



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN 01239066

AÑO IX - Nº 150

Santa Fe de Bogotá, D. C., viernes 19 de mayo de 2000

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

GUSTAVO BUSTAMANTE MORATTO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 138 DE 1999-CAMARA

*por la cual se adoptan medidas para la educación Universitaria y se dictan otras disposiciones.*

Señor Presidente

De la Comisión Sexta Constitucional

Honorables Representantes

Cumplimos con el honroso encargo de rendir ponencia al Proyecto de ley número 138 de 1999 "por la cual se adoptan medidas para la educación Universitaria y se dictan otras disposiciones", cuyo estudio no fue encomendado.

El texto del proyecto y la intención de la autora es precisamente convertir al Hospital San Juan de Dios en Monumento Nacional y tratar de que continúe siendo un centro especial para la educación universitaria que imparta la Universidad Nacional. Para cumplir con la pendencia encomendada nos permitimos hacer un recuento histórico de la vida útil de esta importante institución.

#### HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS

##### Reseña histórica

La Fundación San Juan de Dios fue creada el 21 de octubre de 1564 por el Arzobispo fray Juan de los Barrios y Toledo, llamando inicialmente al hospital "San Pedro", con el objeto de atender a las personas de más escasos recursos económicos. En el año de 1630 Felipe II dio su permiso para que la comunidad de los hermanos hospitalarios de San Juan de Dios se hicieran cargo del hospital. En vista de lo pequeño de la edificación, en 1723, siendo director fray Pedro Pablo Villamar, se compraron los terrenos ubicados entre las calles 11 y 12 de la carrera 9ª y 10, iniciándose allí la construcción del hospital "Jesús, María y José", que luego se llamaría hospital San Juan de Dios en honor del fundador de la orden hospitalaria, inaugurado en 1731. El hospital se inició con una capacidad de 20 camas la cual en el año de 1807 ya había

llegado a 300. En 1761 se inició la actividad docente bajo la orientación de don Miguel de Islan.

Luego de la independencia de España, en 1835 la providencia de Cundinamarca decretó la conformación de la primera junta administradora compuesta por el Síndico Personero de Cundinamarca y el Sindicato, del hospital, junto con 2 personas nombradas por el Gobernador. En 1864 el Doctor Antonio Vargas de Reyes fundó una escuela de medicina de carácter particular, que en 1865 contrató con el hospital su utilización para dictar allí las clases de clínica y obstetricia prestándole a cambio: 2 médicos, 2 cirujanos, 1 farmacéutico, 2 practicantes y una enfermera. En 1870 la Beneficencia de Cundinamarca empezó a administrar el hospital por ser una institución de caridad en 1994 se crea el Instituto Materno Infantil, por acuerdo No. 14 de la Junta de la Beneficencia y en 1996 fue adscrito al H.S.J.D. En 1973 se inicia la crisis que se va agudizando al ser transferida la administración retornándole los hospitales de Beneficencia de Cundinamarca, la que se niega a aceptarla, por lo cual en 1977 el Ministerio de Salud decide intervenir los hospitales, mediante Resolución 5464 del 19 de agosto, y en 1979 el Gobierno Nacional por Decreto 290 y 1374 reconfiguró la Junta Directiva de la Fundación y adoptó sus estatutos.

#### El por qué de la crisis

En una historia que ha transcurrido por los tiempos de la colonia, la independencia y la república, tras casi 5 siglos de existencia, es natural que la Fundación haya tenido que soportar muchos momentos difíciles, pero es nuestro deber hacer un juicioso análisis de las razones de la crisis para comprender quienes son los responsables de la actual situación.

#### De la forma cómo se realizó la administración del hospital.

Una vez se produjo la muerte del fundador fray Juan de los Barrios y Toledo, el Virreinato español asumió el manejo del hospital, y con el advenimiento de la independencia la Fundación fue objeto de los avatares de la naciente República que como es bien

conocido vivió una larga etapa de inestabilidad política y constitucional pasando por el Gobierno libre e independiente de Cundinamarca, la Gran Colombia y las constituciones de la República Federal y República Unitaria.

Siendo como era el hospital el más importante de la época los diferentes gobiernos tuvieron que facilitar su funcionamiento, por lo que asumieron la administración de los bienes de la Fundación y le dieron un trato jurídico de acuerdo con las diferentes condiciones políticas que se vivían, sumiéndola en una gran confusión sobre su calidad jurídica. En 1835 la providencia de Cundinamarca ordena la constitución de una Junta Directiva compuesta por 4 personas; y finalmente, en el año 1870 el Gobierno le entrega a la Beneficencia de Cundinamarca la administración de los bienes de la Fundación mediante contrato gratuito.

La administración por parte de la Beneficencia tuvo afectos desastrosos para la Fundación, durante este período son enajenados sus bienes de mayor valor patrimonial, llegándose al extremo que en el momento que la Beneficencia observa la incapacidad financiera de la institución decide entregar los hospitales, que se la entregaban decidió renunciar al contrato, por lo cual el Gobierno Nacional en el año de 1979, mediante Decreto reconstruye la Junta Directiva de la Fundación y le devuelve lo poco que quedaba de sus bienes, más sus deudas.

#### **Muchas obligaciones, ningún derecho y ninguna voluntad**

Para el año 1979 ya hacía algo más de 350 años que la Fundación no ejercía las funciones de administración de sus propios bienes y hospitales, por lo que iba a resultar muy difícil que pudiera hacer, pero adicionalmente, sus recursos económicos habían sido despilfarrados por la administración designadas por los diferentes gobiernos; la crisis financiera era de tal magnitud, que aprovechando la existencia la nueva normatividad en materia de sistema nacional de salud, el Ministerio de ramo, mediante Resolución 5464 del 19 de agosto de 1977 había decidido intervenir técnica y científicamente los 2 hospitales nombrando para ello directores interventores.

La abrupta y antitécnica conformación de la Junta Directiva de la Fundación hecha por los Decretos 190 y 1374 de 1979 nunca resolvió el problema administrativo de la Fundación por el contrario lo agravó, puesto que después de tantos años de no existir, solo una directiva que contara con la participación de personas interesadas en la vida de los hospitales, y conocedoras de su real situación habría asumido con posibilidades de éxito la tarea, pero el Decreto conformó tal dirección con personas alejadas de la vida de la institución.

En consecuencia la Directiva de la Fundación nunca asumió la obligación de administrar los hospitales, solamente nombró un Síndico que se dedicó a las tareas de pagos de pensiones y cesantías, pero la administración de los hospitales le fue delegada a los directores interventores, los cuales ahondaron la caótica situación económica de la fundación.

#### **Agregado científico y social**

Además, la fundación tiene otros elementos que la colocan como la IPS de mayor importancia no solo a nivel nacional sino en América Latina, cuenta con la más alta tecnología y desarrollo científico, su potencial en investigación en el área de la salud es de talla mundial al contar entre sus dependencias con el Instituto Nacional de Inmunología, el cual debe definir su ubicación dentro de la estructura de la fundación.

Otro elemento importante que diferencia a los Hospitales de la Fundación San Juan de Dios de otros hospitales, es que ellos prestan servicio a 29 de los 32 departamentos que conforman el país, siendo este servicio dedicado a los sectores más abandonados del país como los anteriores territorios nacionales.

Consideramos que seguir hablando del legado cultural, histórico y científico del Hospital San Juan de Dios, es como crear una página interminable en la historia de Colombia, donde deben detenerse con respeto y admiración todos los que luchamos por preservar nuestra historia y compartir los adelantos científicos y sobre todo hacer esfuerzos para que la salud del pueblo sea atendida dentro de los parámetros de la economía y eficiencia.

