

Sentencia C-947/99

ENTIDAD DEL ORDEN NACIONAL-Creación

Una disposición o conjunto de disposiciones legales mediante las cuales se crea, suprime, modifica o transforma una entidad del orden nacional, que incida en la estructura de la administración nacional, no hace parte de aquellas que pueden ser objeto de proyecto presentado en el seno de las cámaras por miembros del Congreso. En estos casos se está ante la excepción a la regla general de la libre iniciativa, y, por mandato constitucional expreso, tales iniciativas únicamente pueden provenir del Ejecutivo, esto es, tan sólo el ministro o ministros cuyas carteras guarden relación con los correspondientes temas pueden acudir ante el Congreso para presentar el proyecto en cuestión y su exposición de motivos. Está probado que el proyecto de ley en referencia, que, a pesar de su título, no transforma sino que crea una entidad del orden nacional, no tuvo origen en la iniciativa del Gobierno. Por el contrario, éste se opuso a su aprobación.

INICIATIVA DEL CONGRESO EN MATERIA DE GASTO PUBLICO

La Constitución de 1991 ha devuelto al Congreso la iniciativa en materia de gastos, y destaca que la inexequibilidad aquí declarada no modifica esa jurisprudencia ni recae sobre el uso que de tal iniciativa en el gasto -particularmente de carácter social- ha hecho un miembro del Congreso, sino que alude de manera muy específica al hecho de que, por la materia misma de las disposiciones contenidas en el proyecto (art. 150, numeral 7, de la Constitución), las leyes correspondientes, como esta, “sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno”, en los incontrovertibles términos del artículo 154 de la Constitución.

INSTITUTO MATERNO INFANTIL DE LA COSTA CARIBE-Creación inconstitucional

En el asunto ahora considerado la iniciativa gubernamental exclusiva resulta, no de la referencia a gasto público -menos todavía tratándose de gasto social- sino de la modificación de la estructura de la administración nacional y de la creación de una entidad del orden nacional como lo es el Instituto Materno Infantil de la Costa Caribe. La Corte se ve precisada a declarar la inexequibilidad del proyecto de ley por la protuberante existencia del vicio de

forma insubsanable que se ha configurado, pero llama la atención de las ramas y organismos competentes en relación con el uso razonable y proporcional que deben hacer de las potestades que en la Constitución les han sido adscritas, pues no han de olvidar -en el ejercicio de ninguna de ellas- que, como lo expresa el artículo 366 de la Constitución, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado, ni tampoco perder de vista que, según la misma norma, será objetivo fundamental de la actividad estatal “la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud (se subraya), de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”. De allí que, con carácter imperativo, tal disposición estatuya que en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

Referencia: OP-029

Objeciones presidenciales contra el proyecto de ley número 120/98 Senado, 132/98 Cámara, “Por medio del cual se transforma el Instituto Materno Infantil de la Costa Caribe en Empresa Social del Estado”.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Santa Fe de Bogotá, D.C., primero (1) de diciembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, en uso de sus atribuciones constitucionales, al decidir sobre las objeciones presidenciales formuladas contra el proyecto de ley número 120/98 Senado, 132/98 Cámara de Representantes, “Por medio del cual se transforma el Instituto Materno Infantil de la Costa Caribe en Empresa Social del Estado”, cumplidos los requisitos que señala el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El proyecto de ley en referencia, que fue aprobado por el Congreso de la República, enviado

al Presidente de la República para su sanción y objetado por éste, dice textualmente:

LEY No.

POR LA CUAL SE TRANSFORMA EL INSTITUTO MATERNO INFANTIL DE LA COSTA CARIBE EN
EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA;

Artículo 1º. Créase el Instituto Materno infantil de la Costa Caribe “ELISITA RONCALLO DE ROSADO” como Empresa Social del Estado.

Artículo 2º. La naturaleza jurídica del Instituto Materno Infantil de la Costa Caribe “ELISITA RONCALLO DE ROSADO” -Empresa Social del Estado- que se crea mediante esta ley de conformidad con el artículo 194 de la Ley 100, es una entidad pública descentralizada del orden nacional de naturaleza especial, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, vinculada al Ministerio de Salud y funcionará en las instalaciones del Hospital Francisco de Paula del Distrito de Barranquilla.

Artículo 4º. La Empresa Social del Estado Instituto Materno Infantil tendrá como domicilio el Distrito Industrial, Comercial y Portuario de Barranquilla.

