyecto son inconstitucionales por no contar con la iniciativa gubernamental ni su aval a pesar de que modifican la estructura de la administración (i) al crear el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud como organismo asesor de carácter permanente, cuyas recomendaciones en materia de talento humano en salud son previas y obligatorias para el gobierno; (ii) al asignar nuevas funciones a los Ministerios de Protección Social y de Educación; (iii) al asignar al Consejo Nacional de Talento Humano en Salud funciones que son propias de los Ministerios de Educación y Protección Social y (iv) al obligar a los Ministerios de Educación y Protección Social a articular ciertas acciones con el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud, así como a administrar y coordinar un observatorio del talento humano en salud.

Por su parte, el Procurador General de la Nación considera que el Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara no modifica la estructura de la administración y por lo tanto no requería de la iniciativa gubernamental (i) porque este órgano asesor ya existía al haber sido creado mediante Decreto Ley 1849 de 1992; (ii) porque carece de los atributos de las personas jurídicas públicas, pues no maneja bienes ni recursos públicos, su composición es mixta y su funcionamiento no entraña gasto alguno del presupuesto; y (iii) porque sus funciones son meramente consultivas.

Pasa la Corte a precisar el contenido normativo de las disposiciones objetadas, para posteriormente aplicar los criterios definidos por la jurisprudencia para determinar si en el asunto bajo estudio, las disposiciones objetadas modificaron o no la estructura de la administración central.

1. El contenido material de las normas objetadas mediante las cuales se crea el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud y se definen sus funciones⁴⁶

De conformidad con lo que establece el artículo 4 del proyecto, se crea al Consejo Nacional de Talento Humano en Salud “como organismo asesor del gobierno nacional, de carácter y consulta permanente” para la definición de las políticas públicas en materia de talento humano en salud. Este carácter de órgano asesor y consultor es ratificado por el párrafo 3 del artículo 6 del proyecto, que señala que las decisiones adoptadas por el Consejo son meramente de carácter consultivo y asesor.⁴⁷ Según el párrafo 2 del artículo 6 del proyecto de ley objetado⁴⁸ este organismo sustituye al Consejo Nacional para el Desarrollo de Recursos Humanos en Salud adscrito al Ministerio de Salud y creado mediante Decreto Ley 1849 de 1992.⁴⁹

El artículo 5 del proyecto establece que el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud estará integrado por los Ministros de Protección Social y Educación Nacional o sus viceministros delegados, por un representante del sector privado y otro del sector público de las asociaciones de facultades de los programas educativos del área de salud, por un representante de los egresados de instituciones educativas con programas de educación no formal en el área de salud, un representante de egresados de los programas de educación superior en salud, por un representante de las asociaciones de las ocupaciones del área de salud, por un representante de las asociaciones de estudiantes de programas del área de salud, por un representante de las asociaciones de IPS, y por un representante de las asociaciones de EPS/ARS. El artículo 6 del proyecto define las funciones del Consejo Nacional de Talento Humano en Salud, algunas de las cuales fueron expresamente cuestionadas por el ejecutivo porque al parecer superan el carácter de meras recomendaciones y se tornan en obligatorias para el gobierno y porque en algunos casos desplazan a los Ministerios en el cumplimiento de sus funciones, que serán examinadas más adelante.⁵⁰

Dentro de las funciones que establece el artículo 6 se destacan las de hacer recomendaciones acerca de las políticas y planes de los distintos niveles de formación del talento humano en salud, para el mejoramiento de los programas de formación del personal de salud y auxiliar de salud, para orientar las investigaciones y estudios relacionados con el desarrollo del talento humano en salud, para la actualización de las normas de ética de las diferentes disciplinas de la salud.⁵¹ Igualmente señala que el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud funge como órgano técnico para la definición del manual de tarifas y para emitir concepto sobre los convenios de la relación docencia servicio que efectúen los diversos programas del área de la salud.⁵²

El proyecto desarrolla otras funciones del Consejo Nacional de Talento Humano en Salud así: En el artículo 12 del proyecto indica que el Consejo realizará el análisis de pertinencia de los programas académicos de los distintos niveles de formación del área de la salud y hará recomendaciones al gobierno. El artículo 13 del proyecto establece que las recomendaciones del Consejo Nacional de Talento Humano en Salud servirán para que el Ministerio de Educación Nacional defina y actualice los criterios de calidad, para el registro y acreditación de los programas de formación en el área de la salud. Así mismo, según el artículo 14, el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud actualizará y establecerá los criterios de calidad desarrollados en el modelo de evaluación de las prácticas formativas en el área de la salud. En el artículo 15 del proyecto, se asigna al Consejo Nacional de Talento Humano en Salud la función de proponer recomendaciones al Ministerio de Educación Nacional sobre las prioridades de inspección, vigilancia y control de los programas de formación del área de la salud. El artículo 16 del proyecto instituye que el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud en articulación con el Ministerio de Educación Nacional, promoverá la creación de programas de educación en el área de salud, atendiendo a las necesidades del país. El artículo 19 del proyecto establece que el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud definirá las actividades funcionales de apoyo y complementación a la atención en salud que puedan desarrollar las medicinas y terapias alternativas y complementarias. El artículo 28 del proyecto señala que el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud hará recomendaciones al Gobierno Nacional sobre las políticas y estrategias relacionadas con el desempeño del Talento Humano que colabora en salud en el sector público.