#### **Iniciativa legislativa para gasto público**

##### **En Sentencia C-343/95 la Corte Constitucional ha dicho:**

*“... La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público no conlleva la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes serán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos. Algunos miembros del Congreso de la República sí podían presentar el proyecto de ley bajo examen y por ende, podían también ordenar la asignación de partidas para la reparación y manutención del Templo de San Roque en la ciudad de Barranquilla. Naturalmente, en virtud de lo expuesto tanto la Constitución como la ley exigen que la ejecución del gasto decretado en ese proyecto dependa de su inclusión en el Presupuesto General de la Nación, para lo cual necesariamente habrá de contarse con la iniciativa o con la autorización expresa del Gobierno Nacional, en particular la del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público. Esta Corte declarará la exequibilidad formal del proyecto de ley, en cuanto no era necesaria la iniciativa o el aval gubernamental para el trámite legislativo del mismo...”*

Cuando el Gobierno objetó el Proyecto de ley número 156/93-Senado, 45/93 Cámara, “por medio del cual se declara monumento nacional el templo de San Roque, en el Barrio San Roque de la ciudad de Barranquilla, departamento del Atlántico”, la Corte Constitucional en la sentencia transcrita, haciendo referencia al gasto público, dijo:

*“...3. La objeción presidencial desde el punto de vista formal: todo proyecto de ley que decreta un gasto público debe ser presentado o avalado por el Gobierno Nacional.*

El señor Presidente de la República y el señor ministro de Hacienda argumentan que los artículos 22 y 32 y el párrafo del artículo 4° del proyecto de ley bajo revisión, contravienen lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 154 superior, toda vez que, según ellos, los “eventos generadores del gasto público” requieren la iniciativa gubernamental o, cuando menos, el aval del Ministerio de Hacienda, según lo previsto en el artículo 163 de la Ley 5ª de 1992.

De conformidad con lo anterior, se señala en el escrito de objeciones que al tratarse el presente asunto de un proyecto de ley en el que se ordena la asignación de unos recursos para la reconstrucción y mantenimiento del templo de San Roque en la ciudad de Barranquilla, y al no haberse dado el visto bueno por parte del señor Ministro de Hacienda, entonces el trámite legislativo dado al proyecto en mención adolece de un vicio de inconstitucionalidad, por vulneración del precepto superior citado.

Al respecto, debe señalarse que el tema de la iniciativa legislativa en materia de gasto público ha sido objeto de diversas discusiones y análisis a través de la historia constitucional colombiana. En principio, el debate recaía sobre la facultad que podría tener el Congreso de la República para decretar un gasto, o para incluir dentro de la respectiva ley de presupuesto determinados gastos públicos que no hubiesen sido definidos, estudiados o aprobados con antelación por el Gobierno Nacional. Asimismo, se planteaba la necesidad de que, al ser el Gobierno el responsable de realizar el cálculo de las rentas y de los gastos, así como de ejecutar el presupuesto, entonces resultaba indispensable que únicamente el ejecutivo pudiese someter a consideración del legislativo el proyecto de ley de presupuesto. Esta última posición fue recogida en las reformas constitucionales de 1945 y 1968 principalmente, en las que se establecieron algunas limitaciones al Congreso de la República al momento de aprobar la respectiva ley anual de presupuesto. Era el caso, por ejemplo, de la prohibición de aumentar las partidas de gastos propuestos por el gobierno o la imposibilidad de reducir o eliminar las partidas de que trataba el numeral 4° del artículo 76 de la Constitución Política de 1866. De igual forma, a partir de la reforma de 1968 se prohibió a los congresistas presentar proyectos de ley relacionados con gastos, obras e inversiones públicas, es decir, se les quitó la iniciativa del gasto público.

La Asamblea Constituyente de 1991, en lo referente al gasto público, debatió sobre la necesidad de devolver la plenitud de la iniciativa legislativa al Congreso. Para ello, se planteó una distinción necesaria entre la capacidad para decretar un gesto y la posible competencia del legislador para presentar el proyecto de ley anual de presupuesto. Se concluyó a favor de la primera posibilidad, pero se mantuvo la iniciativa gubernamental en materia presupuestal.

Sobre el particular, el constituyente Hernando Yepes Arcila anotó:

*“Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gastos, que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto. Son dos figuras radicalmente distintas. En la teoría política cuando se enuncia y comenta la restricción de la iniciativa parlamentaria de gastos, siempre se hace referencia al presupuesto, que es un acto-condición y no a la ley previa creadora de situaciones jurídicas de carácter general. Por lo demás respecto a la realización o desembolso de las inversiones existen dos actos-condiciones; el primero, su incorporación a los planes y programas de desarrollo económico y social, el segundo su incorporación en los rubros de gastos presupuestales dos instancias capaces de refrenar la demagogia y manirrotismo parlamentarios.”*<sup>1</sup>

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

Al respecto, debe añadirse que en reiteradas oportunidades la Corte Constitucional se ha ocupado de analizar tanto el alcance de la iniciativa legislativa como del principio de legalidad en materia de gasto público<sup>2</sup>. Con todo, resulta de particular interés para efectos del asunto bajo examen, reiterar la doctrina establecida por esta Corporación en la cual se determina que la iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyen en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender esas gastos. En efecto, en Sentencia número C-490 de 1994, la Corte, a propósito de unas objeciones presidenciales, con especial énfasis señaló:

*“Dado que está prohibido hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos (C. P. art. 345) y que éste lo propone el Gobierno, no pudiendo aumentarse partida alguna sin su anuencia, admitir la libre iniciativa legislativa del Congreso para presentar proyectos de ley—con la salvedad del que establece las rentas nacionales y fija los gastos de la administración y de los demás a que alude el artículo 154 de la C.P.; así representen gasto público, no causa detrimento a las tareas de coordinación financiera y disciplina fiscal a cargo del Gobierno.*

*“(2) El presupuesto estima los ingresos fiscales y autoriza los gastos no los crea. Las partidas de gasto que se incorporan en el presupuesto corresponden a los gastos públicos decretados por el Congreso en virtud de leyes anteriores a la que lo adopta. En la ley de apropiaciones se ‘fijan’ los gastos de la administración (C. P. art. 150–11), con base en las leyes precedentes que los han decretado.*

*“No se discute, que respecto de la ley de presupuesto, la Constitución reserva al Gobierno, la iniciativa exclusiva para presentarla (C. P. art. 154) y la atribución de aceptar o rehusar modificaciones a sus propuestas de gastos y a su estimativo de rentas (C. P. arts. 349 y 351). A juicio del Gobierno, la anterior reserva se extiende inclusive a las leyes que sirven de soporte al Ejecutivo para incluir gastos en el presupuesto general de la Nación, esto es, cubre todas las leyes anteriores que decretan gasto público.*

*“(3) El principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otra que el de la libertad. A voces del artículo 154 de la C. P.: ‘Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional de las entidades señaladas en el artículo 146, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución’.*

*“Por vía excepcional, la Constitución, en el artículo citado, reserva a la 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, así como aquellas que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a Empresas Industriales o Comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.*

*“Salvo el caso de las específicas materias de que pueden ocuparse las leyes mencionadas, no se descubre en la Constitución*

<sup>1</sup> Asamblea Nacional Constituyente. *Gaceta Constitucional* número 67, sábado 4 de mayo de 1991, pág. 5.

<sup>2</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena, Sentencias números C-488/92, C-073/93 y C-270/93, entre otros.

una interdicción general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley que comporten gasto público.