Artículo 5º. La Dirección y Administración de la Empresa Social del Estado Instituto Materno Infantil, estará a cargo de la Junta Directiva y del Director o Gerente quien será su representante legal, nombrado por el Presidente de la República en terna que presente la Junta Directiva.

Artículo 6º. La Junta Directiva será integrada por:

1. El Ministro de Salud o su Delegado quien la presidirá
2. El Gobernador de cada Departamento o su delegado
3. El señor Alcalde de cada ciudad aportante o su delegado

4. Un representante designado por el comité científico de la Empresa Social del Estado del Instituto Materno Infantil de la Costa Caribe- “ELISITA RONCALLO DE ROSADO”.

5. Un representante de las asociaciones científicas cuyo objeto tenga relación con las funciones de la empresa social del Estado Instituto Materno Infantil de la Costa Caribe.

El Director de la Empresa Social del Estado Instituto Materno Infantil de la Costa Caribe “ELISITA RONCALLO DE ROSADO” será el secretario de la Junta Directiva y tendrá derecho a voz pero no a voto.

Artículo 7º Los recursos del Instituto Materno Infantil de la Costa Caribe “ELISITA RONCALLO DE ROSADO” Empresa Social del Estado son:

a) Los que reciba de la Nación;

b) Los dineros que recaude por cuenta de servicios;

c) Los aportes que los departamentos efectúen, producto de un acuerdo interinstitucional entre éstos;

d) Las donaciones que reciba;

e) Las demás que adquiera a cualquier título.

Artículo 8º. El establecimiento creado por el artículo primero de la presente ley, vinculará a su planta de personal a los trabajadores y funcionarios activos de la Fundación Hospital Infantil Francisco de Paula.

Artículo 9º. El Gobierno Nacional reglamentará la organización, funcionamiento régimen jurídico de persona de control interno y control fiscal de la empresa social del Estado Instituto Materno Infantil de la Costa Caribe “ELISITA RONCALLO DE ROSADO”.

Artículo 10. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

(siguen firmas)

El Presidente de la República objeta el proyecto transcrito por los siguientes motivos:

1) Por cuanto considera que, dada su materia -que implica modificación de la estructura de la administración nacional (art. 150, numeral 7, C.P.)-, ha debido tener origen en el Gobierno Nacional, según lo dispone el artículo 154 Ibídem, y no lo tuvo.

2) Por vulnerar el artículo 356 de la Carta, toda vez que establece una intervención de la Nación en obras de competencia de las entidades territoriales.

A juicio del Presidente, la competencia en materia de salud recae en los departamentos y municipios y, por eso, el proyecto de ley no puede asignar competencias a la Nación, desconociendo ordenamientos jurídicos de mayor jerarquía, sin dejar de lado que ello sería crear gasto a cargo de la Nación para los mismos fines para los cuales la Nación les está transfiriendo a dichas entidades parte de sus ingresos corrientes.

Es más -afirma el Jefe del Estado-, se estaría dando doble asignación presupuestal para el mismo fin.

Dice el Presidente que la duplicación del gasto en las distintas esferas y la falta de una precisa alinderación de responsabilidades políticas, administrativas y presupuestales socava el modelo de autonomía territorial consagrado en la Constitución Política.

II. INTERVENCIONES CIUDADANAS

Según informe de la Secretaría General de esta Corporación, dentro del término de fijación en lista no hubo intervención alguna.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la inexecutable del proyecto por estimar fundadas las objeciones presidenciales, ya que ha debido ser objeto de iniciativa gubernamental exclusiva, según lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. Iniciativa privativa del Gobierno en las materias señaladas por el artículo 150, numeral 7, de la Constitución

La Corte habrá de declarar que el proyecto de ley objetado es inconstitucional por razón de un vicio insubsanable en el trámite de su expedición.

En efecto, resulta indudable que, al crear una entidad pública descentralizada del orden nacional, así sea de naturaleza especial, el Congreso ha ejercido la facultad prevista en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución, que le atribuye: “7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional (subraya la Corte), 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”.

Respecto de esa función legislativa, el artículo 154 de la Constitución establece, de manera precisa y clara que las leyes a que se refieren varios numerales del artículo 150 *Ibíd*em, entre otros el 7, “sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno”.