En cuanto a su funcionamiento el párrafo 1 del artículo 6 del proyecto establece que el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud se reunirá tantas veces como lo defina su reglamento interno y siempre con una periodicidad no inferior a dos meses. Además, el artículo 7 del proyecto establece varios comités técnicos que apoyarán la labor del Consejo Nacional de Talento Humano en Salud. Finalmente, el artículo 8 del proyecto crea un Observatorio del Talento Humano en Salud, como instancia del ámbito nacional y regional, bajo la administración y coordinación del Ministerio de Protección Social, cuya objetivo es apoyar técnicamente al Consejo Nacional de Talento Humano en Salud.

Pasa la Corte a examinar las objeciones presidenciales en el asunto bajo revisión.

1. Los artículos 4, 5, y 7 y los párrafos 1, y 2 del artículo 6 del proyecto no crean un organismo que modifique la administración central, y por lo tanto no requerían de iniciativa o aval gubernamental

Aun cuando el texto del artículo 4 expresamente señala la creación del Consejo Nacional de Talento Humano en Salud como organismo asesor del gobierno, tal como instancia ya había sido creada por el Decreto 1849 de 1992, tal como lo señala el Procurador General de la Nación. En efecto, en el mismo proyecto de ley, el legislador establece en el párrafo 2 del artículo 6, que el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud sustituye, “para todos los efectos,” al Consejo Nacional para el Desarrollo de los Recursos Humanos en Salud, que era el organismo asesor y coordinador de los Ministerios de Salud, Educación y Trabajo, para el desarrollo de los recursos humanos en salud, el cual estaba adscrito al Ministerio de Salud.

El proyecto de ley objetado tampoco establece ninguna modificación de la adscripción del Consejo Nacional para el Desarrollo de los Recursos Humanos en Salud, por lo que a la luz de lo que establece la Ley 790 de 2002, que fusionó los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Salud y conformó el Ministerio de la Protección Social,⁵³ debe entenderse que el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud continúa adscrito al Ministerio de la Protección Social.

Si bien los artículos 4, 5 y 7 amplían la forma de integración de esta instancia asesora del gobierno nacional, pues permiten la participación de los particulares -a través de representantes de las asociaciones de estudiantes, de egresados, de facultades, de programas, y de ocupaciones del sector de la salud - en la adopción de recomendaciones, y precisan los comités técnicos y la secretaría técnica, y la organización de salas a través de los cuales ejercerá sus funciones el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud, respectivamente, tales modificaciones, que afectan la forma de integración del Consejo y su funcionamiento, están orientadas a mejorar la capacidad técnica de este ente, pero no alteran la naturaleza de instancia asesora del gobierno que tenía el Consejo creado mediante Decreto 1849 de 1992, y que se mantiene en el proyecto de ley objetado.

Tampoco modifica la estructura de la administración el que el proyecto de ley defina la periodicidad de las reuniones del Consejo Nacional de Talento Humano en Salud en el párrafo 1 del artículo 6 del proyecto.

Por lo anterior, dado que el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud ya había sido creado en 1992, que ni los artículos 4, 5 y 7, ni los párrafos 1, y 2 del artículo 6 del Proyecto de Ley No. 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara alteran la adscripción de ese organismo asesor, y que la participación de particulares en el Consejo no altera su naturaleza, resultan infundadas las objeciones presidenciales a estos artículos.

1. La asignación de funciones al Consejo Nacional de Talento Humano en Salud que hacen los literales d), e), f), h), j) del artículo 6 del proyecto constituye una modificación de la administración central que requiere de la iniciativa gubernamental o su aval.

Si bien el artículo 4 precisa que el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud es un organismo asesor, y que el párrafo 3 del artículo 6 del proyecto reitera que sus decisiones son de “carácter consultivo y asesor,” el ejecutivo señala que varias de las funciones asignadas en el artículo 6 del proyecto van más allá de la simple asesoría para adquirir un carácter obligatorio, o alterar las funciones del Ministerio de la Protección Social, por lo cual constituyen una modificación de la estructura de la administración nacional.

Examinado el lenguaje empleado en el artículo 6 del proyecto, encuentra la Corte que para la definición de las funciones señaladas en los literales a),⁵⁴ b),⁵⁵ c),⁵⁶ g),⁵⁷ i),⁵⁸ k)⁵⁹ y l)⁶⁰ el legislador usó los verbos y expresiones “dictar”, “recomendar”, “proponer”, “dar concepto técnico”, y “promover” que claramente son compatibles con la función asesora y consultora que cumple el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud, según lo que establece el párrafo 3 del artículo 6 del proyecto. Por lo que las objeciones presidenciales a estos literales y al párrafo 3 del artículo 6 del proyecto resultan infundadas.

Por el contrario, 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. Estos literales dicen lo siguiente:

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

(...)

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;

(...)

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;

(...)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

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.