*“En realidad, analizadas en detalle las excepciones, ninguna de éstas se traduce en prohibición general para que el Congreso pueda por su propia iniciativa dictar leyes que tengan la virtualidad de generar gasto público, lo cual, de otra parte, sólo será efectivo cuando y en la medida en que se incorpore la respectiva partida en la ley de presupuesto. No obstante, la Corte subraya que las leyes que decreten gasto público no pueden por sí mismas ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos. Tampoco, en concepto de esta Corte, sin que se hubiere incorporado la partida necesaria en la Ley de Presupuesto, se podría pretender en desarrollo del artículo 87 de la C. P., exigir el cumplimiento material de la ley aprobada por el Congreso que comporte gasto público.*

*“Las anotadas excepciones se refieren a las siguientes materias: Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas (C. P. art. 150-3); estructura de la administración nacional (C. P. art. 150-7); autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos (C. P., art. 150-9); Presupuesto General de la Nación (C. P. art. 150-7); autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos (C. P. art. 150-9); Presupuesto General de la Nación (C. P. art. 150-11); Banco de la República y su Junta Directiva (C. P. art. 150-22); normas generales sobre crédito público, comercio exterior y régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso y de la Fuerza Pública (C. P. art. 150-19, literales a), b) y e)); participación en las rentas nacionales o transferencias de las mismas (C. P. art. 154); aportes o suscripciones del Estado a Empresas Industriales o Comerciales (C. P. art. 154); exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (C. P. art. 154).*

*“Por fuera de las materias indicadas se impone el principio de libertad en punto a la iniciativa legislativa. Las excepciones si bien cubren diversas fuentes de gasto público, no agotan el universo de situaciones que pueden ser objeto de ley y que, de manera directa o indirecta, pueden eventualmente representar gasto público desde luego sí con posterioridad se incorpora la partida necesaria en la ley de apropiaciones.*

*“Podría sostenerse que la función del Congreso de ‘establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración’ (C. P. art. 15-11), referida a una materia de iniciativa gubernamental, comprende toda suerte de leyes que decreten gasto público. No obstante, este punto de vista ignora la naturaleza especial de la ley general de presupuesto –a la cual se remite el citado literal–, cuya función se contrae a estimar para el respectivo período fiscal los ingresos y establecer los gastos a los que se aplicarán, todo lo cual presupone la previa sentencia de leyes distintos, unas que hayan arbitrado rentas y otras que hayan decretado gastos.*

*“Las excepciones son de interpretación restrictiva, máxime si ellas suspenden o limitan el principio democrático de la libre iniciativa legislativa que como tal tiene el carácter de regla general. En este orden de ideas la interpretación del Gobierno no se compagina con el tenor de la función constitucional contenida en el numeral 11 del artículo 150 de la Carta que sólo contempla la ley general de presupuesto, más no así las leyes impositivas y las que decretan gasto público las cuales sin embargo sirven de base para que se puedan establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. Por lo que la reserva que en materia presupuestal no puede analógicamente extenderse a otras materias, aunque las mismas lo sirvan de fundamento.*

*“La interpretación que el Gobierno hace del artículo 150-11, de otra parte conducirá a reservar a la iniciativa del Gobierno las leyes que imponen tributos, pues, ‘establecer las rentas,’ no se limitaría a estimar los ingresos sino que abarcaría el acto de su creación del mismo modo que ‘fijar los gastos’ contendría también la acción de crear o decretar los gastos. Si se tiene presente que la Constitución separa cronológica y jurídicamente estos dos momentos –creación y estimación de la renta– creación y autorización del gasto–, se concluye que la tesis planteada carece de sustento.*

*“Desde otro ángulo no resulta convincente la posición del Gobierno. Si el artículo 150-11 de la C. P. incluyese tanto la ley general de presupuesto como la generalidad de las leyes sobre gasto público no se entiende por qué el artículo 154 de la C. P. no se limitó a reservar a la iniciativa del Gobierno las leyes derivadas de esa función constitucional y en cambio adicionalmente impuso la reserva para asuntos específicos que claramente involucran gasto público, como por ejemplo la autorización de aportes o suscripciones del Estado a Empresas Industriales y Comerciales del Estado”<sup>3</sup> (Destacado fuera de texto original).*

Así las cosas, encuentra esta Corporación que algunos miembros del Congreso de la República sí podían presentar el proyecto de ley bajo examen y, por ende, podían también ordenar la asignación de partidas para la reparación y manutención del Templo de San Roque en la ciudad de Barranquilla. Naturalmente, en virtud de lo expuesto, tanto la Constitución como la ley exigen que la ejecución del gasto decretado en ese proyecto dependa de su inclusión en el Presupuesto General de la Nación, para lo cual necesariamente habrá de contarse con la iniciativa con la o autorización exprese del Gobierno Nacional, en particular la del señor ministro de Hacienda y Crédito Público.

Al objetar el proyecto, por lo demás, el presidente de la República invocó a favor de la inconstitucionalidad la Sentencia número C-270 del 13 de junio de 1993, proferida por esta Corte, relativa a las objeciones presidenciales sobre un proyecto de ley que, so pretexto de interpretar disposiciones anteriores, modificaba de manera inmediata las bases para la liquidación de pensiones de congresistas y ex empleados de la Contraloría General de la República.

El caso entonces analizado por la Corte Constitucional difiere a todas luces del presente y del resuelto mediante la Sentencia No. C-490 del 3 de noviembre de 1994, por lo cual la referencia que hace el Gobierno resulta impropia. En efecto, en la Sentencia número C-270 de 1993 la Corte dejó en claro que no podía utilizarse una ley supuestamente interpretativa para modificar “a partir de la fecha de su sanción” el Presupuesto Nacional que se venía ejecutando, como la exige para aumentar las partidas presupuestales el artículo 351 de la Constitución. En realidad el proyecto pretendía modificar, sin seguir los requisitos constitucionales, el presupuesto de gastos que se venía ejecutando.

En consecuencia, al no encontrarse fundada la objeción presidencial, esta Corte declarará la exequibilidad formal del proyecto de ley, en cuanto no era necesaria la iniciativa o el aval gubernamental para el trámite legislativo del mismo.

En el supuesto modo de que se argumente que el Hospital San Juan de Dios no es de propiedad de una entidad pública y que por lo tanto le es aplicable la prohibición contenida en el artículo 355, inciso 1° de la Constitución Política, la Corte Constitucional ha dicho al respecto en la precitada sentencia:

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sala Plena Sentencia número C-490 del 3 de noviembre de 1994. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

**“...La objeción presidencial desde el punto de vista material: el proyecto de ley vulnera el artículo 355 de la Constitución Política.**

El Gobierno fundamenta su objeción en el hecho de que el práctico de ley prevé la asignación de partidas presupuestales al Templo de San Roque, el cual “no es propiedad de una entidad pública”. Por tanto, se aduce, “le es aplicable la prohibición contenida en el artículo 355, inciso 1° de la Constitución Política que evita la asignación, por mera liberalidad, de recursos de los presupuestos públicos a personas de derecho privado (...)”.

En reiteradas oportunidades esta Corporación se ha pronunciado acerca del alcance de la prohibición contenida en el inciso 1° del artículo 355, referente a la prohibición de decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. En efecto, se ha señalado que la norma en comento tuvo como antecedente los efectos nocivos derivados de la errónea interpretación a lo dispuesto en la reforma constitucional de 1968, toda vez que el gasto público –a través del auxilio– no se orientó a fortalecer la justicia social, el orden justo y la prevalencia del interés general, en concordancia con los planes y programas de desarrollo, sino que su cuestionable utilización llevó a un descontrol en su ejecución<sup>4</sup>. Por tal razón, el fin primordial que busca la erradicación de los denominados “auxilios parlamentarios”, es, ante todo, el que exista un control previo y posterior a la ejecución de los dineros públicos destinados a la realización de actividades conjuntas de interés público o social. Por ella el contrato que se estipula en el inciso segundo del artículo superior en comento, al tener que estar en concordancia con los planes de desarrollo, prevé idéntica finalidad<sup>5</sup>.

El proyecto de ley bajo revisión, contempla la asignación de unos recursos que deberán ser girados al municipio de Barranquilla y administrados por una “Junta de Conservación del Monumento Nacional” con el fin de procurar la restauración, el mantenimiento y la conservación del Templo San Roque.