Ello significa que una disposición o conjunto de disposiciones legales mediante las cuales se crea, suprime, modifica o transforma una entidad del orden nacional, que incida en la estructura de la administración nacional, no hace parte de aquellas que pueden ser objeto de proyecto presentado en el seno de las cámaras por miembros del Congreso. En estos casos se está ante la excepción a la regla general de la libre iniciativa, y, por mandato constitucional expreso, tales iniciativas únicamente pueden provenir del Ejecutivo, esto es, tan sólo el ministro o ministros cuyas carteras guarden relación con los correspondientes temas pueden acudir ante el Congreso para presentar el proyecto en cuestión y su exposición de motivos.

Así lo ha querido el Constituyente, como en efecto lo ha advertido en el presente caso el Presidente de la República.

Está probado que el proyecto de ley en referencia, que, a pesar de su título, no transforma sino que crea una entidad del orden nacional, no tuvo origen en la iniciativa del Gobierno. Por el contrario, éste se opuso a su aprobación (Fl. 51).

En cambio, consta en el expediente que la iniciativa provino del Senador José Name Terán.

Las objeciones del Presidente son, entonces, fundadas y así habrá de declararlo la Corte.

2. Las prerrogativas del Gobierno en materia legislativa a la luz del Estado Social de Derecho. La iniciativa del Congreso en materia de gasto público. Exacto alcance de la inexecutableidad que se declara

El hecho de que prosperen las objeciones presidenciales por la razón expuesta -que obliga a la Corte a declarar inexecutable el proyecto examinado- no impide a esta Corporación formular algunas observaciones, desde el punto de vista constitucional, surgidas primordialmente de las razones en que se fundó el Congreso de la República tanto al tramitar y aprobar la iniciativa como al insistir en ella después de formuladas por el Jefe del Estado las glosas objeto de estudio.

Quiso el Congreso ejercer una función estatal de primera importancia en el Estado Social de Derecho. Ella le corresponde al legislador aunque en la Carta Política se haya circunscrito al Gobierno, de manera exclusiva, la facultad de presentar el correspondiente proyecto de ley.

Tal función -estima la Corte- constituye a la vez un deber ineludible del Estado, según lo prescribe el artículo 49 de la Constitución, y es claro que la carencia de los más elementales servicios de salud por un sector muy importante de la población, particularmente por los niños -que tienen derecho fundamental prevalente a obtener protección estatal especial en ese campo (art. 44 C.P.)- debe propiciar la actividad de las autoridades para justificar su existencia.

Así, pues, el Gobierno, que está obligado a obrar en colaboración armónica con la Rama Legislativa del Poder Público (art. 113 C.P.) para lograr los fines del Estado, no puede ser ajeno a las necesidades sentidas y actuales de la población en materia de salud, que repercuten en la vida, en la integridad personal de los niños y en la dignidad humana que en ellos debe ser preservada, ni fincar una actitud indolente al respecto en la potestad exclusiva que tiene -y que aquí se reivindica- de presentar proyectos de ley orientados a la atención de esas necesidades, cuya solución eficiente no puede ser postergada de modo indefinido.

La Corte se ve precisada a declarar la inexecutableidad del proyecto de ley por la protuberante existencia del vicio de forma insubsanable que se ha configurado, pero llama la atención de las ramas y organismos competentes en relación con el uso razonable y proporcional que

deben hacer de las potestades que en la Constitución les han sido adscritas, pues no han de olvidar -en el ejercicio de ninguna de ellas- que, como lo expresa el artículo 366 de la Constitución, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado, ni tampoco perder de vista que, según la misma norma, será objetivo fundamental de la actividad estatal “la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud (se subraya), de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”. De allí que, con carácter imperativo, tal disposición estatuya que en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

El artículo 365 de la Constitución indica, por otra parte, que los servicios públicos -entre los cuales está el de la salud en primer término- son inherentes a la finalidad social del Estado, y que es deber del mismo Estado, utilizando las herramientas que le ha entregado la Constitución -cada Rama del Poder Público y cada órgano dentro de la órbita de sus competencias-, asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Por tanto, no ha de ser solamente el gasto público y su dimensión lo que tenga en cuenta el Ejecutivo para, en uso de su facultad privativa -en los casos que la Carta Política contempla- proponer al Congreso o avalar en su seno una iniciativa de ley, sino que los fundamentos y postulados del Estado Social de Derecho tendrían que incorporarse a su análisis con el fin de no frustrar las expectativas de la población y los buenos propósitos que en un momento dado puedan animar al Congreso para realizar finalidades previstas en la Constitución.