1. La creación del Observatorio de Talento Humano en Salud en el artículo 8 del proyecto constituye una modificación de la administración central que requiere de la iniciativa

gubernamental o su aval.

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.

1. El hecho de que las recomendaciones del Consejo Nacional del Talento Humano en Salud tengan carácter previo, según lo que establecen los artículos 12 y 13 del proyecto, no

constituye una modificación de la administración central, y por lo tanto no requería de iniciativa o aval gubernamental. La inexecutableidad de que el concepto deba ser favorable.

Los artículos 12 y 13 del proyecto objetado establecen que las recomendaciones del Consejo Nacional del Talento Humano en Salud en relación con la pertinencia y competencia de los programas de formación del área de la salud, y de las prácticas formativas, tienen carácter previo y deben ser favorables. Para el Presidente, éste hecho las convierte en obligatorias y por ello, estarían modificando el ejercicio de las funciones propias de los Ministerios de la Protección Social y de Educación Nacional.

La Corte no comparte esta conclusión. El carácter previo de una recomendación no hace que su contenido sea obligatorio. La exigencia de un concepto o de una recomendación previa a la adopción de una decisión por parte de la Administración, sólo establece el procedimiento a seguir para la adopción de dicha decisión, pero no obliga al gobierno a seguir las recomendaciones o a compartir el concepto. Sin embargo, es cierto que el requisito de que exista concepto previo es una limitación para el ejercicio de la función en la medida en que ésta depende de que el concepto o la recomendación haya sido proferida. Cabe preguntarse si dicha limitación implica una modificación de la estructura de la administración nacional.

En el caso del artículo 12, ni el texto del artículo, ni el contenido de las funciones consultivas y asesoras del Consejo Nacional del Talento Humano en Salud definidas en otros artículos del proyecto, permiten concluir que tales recomendaciones restringen la capacidad de decisión del Ministerio. El concepto previo constituye un elemento de juicio que permitirá al gobierno adoptar una decisión razonada, pero no modifica ni traslada las funciones decisorias del Ministerio al Consejo Nacional del Talento Humano en Salud. Además, habida cuenta de la conformación de dicho Consejo, se deduce que la finalidad del legislador fue desarrollar el principio de participación de los interesados en las decisiones que los afectan o interesan, no cambiar la estructura del órgano decisorio ni desplazar la competencia de decisión. Dicha finalidad es legítima en una democracia participativa y puede concretarse en distintos mecanismos de participación, con diferentes efectos y proyecciones. En este caso, el concepto o la recomendación proviene de un órgano con participación de profesionales de la salud provenientes de la sociedad, pero no tiene el efecto de impedir que el Ministro adopte la decisión que estime más conveniente y ajustada a derecho, ni la proyección de transferir la competencia decisoria a otro órgano. El Ministro continúa desempeñando de manera autónoma las funciones misionales de la entidad que dirige y las estructuras administrativas de la misma no han sido afectadas en el ejercicio de sus atribuciones esenciales.

En suma, la exigencia de concepto previo sí incide en el ejercicio de las funciones del Ministro, en aras de promover la finalidad legítima de la participación, pero como no desplaza

la competencia decisoria ni cambia las funciones misionales de la institución, no modifica la estructura de la administración, por lo cual la norma objetada en ese aspecto no requería de la iniciativa gubernamental. Por lo tanto, respecto del artículo 12 del proyecto, las objeciones resultan infundadas.

En el caso del artículo 13, si bien también se refiere a un concepto previo, el legislador adicionó la expresión “favorable” para calificar el tipo de concepto previo que debe preceder la adopción de la decisión. Esta expresión condiciona la aprobación de los programas académicos y prácticas formativas del área de la salud, a que dicho concepto previo sea favorable, y de esta manera invade la facultad de decidir del Ministerio de Educación Nacional al punto de excluir cierto tipo de alternativas de su ámbito competencial. En esta medida, la expresión “favorable” empleada en el artículo 13 del proyecto, modifica las funciones del Ministerio de Educación Nacional. Esta expresión también modifica la estructura de la administración central porque al hacer obligatorio el concepto, modifica la naturaleza meramente asesora que tenía el Consejo Nacional para el Desarrollo de los Recursos Humanos en Salud (creado mediante Decreto 1849 de 1992), y sustituido por el Consejo Nacional de Talento Humano en Salud, y lo convierte en una instancia decisoria. Por lo tanto, a la luz de lo que establecen los artículos 154 y 150, numeral 7 de la Carta, no podía ser introducida por el Congreso sin contar con la iniciativa o el aval del gobierno.

Por lo anterior, las objeciones a la expresión “favorable” contenida en el inciso segundo del artículo 13 del proyecto resulta fundada. 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.

1. Las funciones establecidas en los artículos 15, 28, 29 del proyecto, no modifican la administración central, y por lo tanto no requerían de iniciativa o aval gubernamental

Para el gobierno, los artículos 15, 28 y 29 del proyecto modifican las funciones propias de los Ministerios de la Protección Social y de Educación Nacional y, por lo tanto debieron ser de iniciativa gubernamental, o a lo menos contar con el aval del gobierno.

La Corte no comparte esta conclusión. Según lo que establece el artículo 15 del proyecto, las recomendaciones del Consejo Nacional del Talento Humano en Salud, en cuanto a la calidad de los programas de formación del área de la salud, servirán para que el Ministerio de Educación Nacional defina las prioridades de inspección, vigilancia y control de dichos programas. Nada en el texto del artículo 15 modifica el carácter no obligatorio de las recomendaciones del Consejo. Los resultados de las evaluaciones que realicen los comités

técnicos del Consejo sobre la calidad de los programas y prácticas en el área de salud, constituyen un insumo para la definición de prioridades de vigilancia, inspección y control de la calidad de programas de formación que haga el Ministerio de Educación, pero no lo obligan, ni condicionan la definición de tales prioridades. Por lo tanto, no modifican las funciones propias del Ministerio, ni alteran la estructura de la administración central.

Por su parte, el artículo 28 reitera que el Consejo Nacional del Talento Humano en Salud es un órgano asesor y consultivo cuyas recomendaciones no tienen carácter vinculante. En efecto, este artículo se limita a establecer que el Consejo hará recomendaciones para la adopción de políticas y estrategias relacionadas con el desempeño del talento humano que labora en salud en el sector público. Tal función no entraña la modificación de competencias del Ministerio, ni altera las funciones consultivas asignadas a este Consejo, y por lo mismo, no altera la estructura de la administración central.

Finalmente, el artículo 29 establece que el Consejo Nacional del Talento Humano en Salud emitirá concepto técnico para que el Ministerio de la Protección Social defina las tarifas mínimas para la prestación de los servicios de salud que serán incluidas en el Manual de Tarifas. Ese concepto técnico no tiene un carácter obligatorio, sino que constituye un parámetro objetivo a partir del cual el Ministerio de la Protección Social puede adoptar una decisión en la materia. Tal concepto técnico no entraña la modificación de competencias del Ministerio, ni altera las funciones consultivas asignadas a este Consejo, y por lo mismo, no varía la estructura de la administración central.

Por lo anterior, las objeciones a los artículos 15, 28 y 29 del proyecto resultan infundadas.

1. Las funciones establecidas en los artículos 14, 16 y 19 del proyecto, modifican la administración central, y por lo tanto requerían de iniciativa o aval gubernamental

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.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

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.

I. DECISION

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

RESUELVE:

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 exequibles 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.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaría General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-889 DE 2006 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

VALIDEZ, VIGENCIA Y EFICACIA DE LA NORMA-Distinción conceptual/REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Incumplimiento (Salvamento de voto)

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

Con el acostumbrado respeto por las decisiones mayoritarias de esta Corporación, me permito presentar las razones de mi disenso frente a la presente sentencia, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

1. En primer lugar, considero que desde el punto de vista de teoría y filosofía del derecho, uno de los temas más importantes es el de la validez de una norma jurídica. Sólo si una norma se considera válida, es que se puede preguntar entonces si está vigente y, con posterioridad, si se está aplicando o cumpliendo. Esto constituye la diferencia entre validez, vigencia y eficacia de las normas jurídicas. Una norma no pertenece al orden jurídico hasta que no se verifica primero su validez frente a las normas superiores, para lo cual hay que cotejarla con las normas de producción jurídica, para saber si las normas tienen carta de reconocimiento.

Este problema de la validez jurídica es tan esencial, que en mi criterio, nada se gana con reivindicar y preguntar por los derechos, si al mismo tiempo no se pregunta y se cumple con la forma como se deben producir éstos. Muchas de las normas constitucionales se dirigen a los órganos encargados de producir normas jurídicas, las cuales no se limitan a determinar procedimientos, formas, sino también el contenido. Es decir, que las normas superiores condicionan el procedimiento y el contenido de las normas inferiores. La validez determina la pertenencia de una norma al orden jurídico y no se refiere a su vigencia. Por ello, considero que el procedimiento para la producción de las normas es determinante y su no cumplimiento invalida la norma.

2. En segundo lugar y respecto del caso concreto referente al cumplimiento del requisito de aviso previo de votación de un proyecto de ley, considero que aquí está de por medio el principio de publicidad, ya que no se puede sorprender a los ciudadanos con normas que no se sabe que ingresan al ordenamiento. Igualmente, el incumplimiento de este requisito, puede implicar para los congresistas, quienes tienen el deber de asistir a las sesiones en las cuales se va a votar un proyecto de ley, la pérdida de su investidura. Por lo tanto, considero que éste no es un tema que se pueda considerar trivial o insustancial.

En el caso concreto del proyecto de ley que nos ocupa, considero que no se cumplió con el anuncio previo de la votación, ya que según lo que aparece en la Gaceta 1331 de 2006, el secretario de la Cámara de Representantes se limitó a “anunciar” el informe sobre las objeciones, sin decir que era para votación, ni cuál era el martes en que se sesionaría con tal objeto. A mi juicio, el ponente hace una serie de inferencias que son equívocas. Es de advertir, que el constituyente - que en este caso fue el mismo Congreso- se tomó el trabajo de prever ese anuncio y los destinatarios de la norma ya llevan tres años sin darle debido cumplimiento al requisito constitucional. Es de agregar, que el artículo 167 de la Constitución alude a “debate y votación” respecto de si se insiste en la sanción del proyecto objetado por inconstitucionalidad o por el contrario, se aceptan las objeciones del Gobierno al proyecto de ley.

3. En tercer lugar, me permito insistir en que el cumplimiento del requisito constitucional del aviso de la votación del informe de objeciones es crucial, ya que plantea un conflicto de poderes entre órganos institucionales, en el que no puede tener ventaja el Gobierno. Así, el ejecutivo puede objetar la ley y las cámaras pueden desestimar o aceptar las objeciones y si el conflicto sigue, es allí cuando interviene el tribunal constitucional. Además, el artículo 167 superior exige mayoría cualificada, sobre lo cual no hay constancia en el acta respectiva, por lo que se agrega otro motivo de inconstitucionalidad.

Adicionalmente, considero que afirmar que la función otorgada al Consejo Nacional del Talento Humano en Salud no cambia la estructura de la administración, contradice lo

señalado en fallo reciente.

4. Finalmente, en mi criterio, al igual que ocurre con las leyes estatutarias, el fallo de la Corte sobre las objeciones presidenciales es definitivo, al tenor de lo dispuesto por el numeral 8) del artículo 241 de la Constitución, por lo que no se podría volver sobre el trámite de las objeciones, para lo cual se debe tener en cuenta el punto de vista de las mayorías.

Por todas las razones expuestas me permito salvar mi voto a la presente decisión.

Fecha ut supra,

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 Cfr. Fls. 653

2 Gaceta del Congreso No. 292 de 2006, páginas 1-3.

3 Gaceta del Congreso No 400 de 2006, página 46.

4 Gaceta del Congreso No.401 de 2006, página 6

5 Gaceta del Congreso No. 298 de 2006, páginas 10-12.

6 Gaceta del Congreso No. 371 de 2006, página 15.

7 Gaceta del Congreso No. 372 de 2006, páginas 4-6.

8 Gaceta del Congreso No. 091 de 2006, páginas 62-68.

9 Gaceta del Congreso No. 401 de 2006.

10 Gaceta del Congreso No.372 de 2006.

11 Corte Constitucional, sentencia C-964 de 1999.

12 Corte Constitucional, sentencias C-662 de 1992, C-266 de 1994, C-492 de 1996.

13 Corte Constitucional, sentencias C-606 de 1992, en la que se reconoció que se podían asignar ciertas funciones a los colegios de profesionales; C-226 de 1994, que concluyó que la naturaleza del Colegio Nacional de Bacteriología era de carácter público y por lo mismo debía haber tenido iniciativa gubernamental; C-492 de 1996, en donde la Corte resalta las características de los colegios profesionales; C-399 de 1999, en donde la Corte declara la inexecutable de la creación del Colegio de Notarios, porque el notariado no era una profesión reconocida; C-482 de 2002, en donde la Corte recordó que los Consejos o Comités Profesionales tienen carácter estatal; C-078 de 2003, en donde la Corte consideró que era inexecutable que el legislador fijara la naturaleza jurídica del Consejo Profesional Nacional de Ingenierías como autoridad pública con funciones de tribunal de ética y policía administrativa, y como ente autónomo con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y organización interna propia mediante una ley de iniciativa parlamentaria.

14 Ver entre otras, las sentencias C-324 de 1997 MP. Alejandro Martínez Caballero; C-268 de 1995, MP: Vladimiro Naranjo Mesa, C-089 de 2001, MP: Alejandro Martínez Caballero.

15 Ver entre muchas otras, las sentencias de la Corte Constitucional C-036 de 1998, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, y C-426 de 2006, MP: Humberto Antonio Sierra Porto.

16 Corte Constitucional, Sentencia C-482 de 2002, MP: Álvaro Tafur Galvis. Ver también Corte Constitucional, C-1404 de 2000, MP: Carlos Gaviria Díaz y Álvaro Tafur Galvis, con salvamento de voto de Alfredo Beltrán Sierra, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero y Martha Victoria Sáchica Méndez.

17 Ver entre otras, la sentencia C-1249 de 2001, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, C-1250 de 2001, MP: Manuel José Cepeda Espinosa; C-1146 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra; C-874 de 2005, MP: Clara Inés Vargas Hernández; C-849 de 2005, MP: Álvaro Tafur Galvis.

18 Las objeciones por inconveniencia versaron sobre el artículo 29 del proyecto relativa a la forma como se deberán tasar los costos en salud y el hecho de que calcular tales costos en salarios mínimos legales vigentes y no en UPC tendría un impacto la cobertura en salud.

19 En relación con la oportunidad para sancionar los proyectos de ley o devolverlos con objeciones, el artículo 166 de la Constitución Política señala que “El Gobierno dispone del término 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. Si transcurridos los indicados términos, el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo. (...)”.

20 Con referencia al término en días hábiles pueden consultarse, entre otras, las Sentencias C-268 de 1995, C-380 de 1995, C-292 de 1996, C-510 de 1996 y C-028 de 1997.

21 Cfr. Folio 653

22 La Corte ya ha distinguido entre el término para ejercer la facultad para objetar un

proyecto de ley y la fecha de recibo del texto de objeciones en el Congreso de la República. Ver la sentencia C-470 de 2006, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, en donde señaló: “La Corte observa que si bien el escrito tiene fecha de recibo 13 de febrero de 2006 (fl. 25), el mandato del artículo 166 de la Carta fue cumplido. En efecto, el artículo no prescribe que el recibo deba darse dentro de los 20 días siguientes, sino que la devolución debe darse dentro de tal término. Siendo la fecha de suscripción 9 de febrero, es dable afirmar que la devolución se dio el 10 de febrero, día hábil anterior a la fecha de recepción.”

23 Gaceta del Congreso No. 400 de 2006, página 46, dice: “Por instrucciones de la Presidencia y de 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. Honorables Senadores, los proyectos para debatir y votar en la sesión siguiente son: || Con informe de objeciones || • Proyecto de ley número 024 de 2004 Senado (Acumulados 76 y 77 Senado), 404 de 2005 Cámara, por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud.”

24 Gaceta del Congreso No. 401 de 2006, página 6.

25 Gaceta del Congreso No. 400 de 2006, páginas 11 y 12: “Referencia, Informe sobre las Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley 404 de 2005 Cámara, 024 de 2004 Senado, y sus acumulados 76, 77 del Senado, por la cual se dictan disposiciones en materia de Talento Humano. || Dando cumplimiento a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva del Senado y la Cámara, en cumplimiento con lo dispuesto por el artículo 167 de la Constitución Nacional 66, 199 de la Ley 5ª de 1992, de manera atenta rendimos informe a las Objeciones Presidenciales por inconstitucionalidad e inconveniencia al Proyecto de la Referencia en los siguientes términos, la cual se anexan en el informe, y se propone: Por lo anteriormente expuesto solicitamos a la Plenaria de la Corporación acoger el presente informe sobre las Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley referido. Firman Dilian Francisca Toro, Dieb Maloof, Manuel Enríquez Rosero, Eduardo Benítez, Jaime Restrepo Cuartas, Elías Raad y Venus Albeiro Silva. || Puede someter el informe sobre las Objeciones, Presidente. || Dirige la Sesión el señor Presidente, honorable Representante Alfredo Cuello Baute: En consideración el informe a las objeciones presidenciales, tiene la palabra la Representante María Isabel Urrutia. Intervención de la honorable Representante María Isabel Urrutia Ocoró: Presidente, este es un Proyecto que viene de la Comisión Séptima y los dos ponentes no se encuentran en la sala, le pediría que se aplase el Proyecto para su votación, porque veo que no están ellos para defender o aceptar las objeciones, señor Presidente. || Dirige la Sesión el señor Presidente, honorable Representante Alfredo Cuello Baute: Tiene la palabra el Representante Wilson Borja. || Intervención del honorable Representante Wilson Borja Díaz: Gracias Presidente. En el Orden del Día ni siquiera aparece el número de Gaceta del Congreso quedaron de entregarla, no conozco ni las Objeciones del Gobierno, ni conozco el Acta fuera de lo leído aquí por el Secretario. Cuando hay objeciones del Gobierno a mí me preocupa, porque por lo general son Proyectos de compañeros del Congreso, de iniciativa del Congreso que siempre son rechazados por el Gobierno a última hora, y hay quien los acoge tan rápidamente y nosotros no los conocemos. Propondría que lo aplacen y que me hagan llegar tanto las Objeciones a la bancada nuestra, como la Gaceta del Congreso respectiva para poderlo conocer, por qué fue objetado ese proyecto de ley. || Dirige la Sesión el señor Presidente, honorable Representante Alfredo Cuello Baute: Secretario ¿qué pasó? || El

Secretario General, doctor Angelino Lizcano Rivera informa: Señor Presidente, la Secretaría asume un error de logística, me informa el Subsecretario, que los auxiliares no alcanzaron a repartir la Gaceta del Congreso o sea que le hace falta la publicidad debida a las objeciones y debe ser aplazado para la próxima Plenaria. || Dirige la Sesión el señor Presidente, honorable Representante Alfredo Cuello Baute: Ha sido anunciado que debe ser aplazado, quiere hacer el uso de la palabra el Representante Germán Restrepo. || Intervención del honorable Representante Restrepo Cuartas Jaime de Jesús: Señor Presidente, iba a sustentar el por qué se mantiene la propuesta y se responden las Objeciones del Gobierno, pero estoy de acuerdo con lo que anota el señor Secretario, de que si no está la debida publicidad y no apareció en la Gaceta del Congreso debe aplazarse, de tal manera que acepto que se aplaze y dentro de ocho días tendremos la oportunidad de ratificar, porque no estamos de acuerdo con las Objeciones que hace la Presidencia. Muchas gracias. || Dirige la Sesión el señor Presidente, honorable Representante Alfredo Cuello Baute: Tiene la palabra el Representante David Luna. || Intervención del honorable Representante David Luna Sánchez: Presidente muchas gracias. En el mismo sentido, yo creo que el informe que estamos en este momento estudiando y el informe siguiente, que hace referencia al Acta de Conciliación al Proyecto de ley número 09 de 2005 Cámara, y 216 también debe ser aplazado, porque no se ha hecho pública el Acta de conciliación, entonces le repito señor Presidente, tanto este proyecto como el siguiente deben ser aplazados porque tienen en este momento un pequeño vicio que es, que no se ha generado su publicidad. Gracias Presidente. || El Secretario General, doctor Angelino Lizcano Rivera informa: Señor Presidente con su anuencia el doctor David Luna va más allá de la Secretaría, íbamos precisamente a informar que esa Acta de Conciliación tampoco llegó de la Imprenta oportunamente, por lo tanto debe ser aplazada. Y seguimos con los Proyectos, Presidente. || Dirige la Sesión el señor Presidente, honorable Representante Alfredo Cuello Baute: Bueno han sido aplazadas las actas de conciliación. || Intervención del honorable Representante Germán Reyes Forero: Con una observación y es la siguiente, está bien que se aplaze pero necesitamos conocer con antelación las Objeciones del Gobierno y el informe de los Congresistas, porque es que además de una vez lo advierto, ese Proyecto supuestamente dizque tiene un consenso dentro de los sectores médicos y de las organizaciones sindicales del país, y resulta que no, yo opino personalmente que ese proyecto sí tuvo vicios formales, vicios de trámite dentro del Congreso de la República, entonces que nos lo hagan llegar y que sea el primer punto del Orden del Día en la próxima sesión Plenaria. Muchas gracias señor Presidente. || Dirige la Sesión el señor Presidente, honorable Representante Alfredo Cuello Baute: Por eso se aplaza Representante, siguiente punto del Orden del Día, Secretario.”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

27 Varios congresistas manifestaron su impedimento, lo cual indica que los presentes sabían que se procedería a votar. Gaceta del Congreso No. 400 de 2006

28 Gaceta del Congreso No. 400 de 2006, página 15. Dice: “Con su anuencia Presidente, me permito anunciar los proyectos para el otro martes a las tres de la tarde. || Informe de Objeciones Presidenciales al Proyecto 404 de 2005 Cámara, 024 de 2004 Senado, acumulado al Proyecto 076 y 077 de 2004. (...) Señor Presidente están leídos los temas para el otro martes a las tres de la tarde, la Secretaría le informa que se ha agotado el Orden del Día.”

29 Gaceta del Congreso No. 372 de 2006, páginas 4-6.

30 Corte Constitucional, sentencia C-470 de 2006, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra

31 Artículos 12, 16, y 29 del proyecto de ley objetado.

32 Ver entre otras, las sentencias C-266 de 1995, MP: Hernando Herrera Vergara, SV: José Gregorio Hernández Galindo y Vladimiro Naranjo Mesa; C-032 de 1996, MP: Fabio Morón Díaz; C-737 de 2001, MP: Eduardo Montealegre Lynett, SV parcial Alfredo Beltrán Sierra; SV: Marco Gerardo Monroy Cabra, Clara Inés Vargas Hernández; C-005 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa, AV: Jaime Araujo Rentería, C-078 de 2003, MP: Clara Inés Vargas Hernández, SV de Eduardo Montealegre Lynett; C-121 de 2003, MP: Clara Inés Vargas Hernández

33 Sentencia C-299 de 1994, MP: Antonio Barrera Carbonell.

34 Sentencia C-209 de 1997, MP: Hernando Herrera Vergara.

35 Sentencia C-1162 de 2000, MP: José Gregorio Hernández Galindo.

36 Corte Constitucional, C-650 de 2003, MP: Manuel José Cepeda, en donde la Corte encontró parcialmente fundadas las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 030 de 2001, 084 de 2001 - acumulados Cámara, número 278 de 2002 Senado, "por medio de la cual se reconoce legalmente la profesión de comunicador social y periodista y se dictan otras disposiciones."

37 Ver, por ejemplo, la sentencia C-947 de 1999, MP: José Gregorio Hernández Galindo, en donde la Corte encontró fundadas las objeciones presidenciales a un proyecto de ley en el que el legislador expresamente creó una entidad pública descentralizada del orden nacional de naturaleza especial, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, vinculada al Ministerio de Salud y que funcionaría en las instalaciones del Hospital Francisco de Paula del Distrito de Barranquilla, sin que mediara la iniciativa gubernamental o su aval.

38 Ver, por ejemplo, la sentencia C-121 de 2003, MP: Clara Inés Vargas Hernández, en donde la Corte encontró fundadas las objeciones a un proyecto de ley que transformaba la naturaleza jurídica de la Universidad Militar Nueva Granada que funcionaba como unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Defensa, para convertirlo en ente universitario autónomo del orden nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y organización interna propia, de acuerdo con sus necesidades y determinación.

39 Ver, por ejemplo, las sentencias C-987 de 2004 y C-650 de 2003 Mp: Manuel José Cepeda Espinosa, en las que la Corte encontró fundadas las objeciones a un proyecto de ley que no tuvo ni la iniciativa ni el aval gubernamental y en el que se asignaba nuevas funciones al Ministerio de Protección Social (la administración de un fondo-cuenta) que no estaban dentro del ámbito regular de funciones de dicha entidad, y posteriormente declaró inexecutable el texto aprobado por el Congreso por no haber incorporado las modificaciones ordenadas en la sentencia C-650 de 2003. Ver también la sentencia C-570 de 2004, MP: Manuel José Cepeda, SV parcial: Rodrigo Escobar Gil, en donde la Corte declaró la inexecutable de la sustitución de varios consejos profesionales creados antes de Ley 842 de 2003, por el COPNIA, como

consejo profesional único encargado de expedir las matrículas profesionales, de llevar el registro de profesionales y de velar por el cumplimiento de las leyes correspondientes sin que mediara iniciativa gubernamental. Ver también la sentencia C-063 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño, donde la Corte declaró infundadas las objeciones a un proyecto de ley que asignaba funciones a un Ministerio porque tales funciones estaban directamente relacionadas con los objetivos misionales de los ministerios, en virtud de lo cual la aprobación de la ley tampoco requerirá de la iniciativa del Gobierno Nacional. En la Sentencia C-482 de 2002, MP: Álvaro Tafur Galvis, la Corte señaló que resultaba inconstitucional, por violación de la reserva de iniciativa gubernamental una norma que asignaba como función a los Ministros de Salud y de Educación la de hacer parte de un Colegio Nacional de Bacteriología creado por la misma ley.

40 Ver, por ejemplo, la sentencia C-078 de 2003, MP. Clara Inés Vargas Hernández, SV: Eduardo Montealegre Lynett, en donde la Corte encuentra fundadas las objeciones a un proyecto que trasladaba una entidad del sector central al descentralizado.

41 Ver, por ejemplo, la sentencia C-121 de 2003, MP: Clara Inés Vargas Hernández, precitada.

42 Ver, por ejemplo, la sentencia C-570 de 2004, MP: Manuel José Cepeda, precitada.

43 Ver, por ejemplo, la sentencia C-470 de 2006, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, en donde la Corte declaró infundadas las objeciones a un proyecto que asignaba funciones públicas a una entidad previamente creada. Ver también la sentencia C-452 de 2006, MP: Humberto Antonio Sierra Porto, en donde la Corte declara infundadas las objeciones contra un proyecto que se limitaba a ratificar que la Sociedad Geográfica de Colombia, Academia de Ciencias Geográficas, es una entidad oficial, con personería jurídica, adscrita al Ministerio de Educación Nacional, naturaleza jurídica que ha tenido desde su creación mediante decreto núm. 809 de 1903.

44 Ver, por ejemplo, la sentencia C-063 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño, precitada.

45 Ver sentencias C-089A de 1994, MP. Vladimiro Naranjo Mesa y C-447 de 1996, MP. Carlos Gaviria Díaz;

46 El gobierno objetó todas las disposiciones que se refieren al Consejo Nacional de Talento Humano, por lo que en este aparte todo el análisis del contenido material tiene como fundamento las normas objetadas por el gobierno

47 Artículo 6, Parágrafo 3 del proyecto de ley dice: “Los acuerdos del Consejo Nacional del Talento Humano tendrán carácter meramente consultivo y Asesor.”

48 Artículo 6, Parágrafo 2 del proyecto de ley dice: “Para todos los efectos el Consejo creado en la presente ley sustituye al Consejo Nacional para el Desarrollo de los Recursos Humanos en Salud.”

49 Decreto 1849 de 1992, “por el cual se crea el consejo nacional para el desarrollo de los recursos humanos en salud,” Artículo 1.- Créase con carácter permanente el Consejo Nacional para el desarrollo de los Recursos Humanos en Salud, como organismo coordinador

entre los Ministerios de Salud, Educación y Trabajo y Seguridad Social, adscrito al Ministerio de Salud.”

50 Fueron objetadas expresamente las funciones de los literales d), e), f), h), y j) del artículo 6 del proyecto

51 Literales b), c), g) y k) del artículo 6 del proyecto del proyecto de ley

52 Literales e), i) y artículo 29 del proyecto de ley

53 Ley 790 de 2002, Artículo 5º. Fusión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud. Fusióñese el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud y confórmese el Ministerio de la Protección Social. Los objetivos y funciones del Ministerio de la Protección Social serán las establecidas para los ministerios fusionados. || Cuando alguna de las funciones de los Ministerios fusionados deba ser realizada por otra entidad pública nacional el Presidente de la República podrá reasignar dichas funciones en ejercicio de las facultades extraordinarias a las que se refiere el artículo 16 de la presente ley. || Artículo 6º. Adscripción y vinculación. Los organismos adscritos y vinculados de los Ministerios que se fusionan pasarán a formar parte de los Ministerios que se conforman, en los mismos términos de la fusión.

54 Artículo 6, a) Dictar su propio reglamento y organización

55 Artículo 6, 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;

56 Artículo 6, 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;

57 Artículo 6, g) Promover y proponer las políticas que orienten los estudios, análisis e investigaciones relacionadas con el desarrollo del Talento Humano en Salud;

58 Artículo 6, i) Dar concepto técnico al Ministerio de la Protección Social sobre la definición del manual de tarifas;

59 Artículo 6, 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;

60 Artículo 6, l) Las demás funciones que se generen con ocasión de la reglamentación de la presente ley.