Antes de determinar si lo anterior contraviene lo dispuesto en el artículo 355 constitucional, debe señalarse que la Ley 163 de 1959 y el Decreto 264 de 1963, regulan lo pertinente a los monumentos nacionales. Para efectos del asunto que interesa a esta Corte, debe decirse que las referidas normas asignan al Consejo de Monumentos Nacionales, de conformidad con las causales allí establecidas, la calificación y declaración de los sectores de ciudades, zonas, accidentes geográficos o inmuebles que habrían de declararse como monumentos nacionales. De igual forma, se prevé el deber de las administraciones, nacional, departamental a municipal, de asignar los recursos necesarios para la debida conservación de esas obras. Así las cosas se tiene que si el legislador delegó en el Consejo de Monumentos Nacionales ciertas atribuciones, ello no obsta para que, en virtud de la cláusula general de competencia, pueda el Congreso darle directamente el carácter de monumento nacional a una obra pública como el Templo de San Roque. El hecho de que no se hubiese contado con la participación del Consejo de Monumentos Nacionales para la toma de la decisión consignada en el proyecto de ley que se revisa es, pues un argumento de conveniencia pero no de constitucional.

Ahora bien, encuentra la Corte que la asignación de unos recursos a la ciudad de Barranquilla para los efectos comentados, en nada vulnera lo dispuesto en el artículo 355 superior. En efecto, téngase en consideración que las partidas deberán ser giradas directamente al municipio y no a una persona natural o jurídica de derecho privado. Por lo mismo, mal puede considerarse que el

Templo de San Roque revista tal carácter. En otras palabras, no se trata de un “auxilio”, sino del establecimiento de una obligación a cargo de una entidad territorial, para lo cual necesariamente deberá contar con los medios económicos pertinentes. Por lo demás, la determinación del legislador encuentra suficiente asidero constitucional en lo prevista en los artículos 5° y 72 superiores, a través de los cuales el Estado se compromete a proteger las riquezas y el patrimonio cultural de la Nación.

Por otra parte, la decisión de que una “Junta de Conservación del Monumento Nacional” conformada por el gobernador del Atlántico o su delegado, el alcalde de Barranquilla o su delegado, el arzobispo de Barranquilla o su delegado, el párroco de la Iglesia de San Roque, dos representantes de la Asociación de ex alumnos del Colegio de San Roque, un representante de la Sociedad de Ingenieros del Atlántico y un representante de la Academia de Historia del Atlántico, administre las partidas asignadas a la ciudad de Barranquilla para la conservación del monumento, en nada vulnera la Carta Política. Sobre el particular, encuentra la Corte que esa junta tiene como cometido primordial el de que tanto autoridades como particulares –que pueden asumir esas funciones en virtud del artículo 210 constitucional– se comprometen a velar por la correcta destinación de los fondos que para esos propósitos recibe el municipio. Ello no implica, y la Corte lo entiende así, que la Junta pueda disponer libremente de esos recursos, pues el ordenador del gasto en estos eventos deberá ser únicamente el señor alcalde de –Barranquilla, toda vez que –se reitera– el municipio es quien recibe las partidas. Bajo estos criterios, entonces, en cualquier contrato que se celebre para efectos de la conservación o restauración del Templo de San Roque, deberá observarse lo dispuesto por la Carta Política y, en especial, en la Ley 80 de 1993...”

*Iniciativa legislativa para gasto público*

**En Sentencia C-343/95 la Corte Constitucional ha dicho.**

*“...La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno se incluyan en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos. Algunos miembros del Congreso de la República sí podían presentar el proyecto de ley bajo examen y por ende, podían también ordenar la asignación de partidas para la reparación y manutención del Templo de San Roque en la ciudad de Barranquilla. Naturalmente, en virtud de lo expuesto tanto la Constitución como la ley exigen que la ejecución del gasto decretado en ese proyecto dependa de su inclusión en el presupuesto general de la Nación, para lo cual necesariamente habrá de contarse con la iniciativa o con la autorización expresa del Gobierno Nacional, en particular la del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público. Esta Corte declarará la exequibilidad formal del proyecto de ley, en cuanto no era necesaria la iniciativa o el aval gubernamental para el trámite legislativo del mismo...”*

Cuando el Gobierno objetó el Proyecto de ley número 156/93 Senado, 45/93 Cámara, “por medio de la cual se declara monumento nacional el Templo de San Roque, en el barrio San Roque de la ciudad de Barranquilla, departamento del Atlántico” la Corte

<sup>4</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena, Sentencia C-372 del 25 de agosto de 1994. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>5</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena, Sentencias números C-027/93, C-375/94, C-520/94, entre otras:

Constitucional en la sentencia transcrita, haciendo referencia al gasto público, dijo:

“...3. La objeción presidencial desde el punto de vista formal: todo proyecto de ley que decreta un gasto público debe ser presentado o avalado por el Gobierno Nacional.

El señor presidente de la República y el señor Ministro de Hacienda argumentan que los artículos 2° y 3° y el párrafo del artículo 4° del proyecto de ley bajo revisión, contravienen lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 154 superior, toda vez que, según ellos, los “eventos generadores del gasto público” requieren la iniciativa gubernamental o, cuando menos, el aval del Ministerio, de Hacienda, según lo previsto en el artículo 163 de la Ley 5ª de 1992.

De conformidad con lo anterior, se señala en el escrito de objeciones que al tratarse el presente asunto de un proyecto de ley en el que se ordena la asignación de unos recursos para la reconstrucción y mantenimiento del templo de San Roque en la ciudad de Barranquilla, y al no haberse dado el visto bueno por parte del señor Ministro de Hacienda, entonces el trámite legislativo dado al proyecto en mención adolece de un vicio de inconstitucionalidad, por vulneración del precepto superior citado.

Al respecto, debe señalarse que el tema de la iniciativa legislativa en materia de gasto público ha sido objeto de diversas discusiones y análisis a través de la historia constitucional colombiana. En principio, el debate recaía sobre la facultad que podría tener el Congreso de la República para decretar un gasto, o para incluir dentro de la respectiva ley de presupuesto determinados gastos públicos que no hubiesen sido definidos, estudiados o aprobados con antelación por el Gobierno Nacional. Asimismo, se planteaba la necesidad de que, al ser el Gobierno el responsable de realizar el cálculo de las rentas y de los gastos, así como de ejecutar el presupuesto, entonces resultaba indispensable que únicamente el ejecutivo pudiese someter a consideración del legislativo el proyecto de ley de presupuesto. Esta última posición fue recogida en las reformas constitucionales de 1945 y 1968, principalmente, en las que se establecieron algunas limitaciones al Congreso de la República al momento de aprobar la respectiva ley anual de presupuesto. Era el caso, por ejemplo, de la prohibición de aumentar las partidas de gastos propuestas por el gobierno o la imposibilidad de reducir o eliminar las partidas de que trataba el numeral 4° del artículo 76 de la Constitución Política de 1886. De igual forma, a partir de la reforma de 1968, se prohibió a los congresistas presentar proyectos de ley relacionados con gastos, obras e inversiones públicas, es decir, se les quitó la iniciativa del gasto público.

La Asamblea Constituyente de 1991, en lo referente al gasto público, debatió sobre la necesidad de devolver la plenitud de la iniciativa legislativa al Congreso. Para ello, se planteó una distinción necesaria entre la capacidad para decretar un gasto y la posible competencia del legislador para presentar el proyecto de ley anual de presupuesto. Se concluyó a favor de la primera posibilidad, pero se mantuvo la iniciativa gubernamental en materia presupuestal.

Sobre el particular, el constituyente Hernando Yepes Arcila anotó:

*“Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gastos, que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto. Son dos figuras radicalmente distintas.*

*En la teoría política cuando se enuncia y comenta la restricción de la iniciativa parlamentaria de gastos, siempre se hace referencia al presupuesto, que es un acto-condición y no a la ley previa creadora de situaciones jurídicas de carácter general. Por lo demás respecto a la realización o desembolso de las inversiones existen dos actos-condiciones: el primero su incorporación a los planes y programas de desarrollo económico y social el segundo su incorporación en los rubros de gastos presupuestales; dos instancias capaces de refrenar la demagogia y manirrotismo parlamentarios.<sup>6</sup>*

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

Al respecto, debe añadirse que en reiteradas oportunidades la Corte Constitucional se ha ocupado de analizar tanto el alcance de la iniciativa legislativa como del principio de legalidad en materia de gasto público<sup>7</sup>. Con todo, resulta de particular interés para efectos del asunto bajo examen, reiterar la doctrina establecida por esta Corporación en la cual se determina que la iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos. En efecto, en Sentencia No. C-490 de 1994, la Corte, a propósito de unas objeciones presidenciales, con especial énfasis señaló:

*“Dado que está prohibido hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos [CP art. 345] y que éste lo propone el Gobierno, no pudiendo aumentarse partida alguna sin su anuencia, admitir la libre iniciativa legislativa del Congreso para presentar proyectos de ley —con la salvedad del que establece las rentas nacionales y fija los gastos de la administración y de los demás a que alude el artículo 154 de la CP—, así representen gasto público, no causa detrimento a las tareas de coordinación financiera y disciplinaria fiscal a cargo del Gobierno.*

*“[2] El presupuesto estima los ingresos fiscales y autoriza los gastos, no los crea. Las partidas de gasto que se incorporan en el presupuesto corresponden a los gastos públicos decretados por el Congreso en virtud de leyes anteriores a la que lo adopta. En la ley de apropiaciones se ‘fijan’ los gastos de la administración [C. P. art. 150-11], con base en las leyes precedentes que los han decretado.*

<sup>6</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional número 67, sábado 4 de mayo de 1991, pág. 5.

<sup>7</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena Sentencias Nos. C-488/92, 057/93, C-073/93 y C-270/93, entre otras.

*“No se discute que respecto de la ley de presupuesto, la Constitución reserva al Gobierno la iniciativa exclusiva para presentarla (C. P. art. 154 y la atribución de aceptar o rehusar modificaciones a sus propuestas de gastos y a su estimativo de rentas (C. P. arts. 349 y 351). A juicio del Gobierno, la anterior reserva se extiende inclusive a las leyes ‘que sirven de soporte al ejecutivo para incluir gastos en el Presupuesto General de la Nación’, esto es cubija todas las leyes anteriores que decretan gasto público.*

*“[3] El principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de la libertad. A voces del artículo 154 de la CP: ‘Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 146, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución’.*

*“Por vía excepcional, la Constitución, en el artículo citado, reserva a la 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, así como aquellas que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.*

*“Salvo el caso de las específicas materias de que pueden ocuparse las leyes mencionadas, no se descubre en la Constitución una interdicción general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley que comporten gasto público.*

*“En realidad, analizadas en detalle las excepciones, ninguna de éstas se traduce en prohibición general para que el Congreso pueda por su propia iniciativa dictar leyes que tengan la virtualidad de generar gasto público, lo cual, de otra parte, sólo será efectivo cuando y en la medida en que se incorpore la respectiva partida en la ley de presupuesto. No obstante, la Corte subraya que las leyes que decreten gasto público, no pueden por sí mismas ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos. Tampoco, en concepto de esta Corte, sin que se hubiere incorporado la partida necesaria en la ley de presupuesto, se podría pretender, en desarrollo del artículo 87 de la C.P., exigir el cumplimiento material de la ley aprobada por el Congreso que comporte gasto público.*

*“Las anotadas excepciones se refieren a las siguientes materias: Plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas [C. P. art. 150-3]; estructura de la administración nacional [C. P. art. 150-7]; autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos [C. P. art. 150-9] presupuesto general de la Nación [C. P. art. 150-11] Banco de la República y su Junta Directiva [C. P. art. 150-22]; normas generales sobre crédito público, comercio exterior y régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso y de la Fuerza Pública [CP art. 150-19, literales a), b) y e)]; participación en las rentas nacionales o transferencias de las mismas [C. P. art. 154]; aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales [C. P. art. 154]; exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales [C. P. art. 154].*

*“Por fuera de las materias indicadas, se impone el principio de libertad en punto a la iniciativa legislativa. Las excepciones si bien cubren diversas fuentes de gasto público, no agotan el universo de situaciones que pueden ser objeto de ley y que, de manera directa o indirecta, pueden eventualmente representar gasto público, desde luego si con posterioridad se incorpora la partida necesaria en la ley de apropiaciones.*

*“Podría sostenerse que la función del Congreso de ‘establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración’ [C. P. art. 15-11], referida a una materia de iniciativa gubernamental comprende toda suerte de leyes que decreten gasto público. No obstante, este punto de vista ignora la naturaleza especial de la ley general de presupuesto –a la cual se remite el citado liberal–, cuya función se contrae a estimar para el respectivo período fiscal los ingresos y establecer los gastos a los que se aplicarán, todo lo cual presupone la previa existencia de leyes distintas, unas que hayan arbitrado rentas y otras que hayan decretado gastos.*

*“Las excepciones son de interpretación restrictiva, máxime si ellas suspenden o limitan el principio democrático de la libre iniciativa legislativa que como tal tiene el carácter de regla general. En este orden de ideas la interpretación del Gobierno no se compagina con el tenor de la función constitucional contenida en el numeral 11 del artículo 150 de la Carta que sólo contempla la ley general de presupuesto mas no así las leyes impositivas y las que decretan gasto público las cuales sin embargo sirven de base para que se puedan establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. Por lo expuesto, la reserva que existe en materia presupuestal no puede analógicamente extenderse a otras materias, aunque las mismas le sirvan de fundamento.*

*“La interpretación que el Gobierno hace del artículo 150-11, de otra parte conduciría a reservar a la iniciativa del Gobierno las leyes que imponen tributos, pues, ‘establecer las rentas’, no se limitaría a estimar los ingresos sino que abarcaría el acto de su creación del mismo modo que ‘fijar los gastos’ contendría también la acción de crear o decretar los gastos. Si se tiene presente que la Constitución separa cronológica y Jurídicamente estos dos momentos – creación y estimación de la renta; creación y autorización del gasto–, se concluye que la tesis planteada carece de sustento.*

*“Desde otro ángulo no resulta convincente la posición del Gobierno. Si el artículo 150-11 de la C. P. incluyese tanto la ley general de presupuesto como la generalidad de las leyes sobre gasto público no se entiende por qué el artículo 154 de la C. P. no se limitó a reservar a la iniciativa del Gobierno las leyes derivadas de esa función constitucional y en cambio, adicionalmente impuso la reserva para asuntos específicos que claramente involucraban gasto público, como por ejemplo la autorización de aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales del Estado”<sup>8</sup> (Negrillas fuera de texto original).*

Así las cosas, encuentra esta Corporación que algunos miembros del Congreso de la República sí podían presentar el proyecto de ley bajo examen y, por ende, podían también ordenar la asignación de

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-490 del 3 de noviembre de 1994. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

partidas para la reparación y manutención del Templo de San Roque en la ciudad de Barranquilla. Naturalmente, en virtud de lo expuesto, tanto la Constitución como la ley exigen que la ejecución del gasto decretado en ese proyecto dependa de su inclusión en el presupuesto general de la Nación, para lo cual necesariamente habrá de contarse con la iniciativa o con la autorización expresa del Gobierno Nacional, en particular la del señor ministro de Hacienda y Crédito Público.

Al objetar el proyecto, por lo demás, el presidente de la República invocó a favor de la inconstitucionalidad la Sentencia No. C-270 del 13 de junio de 1993, proferida por esta Corte, relativa a las objeciones presidenciales sobre un proyecto de ley que, so pretexto de interpretar disposiciones anteriores, modificaba de manera inmediata las bases para la liquidación de pensiones de congresistas y ex empleados de la Contraloría General de la República.

El caso entonces analizado por la Corte Constitucional difiere a todas luces del presente y del resuelto mediante la Sentencia No. C-490 del 3 de noviembre de 1994, por lo cual la referencia que hace el Gobierno resulta impropia. En efecto, en la Sentencia No. C-270 de 1993 la Corte dejó en claro que no podía utilizarse una ley supuestamente interpretativa para modificar “a partir de la fecha de su sanción, el presupuesto Nacional que se venía ejecutando, como lo exige para aumentar las partidas presupuestales el artículo 351 de la Constitución. En realidad el proyecto pretendía modificar, sin seguir los requisitos constitucionales, el presupuesto de gastos que se venía ejecutando.

En consecuencia, al no encontrarse fundada la objeción presidencial esta Corte declarará la exequibilidad formal del proyecto de ley, en cuanto no era necesaria la iniciativa o el aval gubernamental para el trámite legislativo del mismo.

En el supuesto modo de que se argumente, que el Hospital San Juan de Dios no es de propiedad de una entidad pública y que por lo tanto le es aplicable la prohibición contenida en el artículo 355 inciso 1° de la Constitución Política, la Corte Constitucional ha dicho al respecto en la precitada sentencia:

“...La objeción presidencial desde el punto de vista material: el proyecto de ley vulnera el artículo 355 de la Constitución Política”.

El Gobierno fundamenta su objeción en el hecho de que el proyecto de ley prevé la asignación de partidas presupuestales al Templo de San Roque, el cual “no es propiedad de una entidad pública”. Por tanto, se aduce, “le es aplicable la prohibición contenida en el artículo 355 inciso 12 de la Constitución Política que evita la asignación, por mera liberalidad, de recursos de los presupuestos públicos a personas de derecho privado [...]”.

En reiteradas oportunidades esta Corporación se ha pronunciado acerca del alcance de la prohibición contenida en el inciso 1° del artículo 355, referente a la prohibición de decretar auxilios a donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. En efecto, se ha señalado que la norma en comento tuvo como antecedente los efectos nocivos derivados de la errónea interpretación a lo dispuesto en la reforma constitucional de 1968. toda vez que el gasto público —a través del auxilio— no se orientó a fortalecer la justicia social, el orden justo y la prevalencia del interés general, en concordancia con los planes y programas de desarrollo, sino que su cuestionable utilización llevó a un descontrol

en su ejecución<sup>9</sup>. Por tal razón, el fin primordial que busca la erradicación de los denominados “auxilios parlamentarios”, es, ante todo, el que exista un control previo y posterior a la ejecución de los dineros públicos destinados a la realización de actividades conjuntas de interés público o social. Por ello el contrato que se estipula en el inciso segundo del artículo superior en comento, al tener que estar en concordancia con los planes de desarrollo, prevé idéntica finalidad.<sup>10</sup>

El proyecto de ley bajo revisión, contempla la asignación de unos recursos que deberán ser girados al municipio de Barranquilla y administrados por una “Junta de Conservación del Monumento Nacional”, con el fin de procurar la restauración, el mantenimiento y la conservación del Templo San Roque.

Antes de determinar si lo anterior contraviene lo dispuesto en el artículo 355 constitucional, debe señalarse que la Ley 163 de 1959 y el Decreto 264 de 1963, regulan lo pertinente a los monumentos nacionales. Para efectos del asunto que interesa a esta Corte, debe decirse que las referidas normas asignan al Consejo de Monumentos Nacionales, de conformidad con las causales allí establecidas, la calificación y declaración de los sectores de ciudades, zonas, accidentes geográficos o inmuebles que habrían de declararse como monumentos nacionales. De igual forma, se prevé el deber de las administraciones, nacional, departamental o municipal, de asignar los recursos necesarios para la debida conservación de esas obras. Así las cosas, se tiene que si el legislador delegó en el Consejo de Monumentos Nacionales ciertas atribuciones, ello no obsta para que, en virtud de la cláusula general de competencia, pueda el Congreso darle directamente el carácter de monumento nacional a una obra pública como el Templo de San Roque. El hecho de que no se hubiese contado con la participación del Consejo de Monumentos Nacionales para la toma de la decisión consignada en el proyecto de ley que se revisa es, pues, un argumento de conveniencia pero no de constitucionalidad.

Ahora bien, encuentra la Corte que la asignación de unos recursos a la ciudad de Barranquilla para los efectos comentados, en nada vulnera lo dispuesto en el artículo 355 superior. En efecto, téngase en consideración que las partidas deberán ser giradas directamente al municipio y no a una persona natural o jurídica de derecho privado. Por lo mismo, mal puede considerarse que el Templo de San Roque revista tal carácter. En otras palabras, no se trata de un “auxilio”, sino del establecimiento de una obligación a cargo de una entidad territorial, para lo cual necesariamente deberá contar con los medios económicos pertinentes. Por lo demás, la determinación del legislador encuentra suficiente asidero constitucional en lo previsto en los artículos 8° y 72 superiores, a través de los cuales el Estado se compromete a proteger las riquezas y el patrimonio cultural de la Nación.

Por otra parte, la decisión de que una “Junta de Conservación del Monumento Nacional”, conformada por el gobernador del Atlántico o su delegado, el alcalde de Barranquilla o su delegado, el arzobispo de Barranquilla o su delegado, el párroco de la Iglesia de San Roque, dos representantes de la Asociación de ex Alumnos del Colegio de San Roque, un representante de la Sociedad de Ingenie-

<sup>9</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena Sentencia No. C-372 del 25 de agosto de 1994. Magistrado ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>10</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena Sentencias Nos. C-027/93, C-375/94, C-506/94, C-520/94, entre otras.

ros del Atlántico y un representante de la Academia de Historia del Atlántico, administre las partidas asignadas a la ciudad de Barranquilla para la conservación del monumento, en nada vulnera la Carta Política— Sobre el particular, encuentra la Corte que esa Junta tiene como cometido primordial el de que tanto autoridades como particulares —que pueden asumir esas funciones en virtud del artículo 210 constitucional- se comprometen a velar por la correcta destinación de los fondos que para esos propósitos recibe el municipio. Ella no implica, y la Corte lo entiende así, que la Junta pueda disponer libremente de esos recursos, pues el ordenador del gasto en estos eventos deberá ser únicamente el señor alcalde de Barranquilla, toda vez que —se reitera— el municipio es quien recibe las partidas. Bajo estos criterios, entonces, en cualquier contrato que se celebre para efectos de la conservación o restauración del Templo de San Roque, deberá observarse lo dispuesto por la Carta Política y, en especial, en la Ley 80 de 1993...”

Estamos seguros de que en el debate del presente proyecto, los honorables Representantes estudiarán juiciosamente esta iniciativa y darán paso a las poderosas razones que aconsejan su aprobación.

Por todo lo anterior, comedidamente nos permitimos proponer: “Dése segundo debate al Proyecto de ley número 138 de 1999, “por la cual se adoptan medidas para la educación universitaria y se dictan otras disposiciones”, con las modificaciones propuestas que se acompañan en pliego separado.

*Luis Carlos Ososgoitia Santana, Carlos Arturo Ramos Maldonado (renunció 2° debate),*

*Armando Amaya Alvarez, Gustavo López Cortés (renunció 2° debate), Julio Gutiérrez Poveda.* Representantes a la Cámara.

#### **TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 138 CAMARA**

*por la cual se adoptan medidas para la educación universitaria y se dictan otras disposiciones.*

Artículo 1°. Declárese Monumento Nacional a la Fundación San Juan de Dios, con sus Hospitales ubicados en Santa Fe de Bogotá, D. C.

Artículo 2°. La Fundación San Juan de Dios y sus Hospitales como Monumento Nacional y Centro Especial para la Educación Universitaria, será objeto de especial cuidado y conservación por parte de la administración Nacional, Distrital y Departamental; para lo cual, en sus respectivos presupuestos anuales, se asignarán sendas partidas presupuestales para su mantenimiento y conservación.

Parágrafo. Autorízase al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura, para que se asigne, los recursos necesarios para la restauración de los Hospitales que conforman la Fundación San Juan de Dios. Para ello, una vez aprobada la presente ley, el Consejo de Monumentos Nacionales del Ministerio de Cultura, aprobará y asignará los recursos necesarios para tal fin.

Artículo 3°. Como un centro especial para la educación universitaria que imparta en las ciencias de la salud las facultades de medicina de las universidades públicas y privadas del país, esto es como un Hospital Universitario, continuará funcionando la Fundación San Juan de Dios con sus Hospitales.

Para efectos de lo anterior, considera Hospital Universitario aquella institución prestadora de servicios de salud que median-

te un convenio docente—asistencial utiliza sus instalaciones para las prácticas de los estudiantes de las universidades públicas y/o privadas en el área de las ciencias de la salud y presta servicios médico asistenciales a las personas carentes de recursos económicos.

Los Hospitales Universitarios que tengan estas características gozarán de la especial protección del Estado para el buen desarrollo de sus actividades bajo la responsabilidad de los Ministerios de Salud y Educación, los cuales deberán asignar en los presupuestos anuales los recursos económicos necesarios para su funcionamiento y conservación.

Artículo 4°. Las partidas asignadas según el artículo anterior serán giradas al Distrito Capital y administradas por la Junta de Conservación del Monumento Nacional, que para el efecto de esta ley se crea. El Control fiscal lo ejercerán las Contralorías respectivas.

Artículo 5°. La Junta de Conservación Monumento Nacional de la Fundación San Juan de Dios y sus Hospitales, previsto en el artículo, estará conformada por:

1. El Ministerio de Salud o su delegado, quien la presidirá.
2. El Ministro de Educación o su delegado.
3. El Ministro de Cultura o su delegado.
4. El Ministro de Hacienda o su delegado.
5. Arzobispo de Bogotá o su delegado.
6. El Gobernador de Cundinamarca o sus delegados.
7. El Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá o su delegado.
8. El Presidente de la Fundación San Juan de Dios o su delegado.
9. El Presidente del Sindicato de Trabajadores del Hospital San Juan de Dios o su delegado.

Parágrafo. Esta junta recopilará la historia cultural, científica, sociológica, religiosa y espiritual de la Fundación San Juan de Dios y sus Hospitales, para lo cual contará con su presupuesto asignado de manera independiente por el Ministerio de Educación Nacional y la Secretaría de Educación del Distrito Capital, respectivamente.

De dicha recopilación, una vez aprobada por la Junta de Conservación Monumento Nacional de la Fundación San Juan de Dios, se editarán tres mil (3.000) ejemplares, con cargo al Fondo de Publicaciones del Ministerio de Educación Nacional y contratado por éste.

Artículo 5°. El Monumento Nacional que por medio de esta ley se crea, podrá mediante convenio docente—asistencial, utilizar sus instalaciones para las prácticas de los estudiantes de las universidades públicas y privadas en el área de salud e investigaciones científicas.

Artículo 6°. A la entrada principal de la Fundación San Juan de Dios y sus Hospitales, se colocará una placa de mármol con el texto de la presente ley el nombre del fundador y/o fundadores y gestores, destacándose particularmente el nombre del Arzobispo Fray Juan de los Barrios y Toledo.

Artículo transitorio. Solicítese al Gobierno Nacional para que a través del Ministerio de Cultura y a partir de la promulgación de la presente ley, adelante las acciones correspondientes, a la recuperación de los bienes pertenecientes a la Fundación San Juan de Dios.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 036 DE 1999 SENADO, 196 DE 1999 CAMARA**

*por la cual se celebra el Gran Jubileo y el advenimiento del Tercer Milenio de esta era, se concede una rebaja de penas y se dictan otras disposiciones*

Doctora

NANCY PATRICIA GUTIERREZ

Presidenta de la honorable Cámara de Representantes

Referencia: Proyecto de ley número 036 de 1999 Senado, 196 de 1999 Cámara, "por la cual se celebra el Gran Jubileo y el advenimiento del Tercer Milenio de esta era, se concede una rebaja de penas y se dictan otras disposiciones".

Ponencia para segundo debate.

Representantes Ponentes: *William Vélez Mesa, Javier Ramiro Devia y Sirenia Saray Tovar.*

Respetada señora Presidenta:

Honorables Representantes:

Con el debido respeto procedemos a rendir informe de ponencia sobre el Proyecto de ley número 036 de 1999 Senado, 196 de 1999 Cámara, "por la cual se celebra el Gran Jubileo y el advenimiento del Tercer Milenio de esta era, se concede una rebaja de penas y se dictan otras disposiciones"; Proyecto este que, después de ser aprobado por la honorable Comisión Primera Constitucional de esta Cámara, debe ser considerado ahora en segundo debate por la plenaria de la Corporación.

**1. El proyecto aprobado en el Senado**

La iniciativa legislativa en estudio tuvo su origen en el honorable Senado y en dicha Corporación fue aprobada con el siguiente contenido:

a) Concede una rebaja de una sexta parte de la pena privativa de la libertad impuesta o que llegue a imponerse por delitos cometidos antes del 30 de junio de 1999. Dicha gracia cubre a todo tipo de hechos punibles, "sin excepción alguna" (art. 1°);

b) Dicha rebaja es independiente de -y, por tanto, compatible con- los demás beneficios penales, procesales o penitenciarios previstos en la legislación vigente; no incide en las penas accesorias ni en la responsabilidad patrimonial que se deriven del delito, así como tampoco afecta los términos de prescripción.;

c) El beneficio se otorgará por el juez competente al imponer la sentencia o por el juez de ejecución de penas, de oficio o a solicitud de parte (art. 3°);

d) Se excluye de gozar de la referida indulgencia a quienes hubieran delinquido nuevamente durante su detención o ejecución de la pena (art. 4°).

**2. Modificaciones introducidas en el primer debate de Cámara**

Durante el primer debate en la Comisión Primera de esta Corporación, el proyecto en estudio fue aprobada con las siguientes modificaciones:

**2.1. Ambito de aplicación:**

En cuanto a quiénes cubre y la fecha relevante para otorgar la rebaja: La Comisión Primera no consideró adecuado establecer que el beneficio de rebaja de pena por el Jubileo sólo se aplique a

quienes hubieran delinquido antes del 30 de junio de 1999 (como lo proponía el Proyecto aprobado por el Senado). Encontró más conforme con el motivo y el sentido de la Ley adoptar una fecha que tenga una estrecha relación la celebración del Jubileo Laico del advenimiento de un Tercer Milenio: el 1° de enero de 2000. Pero esta fecha, además, debe referirse no al hecho de la comisión del delito - circunstancia aleatoria que de por sí no dice nada - sino al hecho material de estar padeciendo privación de la libertad o estar sometido a alguna restricción de esa libertad al momento mismo del fausto acontecimiento, es decir, cuando la humanidad occidental toda celebra el comienzo de una nueva era. Por consiguiente, la rebaja penal debe otorgarse a quienes se encontraran privados de la libertad el día 1° de enero del año 2000, haciéndose extensiva a quienes se hallaren bajo medida de aseguramiento, aunque disfruten de los beneficios procesales o penitenciarios legalmente concedidos.

Vale la pena retomar aquí lo expresado por los suscritos ponentes en nuestro informe para Primer Debate para sustentar el importante cambio:

"He allí la diferencia entre esta gracia y una medida de rebaja general de la cantidad punitiva: en la primera la sociedad representada en el legislador envía un mensaje de perdón y reconciliación a quienes en un gran día sufren restricción a su libertad; en la segunda se trata de una medida de política criminal, la cual se aplica de manera general y automática independientemente de si el beneficiario está pagando o no la condena. Carece de sentido que esta gracia se aplique, como caída del cielo, a quienes andan prófugos o burlan la justicia. En cambio la merecen quienes han sentido su peso.

"Si bien es claro que otorgar la generosa gracia penal derivada del Jubileo es competencia soberana del órgano legislativo, también lo es que determinar una fecha relevante para su aplicación no puede ser una elección arbitraria o caprichosa del Congreso. Según la nueva jurisprudencia constitucional, el legislador posee una amplia libertad de configuración de la norma, pero los tratamientos diferenciales o las cláusulas de inclusión o exclusión de personas respecto de una carga o un beneficio (a quiénes cubre y a quiénes se excluye) deben estar fundados en una razón jurídica y fáctica que los justifique y los haga razonables (Sentencia C-022 de 1996). Al legislador le incumbe la carga de la argumentación que haga plausible un 'punto de corte' en el tiempo que determina el ámbito personal de aplicación de la ley. Debemos tener claro el porqué se optó por tomar como circunstancia relevante el momento del hecho delictivo y no la circunstancia real de la detención o privación de la libertad. Deberíamos tener claro el porqué no se escogió la fecha de la iniciación de vigencia de la ley (que es lo acostumbrado en nuestra técnica legislativa), ni tampoco la fecha oficial eclesástica del Jubileo (24 de diciembre de 1999). ¿Qué nos dice una fecha como la del 30 de junio del año inmediatamente anterior? Si se trata de celebrar el Jubileo por el advenimiento del Tercer Milenio de la era cristiana, la fecha escogida por el Senado carece de toda relevancia simbólica o material, o por lo menos es un misterio".

**2.2 Debe mediar solicitud de parte interesada**

La Comisión Primera no consideró conveniente que la rebaja de pena por el Jubileo se decrete de oficio y, en cambio, determinó que

dicha gracia fuera concedida en cada caso concreto previa solicitud de parte interesada o de alguien que actúe en su nombre.

La razón estriba en que es aconsejable que el beneficiario tenga plena conciencia del beneficio que el legislador le otorga y, además, tenga un control sobre la correcta aplicación de la medida.

### 2.3 Rebaja con efecto prospectivo, no retroactivo

La Comisión Primera de la Cámara no encontró adecuado establecer una exclusión como la que traía el artículo 4<sup>a</sup> del Proyecto del Senado en el sentido de negar la cual la indulgencia del Jubileo para quienes "hubieran" cometido delitos durante su detención o ejecución de la pena. Exclusión esta que se proyectaba retroactivamente hacia un pasado anterior a esta ley.

En cambio de la referida excepción se aprobó someter el beneficio a un requisito negativo que promueva la conducta del condenado a pena privativa de la libertad: que no incurra en nuevo delito, ya sea durante el tiempo de reclusión o ya sea durante el goce de los beneficios penales que se le concedan.

### 3. Significado de un Jubileo Laico y del beneficio a él anexo

Aunque el concepto del Jubileo tiene origen religioso, la Comisión Primera encontró loable la idea de que el Estado colombiano celebre un Jubileo Laico, por razón de lo que representa el advenimiento de un tercer milenio para la Cultura Occidental y por las resonancias de cambio, reconciliación y perdón que tiene dicho fenómeno cronológico en el imaginario colectivo de nuestros pueblos.

En tan importante fecha (el año dos mil de nuestra Era) la sociedad entera, representada en su poder legislativo, reflexiona y reconoce que algo de responsabilidad le cabe por los delitos que en ella se cometen. Por tanto envía un mensaje de perdón y reconciliación a los hermanos que han atentado contra ella y se hallan pagando pena privativa de la libertad.

De alguna manera, tal medida se traduce en descongestión carcelaria, lo cual, aunque no es el remedio de fondo a tan acuciante herida, sí aminora la tensión del conflicto, sobre todo en un contexto legal de penas especialmente elevadas.

### 4. Nuevas modificaciones que se proponen ante la plenaria

Durante estos días, los suscritos ponentes hemos recibido algunas interesantes sugerencias en el sentido de introducir al Proyecto aprobado en primer debate en Cámara una nueva modificación: se trata de una pequeña pero importante adición al artículo 3<sup>a</sup> del Proyecto, en el sentido de fijar un plazo perentorio al juez de conocimiento o al juez de ejecución de penas para que decidan sobre la solicitud de rebaja por el Jubileo.

Al estudiar cuidadosamente tal sugerencia, los suscritos ponentes la acogemos como un valioso aporte al perfeccionamiento de la ley en ciernes.

Para una mejor comprensión y aplicación de la norma, consideramos necesario hacer explícitas en el artículo 3<sup>o</sup> las siguientes reglas:

a) que la rebaja de pena por el Jubileo procede siempre a solicitud de parte interesada;

b) que puede ser concedida en el momento de proferir el fallo condenatorio por el juez de conocimiento, o con posterioridad al mismo por parte del juez de ejecución de penas;

c) que si fuere pertinente para efectos de definición anticipada de la duración de la pena y para el otorgamiento de beneficios penales o procesales, podrá ser concedida antes de la sentencia por el funcionario judicial que adelante el proceso; y

d) en todo caso deberá resolverse sobre la solicitud en un lapso no superior a 15 días.

Tales modificaciones al artículo 3<sup>o</sup> del Proyecto no entrañan ninguna alteración substancial al texto aprobado en primer debate, no se trata de norma nueva sino una simple mejora técnica a lo ya aprobado por la Honorable Comisión Primera.

### 5. Conclusión

Por lo expuesto, concluimos proponiendo respetuosamente a la plenaria de la honorable Cámara de Representantes: Dése segundo debate al Proyecto de ley número 036 de 1999 Senado, 196 de 1999 Cámara, "por la cual se celebra el Gran Jubileo y el advenimiento del Tercer Milenio de esta era, se concede una rebaja de penas y se dictan otras disposiciones", junto con el pliego de modificaciones que anexamos a la presente.

Con respeto y consideración,

*William Vélez Mesa*, Representante por Antioquia.

*Javier Ramiro Devia*, Representante por Tolima.

*Sirenia Saray Tovar*, Representante por Arauca.

Santa Fe de Bogotá, D. C., 18 de mayo del 2000.

### PLIEGO DE MODIFICACIONES

Para título de la ley:

por la cual se celebra el Gran Jubileo y el advenimiento del Tercer Milenio de esta era, se concede una rebaja de penas y se dictan otras disposiciones

Para artículo 1<sup>o</sup>:

Concédase una rebaja de una sexta parte de la pena privativa de la libertad impuesta o que llegare a imponerse a quienes estuvieren privadas de su libertad el día 1<sup>o</sup> de enero del año 2000. Esta gracia se aplicará también a quienes para la misma fecha hubieren estado cobijados por beneficios de libertad provisional, detención domiciliaria, condena de ejecución condicional o libertad condicional.

Para artículo 2<sup>o</sup>:

La rebaja concedida se otorgará sin perjuicio de los otros beneficios previstos en el Código Penal, Código de Procedimiento Penal, Código Penitenciario y Carcelario y demás normas complementarias.

La concesión de la rebaja no exime al beneficiario de la obligación de cumplir la totalidad de las penas accesorias impuestas y de indemnizar los perjuicios ocasionados.

La concesión de la rebaja no afectará los términos de prescripción de la acción penal ni de la pena.

Para artículo 3<sup>o</sup>:

La rebaja de pena motivo de la presente ley se concederá siempre a solicitud de parte por el juez de conocimiento en la sentencia condenatoria o por el Juez de Ejecución de Penas, cuando se den las circunstancias establecidas para gozar del beneficio. Durante el proceso podrá ser reconocida por el funcionario judicial competente a solicitud de parte cuando fuere pertinente para la definición

anticipada del quantum de la pena. En todo caso, recibida la solicitud, el funcionario competente procederá a resolver sobre ella en un término no superior a quince (15) días.

Para artículo 4°:

El beneficio concedido en esta ley no se otorgará a quienes cometieren un nuevo hecho punible con posterioridad a la vigencia de ella, y será revocado si el beneficiario cometiere un nuevo delito durante el tiempo de la condena, esté o no privado de la libertad.

Para artículo 5°:

La presente ley rige a partir de su promulgación.

*William Vélez Mesa*, Representante por Antioquia.

*Javier Ramiro Devia*, Representante por Tolima.

*Sirenia Saray Tovar*, Representante por Arauca.

Santa Fe de Bogotá, D. C., 18 de mayo de 2000.

**CONTENIDO**

Gaceta número 150 - Viernes 19 de mayo de 2000  
CAMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Ponencia para segundo debate al proyecto de ley numero 138 de 1999-Cámara, por la cual se adoptan medidas para la educación Universitaria y se dictan otras disposiciones. .... 1

Ponencia para segundo debate y pliego de modificaciones al proyecto de ley numero 036 de 1999 Senado, 196 de 1999 Cámara, por el cual se celebra el Gran Jubileo y el advenimiento del Tercer Milenio de esta era, se concede una rebaja de penas y se dictan otras disposiciones ..... 10