Infortunadamente, el conjunto de objetivos sociales que surge de la normatividad constitucional que se resalta puede verse frustrado por el uso que el Gobierno haga de la potestad contemplada en el artículo 154 de la Constitución cuando se trata de iniciativas de su exclusivo resorte.

En virtud de ese perentorio mandato constitucional, la Corte no tiene opción distinta de declarar la inconstitucionalidad del proyecto de ley en estudio, muy a pesar de los plausibles objetivos sociales del mismo, que en este caso resultan innegables.

Ahora bien, la Corte reitera lo dicho en varias de sus providencias en el sentido de que la Constitución de 1991 ha devuelto al Congreso la iniciativa en materia de gastos, y destaca

que la inexequibilidad aquí declarada no modifica esa jurisprudencia ni recae sobre el uso que de tal iniciativa en el gasto -particularmente de carácter social- ha hecho un miembro del Congreso, sino que alude de manera muy específica al hecho de que, por la materia misma de las disposiciones contenidas en el proyecto (art. 150, numeral 7, de la Constitución), las leyes correspondientes, como esta, “sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno”, en los incontrovertibles términos del artículo 154 de la Constitución.

La Corte insiste en que las leyes que decretan gasto público -en sí mismas y aparte de otras exigencias constitucionales como la que en esta oportunidad se resalta (estructura de la administración nacional)- “no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, de proponer proyectos sobre las referidas materias” (Sentencia C-360 del 14 de agosto de 1996. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

En el asunto ahora considerado la iniciativa gubernamental exclusiva resulta, no de la referencia a gasto público -menos todavía tratándose de gasto social- sino de la modificación de la estructura de la administración nacional y de la creación de una entidad del orden nacional como lo es el Instituto Materno Infantil de la Costa Caribe.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones que preceden, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar fundadas las objeciones presidenciales y en consecuencia INEXEQUIBLE el proyecto de ley número 120/98 Senado, 132/98 Cámara de Representantes, “Por medio del cual se transforma el Instituto Materno Infantil de la Costa Caribe en Empresa Social del Estado”.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-947/99

OBJECION PRESIDENCIAL-Alcance de competencia de la Corte Constitucional (Aclaración de voto)

La competencia para decidir definitivamente sobre los proyectos de ley objetados por el Gobierno como inconstitucionales, se circunscribe al examen de constitucionalidad. No podría ser de otra manera, dado que las glosas formuladas tienen carácter constitucional y no de conveniencia. En esta ocasión, la Corte luego de concluir su tarea de confrontación constitucional, confiada por la Carta, se ha detenido a examinar la conveniencia del proyecto sobre la que se pronuncia en términos favorables, lo que contrasta con la inexequibilidad que deja establecida de manera inequívoca.

Referencia: O.P.-029

Objeciones presidenciales contra el proyecto de ley número 120/98 Senado, 132/98 Cámara,

“Por medio del cual se transforma el Instituto Materno Infantil de la Costa Caribe en Empresa Social del Estado”.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Las funciones atribuidas a la Corte Constitucional, deben ser cumplidas en los estrictos y precisos términos previstos en el artículo 242 de la Constitución Política. En este sentido, la competencia para decidir definitivamente sobre los proyectos de ley objetados por el Gobierno como inconstitucionales, se circunscribe al examen de constitucionalidad. No podría ser de otra manera, dado que las glosas formuladas tienen carácter constitucional y no de conveniencia.

En esta ocasión, la Corte luego de concluir su tarea de confrontación constitucional, confiada por la Carta, se ha detenido a examinar la conveniencia del proyecto sobre la que se pronuncia en términos favorables, lo que contrasta con la inexequibilidad que deja establecida de manera inequívoca. La Corte, en el fondo, censura la inhibición legislativa del Gobierno o su aparente falta de patrocinio respecto del mentado proyecto, en lo que percibe cierto grado de insensibilidad frente a una iniciativa plausible, que se anticipa a rechazar calificándola de “actitud indolente”.

No solamente como magistrados, sino también como ciudadanos, consideramos necesario que el gasto público social se incremente sustancialmente y que se adelanten obras que respondan a las necesidades más apremiantes de la población infantil. Sin embargo, ello no permite suponer que la objeción legítimamente interpuesta, como medio obligatorio y no simplemente facultativo de control de constitucionalidad, obedezca a un propósito mezquino y sea ella correlativa a un abuso de la potestad de la iniciativa legislativa.

Fecha ut supra

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado