



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA  
(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIII - Nº 341

Bogotá, D. C., lunes 12 de julio de 2004

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariassenado.gov.co](http://www.secretariassenado.gov.co)

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA  
[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### LEYES SANCIONADAS

## LEY 888 DE 2004

(junio 28)

*por la cual se modifica el Decreto 200 de 2003 en lo relacionado con el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria.*

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 37 del Decreto 200 de 2003 quedará así:

“**Artículo 37.** Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria. Funcionará como organismo asesor del Estado en la formulación de la política criminal y penitenciaria y estará integrada por:

1. El Ministerio del Interior y de Justicia.
2. El Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.
3. El Presidente del Consejo Superior de la Judicatura.
4. El Fiscal General de la Nación.
5. El Procurador General de la Nación.
6. El Defensor del Pueblo.
7. El Director General de la Policía.
8. El Director del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.
9. El Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC.
10. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF.
11. Dos (2) Senadores y cuatro (4) Representantes a la Cámara pertenecientes a las Comisiones Primera y Segunda es

decir, un Senador (1) y dos (2) Representantes de cada Comisión respectivamente, elegidos por esas células legislativas.

Como invitado permanente asistirá el Director del Departamento Nacional de Planeación o el Director de Justicia y Seguridad de dicha entidad o quien haga sus veces.

Al Consejo podrán ser invitados funcionarios de otras entidades estatales y ciudadanos particulares cuya presencia sea requerida para la mejor ilustración de los diferentes temas sobre los cuales deba formular recomendaciones. Para el análisis de aspectos de política penitenciaria podrá invitarse a los representantes de las organizaciones civiles de reconocida experiencia e idoneidad en la materia.

Parágrafo 1°. La Secretaría Técnica y administrativa del Consejo estará a cargo del Viceministerio de Justicia.

Parágrafo 2°. La asistencia al Consejo Superior de Política Criminal será indelegable.

Parágrafo 3°. El Consejo Nacional de Política Penitenciaria y Carcelaria reglamentado en el artículo 167 del Código Penitenciario y Carcelario funcione también como ente asesor del Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria.

Artículo 2°. El artículo 38 del Decreto 200 de 2003 quedará así:

1. Recomendar al Ministerio del Interior y de Justicia la elaboración o contratación de estudios para establecer las

causas y dinámicas de la criminalidad y el nivel de cumplimiento de la proporcionalidad, eficacia de la misma y de los fines de la pena.

2. Asesorar, con base en los estudios realizados, a las autoridades encargadas de formular la Política Criminal y Penitenciaria del Estado.

3. Recopilar y evaluar anualmente las estadísticas en materia de criminalidad.

4. Diseñar con fundamento en estudios las bases y criterios para la política criminal y penitenciaria a mediano y largo plazo.

5. Revisar anualmente el estado de hacinamiento y condiciones de resocialización del sistema penitenciario.

6. Emitir concepto sobre los proyectos de ley relacionados con la política criminal y penitenciaria formulada por el Estado.

7. Preparar proyectos de ley para adecuar la normatividad a la política criminal y penitenciaria del Estado.

8. Presentar recomendaciones sobre la estructura de la justicia penal con el objeto de adecuarla para lograr una mayor eficiencia en la lucha contra la criminalidad.

9. Coordinar con las demás instituciones del Estado, la adopción de políticas con el fin de unificar la lucha contra el crimen y lograr el cabal cumplimiento de los fines de la pena.

10. Realizar y promover intercambio de información, diagnósticos y análisis con las demás agencias del Estado, las organizaciones no gubernamentales, universidad y otros centros de estudio del país o en el exterior, dedicados al análisis y estudio de la política criminal y penitenciaria.

11. Emitir concepto con destino a la Fiscalía General de la Nación indicando el tipo de delito a los cuales se puede aplicar el principio de oportunidad.

12. Adoptar un reglamento interno.

13. Diseñar en coordinación con la Defensoría del Pueblo, programas de capacitación, divulgación y promoción de los

Derechos Humanos en todas las cárceles tanto para internos como para el personal de custodia y administrativo.

Parágrafo. Para adelantar los estudios a que se refiere el presente artículo del Consejo podrá solicitar a las entidades estatales representadas en él la comisión de profesionales especializados para que integren equipos de investigación que desarrollarán su trabajo bajo la dirección y supervisión del Viceministerio de Justicia.

Artículo 3°. Cada representante legal del ente territorial deberá en coordinación con las autoridades militares y de policía de su jurisdicción, presentar un informe semestralmente al Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria sobre las actividades delincuenciales, modalidad de delitos y factores que influyen en el aumento o disminución de la criminalidad.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Germán Vargas Lleras.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Ramón Otero Dajud.*

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

*Alonso Acosta Osio.*

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

*Angelino Lizcano Rivera.*

REPUBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.

Dada en Bogotá, D. C., a 28 de junio de 2004.

**ÁLVARO URIBE VÉLEZ**

El Ministro del Interior y de Justicia,

*Sabas Pretelt de la Vega.*

## OBJECIONES PRESIDENCIALES

Bogotá, D. C., 30 de junio de 2004

Doctor

ALONSO ACOSTA OSIO

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional se permite devolver por razones de inconstitucionalidad el Proyecto de ley número 061 de 2002 Cámara, 177 de 2003 Senado, *por la cual se dictan disposiciones en materia de responsabilidad deontológica para el ejercicio de la profesión de enfermería en Colombia; se establece el régimen disciplinario correspondiente y se dictan otras disposiciones.*

El proyecto de ley de origen parlamentario, fue presentado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los honorables Representantes a la Cámara Carlos Germán Navas Talero y Venus Albeiro Silva Gómez.

### **Objeciones por inconstitucionalidad**

#### **1. Vulneración de los artículos 1°, 136 y 287 de la Constitución Política**

El parágrafo 2°, del artículo 61 dispone lo siguiente:

(...)

Parágrafo 2°. Los Tribunales Éticos de Enfermería recibirán financiamiento de los recursos nacionales y territoriales para cumplir a cabalidad sus funciones de investigación, aplicación de sanciones y orientación de ejercicios pedagógicos sobre ética y bioética a los profesionales de enfermería que incurran en faltas al Código Deontológico.

El artículo 1º de la Constitución Política esboza:

“Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

El numeral 1 del artículo 136 de la Constitución Política dispone:

“Se prohíbe al Congreso y a cada una de sus Cámaras:

1. Inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades”.

Por su parte, el numeral 3 del artículo 287 Superior establece:

“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

(...)

“3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

4. Participar en las rentas nacionales”.

De esta forma, cuando el párrafo 2º del artículo 61 del proyecto de ley en comento establece que los Tribunales de Enfermería recibirán financiamiento de los recursos nacionales y territoriales, pero no se señala si los recursos de las entidades territoriales son endógenos o exógenos.

Lo anterior, por cuanto la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional ha señalado que “*las fuentes endógenas de financiación de las entidades territoriales resultan, en principio, inmunes a la intervención legislativa*”<sup>1</sup>, siendo su excepción cuando se deba intervenir en ellas para garantizar la coherencia macroeconómica de los recursos de la Nación<sup>2</sup>, mientras que “*si esas rentas configuran recursos exógenos de los departamentos, distritos y municipios, la situación es distinta, pues las posibilidades de intervención del Legislador son mayores*”<sup>3</sup>.

Sobre la diferencia entre los recursos de fuente endógena y exógena, y los criterios para su distinción, se puede reseñar la siguiente cita jurisprudencial:

“23. La Corte ha diferenciado las fuentes de financiación con que cuentan las entidades territoriales y ha indicado que existen ciertos recursos que provienen de las transferencias de la Nación, o de la participación en ingresos del Estado, los cuales, por tener origen externo, son calificados como recursos de *fuentes exógenas*. Asimismo, ha señalado que existen otros recursos cuyo origen está en la jurisdicción de la respectiva entidad, en virtud de un esfuerzo propio, por decisión política de las autoridades locales o seccionales, o provenientes de la explotación de bienes que son de su propiedad exclusiva, todos ellos conocidos como recursos de *fuentes endógenas*<sup>4</sup>. Esta distinción, como ya se señaló, cobra relevancia para efectos de determinar hasta qué punto el legislador y el Gobierno pueden intervenir en la regulación, destinación y manejo de dichos recursos, sin afectar la autonomía territorial.

24. Esta Corporación ha señalado también que existen tres criterios a los cuales debe recurrir el intérprete para establecer si una fuente de financiación es endógena o exógena. El primero

de ellos, el *criterio formal*, supone acudir al texto de la ley para identificar si ella indica expresamente cuál es la entidad titular de un tributo. El segundo, el *criterio orgánico*, consiste en la identificación del ente encargado de imponer la respectiva obligación tributaria. Por último, el *criterio material* estima que una fuente es endógena cuando las rentas que ingresan al patrimonio se recaudan integralmente en la jurisdicción y se destinan a sufragar gastos de la entidad territorial, sin que existan elementos sustantivos para considerar la renta como de carácter nacional. En caso de conflicto en la aplicación de estos criterios, o cuando puedan conducir a soluciones contradictorias, la Corte ha indicado que debe preferirse lo sustancial sobre las manifestaciones meramente formales del legislador<sup>5</sup>”.

Ahora bien, la disposición acusada del proyecto de ley en comento no solo no diferencia el tipo de recursos que se afectan con ella, sino que, adicionalmente, está desconociendo las normas constitucionales transcritas anteriormente, lo que equivale a señalar que con dicha disposición el Congreso estaría vulnerando la autonomía financiera de las entidades territoriales dándoles una orden para disponer de sus recursos.

Sobre el particular, la honorable Corte Constitucional ha señalado:

“19. Como lo ha reiterado la Corte, la Constitución consagra una forma de Estado construida a partir del principio unitario, pero caracterizada por la transferencia a las entidades territoriales, de una cierta autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Fijar el grado de mayor o menor autonomía con que cuenten las entidades territoriales, es algo que la Carta delega al legislador. Sin embargo, el constituyente estableció una serie de reglas mínimas que tienden a articular el principio unitario con la protección de la autonomía territorial, optando, en algunas circunstancias, por dar primacía al nivel central y, en otras, por favorecer la gestión autónoma de las entidades territoriales.

Para resolver el caso que se debate (sic), es pertinente destacar que una de las reglas mínimas a las que se hace alusión, es la consagrada en el artículo 287 de la Carta, en virtud del cual se dota al principio de autonomía territorial de un contenido básico e indisponible. La citada norma establece lo que la doctrina constitucional ha denominado el reducto mínimo, o el núcleo esencial de la autonomía territorial.

Según tal disposición, le corresponde al legislador diseñar el mapa competencial del poder público a nivel territorial, pero debe procurar promover la capacidad de las entidades territoriales para gestionar sus intereses propios. Con el objeto de proteger dicha potestad de auto-gestión, el constituyente consagró, a favor de las entidades territoriales, los derechos a gobernarse por autoridades propias, establecer los tributos para el cumplimiento de sus tareas, administrar los recursos para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales (C. P. artículo 287)”.

<sup>1</sup> Sentencia C-827 de 1999. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido, ver la Sentencia C-579 de junio 5 de 2001 M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>2</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-579 de junio 5 de 2001 M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1191 noviembre 15 de 2001. M. P. Doctor Rodrigo Uprimny Yepes.

<sup>4</sup> Ver, entre otras, las Sentencias C-219 de 1997 y C-897 de 1999.

<sup>5</sup> Ver las Sentencias C-219 de 1997, C-720 de 1999 y C-897 de 1999.

Sin embargo la importancia de las facultades que constitucionalmente se confieren a las entidades territoriales para realizar efectivamente el modelo territorial por el que optó el constituyente, debe afirmarse que, como ocurre con los restantes derechos constitucionales, aquellas se ejercen en los términos establecidos por la propia Constitución y, en este sentido, no son de carácter absoluto. Ciertamente, **en algunas circunstancias puede el legislador limitarlas, condicionarlas o restringirlas, pero solo cuando se halle autorizado por otra disposición constitucional y siempre que la restricción resulte necesaria, útil y proporcionada al fin constitucional que el legislador busca alcanzar. De otra manera, cualquier injerencia del legislador resultará desproporcionada y, en consecuencia, inexecutable.** En este sentido, la Corporación ha manifestado, reiteradamente, que si bien compete al legislador diseñar, dentro del marco constitucional, el modelo institucional en virtud del cual se distribuya el ejercicio del poder público en el territorio, le está proscrito establecer reglas que limiten a tal punto la autonomía de las entidades territoriales que solo desde una perspectiva formal o meramente nominal, pueda afirmarse que tienen capacidad para la gestión de sus propios intereses.

(...)

“26. Resulta claro que las, razones que, a juicio de la Corporación, justifican la intervención del legislador en la definición de la destinación de los recursos nacionales que se transfieren a las entidades territoriales, no son útiles para explicar la injerencia de la ley en la destinación de los recursos que se obtienen en virtud de fuentes endógenas de financiación de tales entidades. En efecto, aquella facultad se justifica en disposiciones constitucionales que, de manera específica, se refieren a cada una de las fuentes exógenas de financiación -situado fiscal, transferencias, regalías - así como en la potestad del legislador para definir el destino último de las rentas nacionales (C. P. artículos 150-11 y 339).

Se pregunta la Corte si existe alguna razón constitucional que justifique la restricción de la autonomía que implica la intervención del legislador en la definición sobre la destinación de los recursos propios de las entidades territoriales.

27. Podría eventualmente afirmarse, como lo hacen algunos de los intervinientes, que la autonomía de las entidades territoriales está sometida a la Constitución y a la ley (C. P. artículo 287) y, consecuentemente, que el legislador está autorizado para intervenir en la gestión de los intereses propios de estas entidades cuando lo considere oportuno. Sin embargo, a la luz de lo expuesto en los fundamentos 18 y 19 de esta sentencia, resulta claro que esta tesis es inadmisibles. **El legislador debe respetar el reducto mínimo de la autonomía, constituido, entre otras cosas, por el derecho de las entidades territoriales a administrar sus recursos propios. En consecuencia, una intervención del legislador, en la facultad de ordenación del gasto que la Carta asigna a las entidades territoriales, requiere de una justificación objetiva y suficiente, en los términos antes señalados (resaltado fuera del texto)”.**

Con base en lo anterior, es preciso reiterar que de la lectura del artículo 61 parágrafo 2º del proyecto de ley de la referencia, no se desprende si se trata de recursos de carácter exógeno o

endógeno, lo cual implica analizar la constitucionalidad de la disposición en uno u otro caso.

Si se tratase de recursos exógenos se estaría frente a una disposición que debe contener clara destinación, de conformidad con la Constitución Política; destinación que en el presente caso no se determina por lo cual se estaría avalando una disposición de carácter inconstitucional.

Por el contrario, en el evento en que se estuviera regulando sobre fuentes endógenos se estaría violando de manera flagrante la norma superior, por cuanto es claro que existe una prohibición clara para que el legislador intervenga en la destinación de este tipo de rentas, como se ha manifestado de forma reiterada por la jurisprudencia constitucional, anteriormente citada.

Ahora bien, bajo el principio de estabilidad macroeconómica el legislador podría, de manera excepcional, en las rentas endógenas de las entidades territoriales, pero solo cuando haya una justificación razonable y suficiente para ello. No obstante, el proyecto de ley no justifica, de manera alguna, la necesidad de limitar la plena autonomía territorial respecto a sus rentas por razones de estabilidad macroeconómica.

En virtud de lo anterior, es claro que el parágrafo 2º del artículo 61 del proyecto de ley, *por la cual se dictan disposiciones en materia de responsabilidad deontológica para el ejercicio de la profesión de la enfermería en Colombia; se establece el régimen disciplinario correspondiente y se dictan otras disposiciones*”, es inconstitucional al violar la autonomía financiera y presupuestal de las entidades territoriales.

## 2. Vulneración del artículo 355 de la Constitución Política

El artículo 355 de la Constitución Política prohíbe los auxilios estatales, así:

“Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con los recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades sin ánimo de lucro y de reconocido idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia”.

El parágrafo 2º del artículo 61 de la iniciativa legislativa, igualmente vulnera el artículo constitucional transcrito, por cuanto al permitir que los Tribunales de Ética de Enfermería, reciban financiación de los presupuestos nacional y territoriales, se estaría beneficiando con recursos de estos presupuestos a entidades privadas, aspecto no permitido por la norma constitucional.

Al punto, en reiteradas oportunidades la Corte Constitucional ha señalado los parámetros que deben ser tenidos en cuenta al momento de analizar disposiciones normativas frente al artículo 355 superior.

Así, en Sentencia C-251/96 se indicó que “(...) La Constitución no prohíbe que el Estado transfiera a los particulares, sin contraprestación económica, recursos públicos, siempre y cuando tal transferencia tenga un sustento en principios y

derechos constitucionales expresos. Esa es la única forma de armonizar la prohibición de los auxilios y donaciones con los deberes sociales de las autoridades colombianas, que derivan de la adopción de la fórmula política del Estado social de derecho y de los fines que le son inherentes, entre los cuales ocupa un lugar preponderante la búsqueda de un orden justo, en donde la igualdad sea real y efectiva”.

Igualmente, en Sentencia número C-506 de 1994, relativa al tema en particular, señaló“(…)El constituyente de 1991 prohíbe la modalidad de auxilios, de suerte que ninguna de las ramas del poder público puede en adelante decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, sin perjuicio de que el Gobierno en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, está autorizado, con recursos de los respectivos presupuestos, para celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público, de acuerdo con los planes de desarrollo.

(…)

En primer término la Corte advierte que en oportunidad antecedente dejó sentado su criterio sobre las modalidades de la participación económica del Estado en la constitución de personas jurídicas sin ánimo de lucro y sometidas al derecho privado, y que en la providencia correspondiente (Sentencia C-372 de agosto 25 de 1994, M. P. Doctor Vladimiro Naranjo Mesa), se dejó en claro que sin la existencia de un régimen constitucional específico de definición de sus cometidos y objetivos, lo mismo que ante la ausencia de definición de su régimen jurídico, dichas modalidades de asociación, en principio, resultan contrarias a la nueva Carta Política de 1991. Además allí se indicó que en las mencionadas condiciones de ausencia del régimen de definición legal de los objetivos específicos de las mismas, se produce el traslado irregular de recursos públicos que, a partir de la nueva codificación superior, se enmarca dentro de la figura de los “auxilios” prohibidos por el artículo 355 de la Carta, es decir, decretados sin fundamento en programas y actividades de interés público, acordes con los planes nacional y seccional de desarrollo y por fuera de los contratos que se deben celebrar exclusivamente con dichos fines.

Así las cosas, con la entrada en vigencia de la nueva Carta Política, se excluye la posibilidad de decretar cualquier clase de auxilio o donación de las entidades de derecho público en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, y se proscribieron el impulso de programas y actividades con entidades privadas sin ánimo de lucro sin las formalidades exigidas por la misma Constitución, aspecto que se contempla en el parágrafo 2° del artículo 61 del proyecto de ley en análisis, sin que exista la orden constitucional, que permita entregar recursos a los Tribunales, ni se encuentra tal traslado de recursos enmarcado dentro de los programas a cargo de la Nación o de los entes territoriales.

### 3. Vulneración del artículo 151 de la Constitución Política

El artículo 151 de la Constitución Política dispone:

“El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una

de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara”.

Frente a las hipótesis anteriormente anotadas, se debe anotar que el artículo 7° de la Ley 819 de 2002, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, dispone:

“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el marco fiscal de mediano plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contra vía del marco fiscal de mediano plazo. Este informe será publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces (resaltado fuera del texto)”.

No cabe la menor duda que la norma anteriormente transcrita tiene el carácter de Ley Orgánica, lo cual le confiere unas características especiales dentro de nuestro ordenamiento constitucional, características que son consecuencia de que las normas que estas contengan son desarrollo de disposiciones que contiene la Constitución Política, y, como tal, sus mandamientos no pueden ser observadas aisladamente sino deben tener armonía con las directrices constitucionales. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha señalado:

“...la ley orgánica no tiene el rango de norma constitucional, porque no está constituyendo sino organizando lo ya constituido por la norma de normas, que es, únicamente, el estatuto fundamental. La ley orgánica no es el primer fundamento jurídico, sino una pauta a seguir en determinadas materias preestablecidas, no por ella misma, sino por la Constitución. Así, la norma constitucional es creadora de situaciones jurídicas, sin tener carácter aplicativo sin ninguna juridicidad anterior, al paso que la ley orgánica sí aplica una norma superior –la constitucional– y crea, a la vez, condiciones a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa; ahora bien, la ley orgánica ocupa tanto

*desde el punto de vista material, como del formal un nivel superior respecto de las leyes que traten de la misma materia; es así como la Carta misma estatuye que el ejercicio de la actividad legislativa estará sujeto a lo establecido por las leyes orgánicas (artículo 151)*” (Resaltado fuera del texto)<sup>6</sup>.

Adicionales al presupuesto de la Nación y de las entidades territoriales (de los cuales ya se explicó las razones por las cuales se considera inconstitucional su inclusión) mediante las cuales el presente proyecto de ley se financiaría, lo cual acarrearía la inconstitucionalidad del presente proyecto de ley, so pena de vulneración del artículo 151 de la Carta Política.

#### **4. Vulneración de los artículos 154, 345 y 346 de la Constitución Política**

La interpretación armónica de los principios constitucionales sobre iniciativa en el gasto público lleva a señalar que en Colombia se otorga competencias legislativas para decretar y autorizar gasto público al Congreso, pero la iniciativa para incluir esos recursos en la Ley Anual de Presupuesto y, por ende, hacerlos efectivos, la tiene exclusivamente el Gobierno Nacional. Sobre lo anterior, la honorable Corte Constitucional ha sentado los siguientes conceptos:

“5. Con fundamento en las normas constitucionales reseñadas, puede decirse que es obvio que el Congreso sí tiene facultades constitucionales propias para decretar gasto público y para aprobarlo en el presupuesto nacional. No obstante, dichas facultades deben ser ejercidas respetando aquellas otras que las normas superiores reconocen en materia presupuestal al Gobierno Nacional.

Para empezar, el artículo 154 superior que determina quiénes tienen iniciativa para proponer proyectos de ley, afirma que *“solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes... que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas”*. En concordancia con lo anterior, el artículo 346 prescribe que el proyecto de ley anual de presupuesto es de iniciativa legislativa privilegiada, cuando al respecto literalmente señala: *“el Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropia-ciones, que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura”*. En idéntico sentido la disposición contenida en el artículo 351, indica que *“El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo”*.

De la preceptiva superior anterior se concluye que si bien el Congreso tiene competencia para decretar y autorizar gasto público, la iniciativa en la materia es del Gobierno Nacional. Es por ello que, en relación con aquellas leyes que se refieren a la inclusión o el traslado de partidas presupuestales para atender gastos públicos, y que no han sido propuestas al Congreso por el Gobierno Nacional, la Corte ha sentado una jurisprudencia según la cual las mismas no tienen *“eficacia mayor que la de constituir un título jurídico suficiente –en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta–, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto”*<sup>7,8</sup>.

Ahora bien, el párrafo 2º del artículo 61 del proyecto de ley de la referencia no expidió una autorización de gasto, sino que decretó una orden de gasto mediante la palabra “recibirán”, la

cual es completamente imperativa, y, en consecuencia, vulnera los artículos citados al inicio de este punto. En este sentido, la Corte Constitucional ha expresado que:

“Por ello, respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello<sup>9</sup>.

7. Lo anterior, de cara al proyecto de ley bajo examen, impone a la Corte verificar si el referido proyecto se limita a autorizar al Gobierno para efectuar la inclusión posterior de un gasto en el presupuesto nacional, o si, por el contrario, imparte una orden en tal sentido”.

*Al respecto, la Corte ha establecido que las expresiones utilizadas por el legislador son relevantes, y que en ellas debe mirarse, ante todo, el objetivo que persiguen. Así, “si su objetivo se contrae a decretar un gasto, resulta claro que la norma contiene una habilitación para que el gobierno lo pueda incluir en la ley de presupuesto. Sin embargo, si se trata de ordenar la inclusión de la partida respectiva en el presupuesto de gastos, la norma establecería un mandato u obligación en cabeza del Gobierno, que a la luz de la Constitución Política sería inaceptable”*<sup>10</sup> (resaltado fuera del texto)<sup>11</sup>.

#### **5. Vulneración del artículo 93 de la Constitución Política**

El párrafo del artículo 29 de la iniciativa determina que en caso de conflicto entre los principios éticos y las recomendaciones contenidas en las declaraciones internacionales sobre la investigación científica y las disposiciones éticas legales vigentes en el país, se aplicarán las de la legislación colombiana.

Lo anterior, vulnera el artículo 93 constitucional adicionado por el Acto legislativo número 02 de 2001, según el cual los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estado de excepción, prevalecen en el orden interno y, determina que los derechos y deberes consagrados en la Constitución, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

Al respecto, el párrafo del artículo 41 del proyecto de ley contraviene el contenido del artículo citado, en la medida en que limita la aplicación de los tratados internacionales, indicando que sus disposiciones no se aplicarán cuando entren en conflicto con las normas nacionales existentes en materia de investiga-

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-337 de agosto de 1993, M. P. Doctor Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>7</sup> Sentencia C-360 de 1996, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-197 de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1249 de noviembre 28 de 2001. M. P. Doctor Marco Gerardo Monroy Cabra. Páginas 9-11.

<sup>9</sup> CF. Sentencia C-360 de 1996 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>10</sup> Sentencia C-360 de 1996 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>11</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de febrero 21 de 2001. M. P. Doctor Rodrigo Escobar Gil.

ción científica y ética, señalando un límite en la aplicación de normas internacionales no establecido en la Carta Política y, determinando una eventual responsabilidad frente a la comunidad internacional por el incumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el país.

La jurisprudencia constitucional en torno al tema, desde el año de 1998 a través de la Sentencia C-400 dejó en claro que en el derecho colombiano la Constitución prevalece sobre los tratados, los cuales tienen la misma jerarquía de la leyes y que entre estos hay categorías especiales que tienen un rango superior al de los tratados ordinarios: Los tratados sobre derechos humanos, los tratados de límites, los Convenios Internacionales del Trabajo y otras normas de la OIT, indicándose que los operados jurídicos están obligados a interpretar las leyes conforme al derecho internacional, de manera que se armonicen en lo posible los dos ordenamientos jurídicos.

Ahora bien, en reciente pronunciamiento la Corte Constitucional<sup>12</sup>, al efectuar un análisis del bloque de constitucionalidad determinó que:

“(…) La promulgación de la Constitución de 1991 marcó una nueva pauta en el acoplamiento de las disposiciones internacionales al orden constitucional interno. Aunque no fue sino a partir del año 1995 que la Corte Constitucional adoptó sin ambages el concepto de bloque de constitucionalidad –tal como se utiliza hoy en día– muchos de los fallos producidos antes de ese año reconocieron ya la jerarquía constitucional a ciertos instrumentos internacionales.

(…) Del análisis de los artículos 4º y 93 de la Constitución Política era evidente para la Corte que la coexistencia de dos jerarquías normativas de carácter prevalente constituía un escenario jurídico de gran complejidad; por esta razón, la Corporación entendió que la única manera de conciliar dicha contradicción era aceptando que los tratados internacionales de los cuales Colombia es estado parte, en los que se reconocieran derechos humanos de conculcación prohibitiva en estados de excepción, también tenían jerarquía constitucional y conformaban, con el texto del Estatuto Superior, un solo bloque normativo al que la legalidad restante debía su misión.

“(…) Así entonces, sostuvo que “según el inciso segundo del artículo 93 de la Constitución, los derechos y deberes consagrados en esta se interpretarán, de conformidad con los Tratados Internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”, agregando:

“Ello significa, que para efectos de interpretar los referidos derechos las normas de los tratados en referencia tienen carácter prevalente en el orden interno, formando por lo tanto parte del bloque de constitucionalidad, como lo ha reconocido la Corte en diferentes pronunciamientos”. (Sentencia T-483 de 1999 M. P. Doctor Antonio Barrera Carbonell).

De lo dicho anteriormente se tiene que las disposiciones que hacen parte del bloque de constitucionalidad ostentan jerarquía constitucional por estar situadas a la altura de las normas del texto de la Carta y forman con el un conjunto normativo de igual rango.

El hecho de que las normas que integran el bloque de constitucionalidad tengan jerarquía constitucional hace de ellas verdaderas fuentes de derecho, lo que significa que los jueces en sus providencias y los sujetos de derecho en sus compor-

tamientos oficiales o privados deben atenerse a sus prescripciones. Así como el preámbulo, los principios, valores y reglas constitucionales son obligatorios y de forzoso cumplimiento en el orden interno, las normas del bloque de constitucionalidad son fuente de derecho obligatoria para todos los asociados.

Además, las normas del bloque operan como disposiciones básicas que reflejan los valores y principios fundacionales del Estado y también regulan la producción de las demás normas del ordenamiento doméstico. Dado el rango constitucional que les confiere la carta, las disposiciones que integran el bloque superior cumplen la cuádruple finalidad que les asigna Bobbio, a saber, servir de:

i) Regla de interpretación respecto de la dudas que puedan suscitarse al momento de su aplicación;

ii) La de integrar la normatividad cuando no exista norma directamente aplicable al caso;

iii) La de orientar las funciones del operador jurídico, y

iv) La de limitar la validez de las regulaciones subordinadas.<sup>13</sup>

(…)

En este sentido, por ejemplo, la Corte enfatizó en la Sentencia C-225 de 1995 que “*la imperatividad de las normas humanitarias y su integración en el bloque de constitucionalidad implica que el Estado colombiano debe adaptar las normas de inferior jerarquía del orden jurídico interno a los contenidos del derecho internacional humanitario, con el fin de potenciar /a realización material de tales valores*”.

(…)

Ahora bien, es claro que si los preceptos, principios y valores contenidos en el bloque de constitucionalidad irradian el texto de la normatividad interna y obligan a las autoridades a acondicionarla a sus disposiciones, también las decisiones judiciales tienen que guardar similar obediencia. Así entonces, no solo el productor del derecho positivo, sino también el ejecutor de la norma y su intérprete autorizado, están compelidos a seguir los lineamientos del bloque de constitucionalidad, ya que en dicha sumisión reside la validez jurídica de sus Actuaciones<sup>14</sup>”.

De lo anterior se concluye que todo el ordenamiento positivo y la aplicación del mismo, debe adecuarse a las normas de jerarquía constitucional y, no tal y como lo plantea el párrafo objeto de estudio, el cual determina una prevalencia de las Normas internas sobre aquellas que se consideran de rango constitucional contenidas en un tratado internacional, relacionado con la materia objeto del proyecto de ley.

### Objeciones por inconveniencia

Es preciso manifestar que desde la perspectiva del sector salud, es evidente la necesidad de reglamentar el ejercicio de las diferentes profesiones vinculadas a la prestación de este servicio y en tal sentido, se tiene claro el papel fundamental que

<sup>12</sup> C-574 de 1992, M. P. Ciro Angarita Barón; Sentencia C-225 de 1995, M. P. Doctor Alejandro Martínez Caballero.

<sup>13</sup> Bobbio, Principi Generali del Diritto, NDI, XIII, UTET, Torino, p. 887.

<sup>14</sup> “Que los jueces, y en general todos los llamados a aplicar el derecho, habrán de tomar la norma constitucional como una premisa de su decisión, igual que cualquier otra norma, con las consiguientes consecuencias: a) Dado que la constitución es norma superior habrán de examinar con ella todas las leyes y cualesquiera normas para comprobar si son o no conformes con la norma constitucional; b) Habrán de aplicar la norma constitucional para extraer de ella la solución del litigio o, en general, para configurar de un nodo u otro una situación jurídica; c) Habrán de interpretar todo el ordenamiento conforme a la Constitución. En otras palabras, si la Constitución tiene eficacia directa no será solo norma de normas, sino norma aplicable, no será solo fuente sobre la producción, sino también fuente de derecho sin más”. Ignacio de Otto, Derecho Constitucional, Ariel Derecho, 1999. P-76.

cumplen los profesionales de enfermería en el campo de la seguridad social en las áreas de la salud. Así lo ha manifestado la Corte Constitucional en Sentencia C-259 de 1995.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante los siguientes comentarios sobre el articulado del proyecto:

Respecto al Capítulo I “Declaración de los principios y valores éticos”, se considera que debe hacerse claridad en las definiciones señaladas en el artículo 2°.

Al hacerse alusión al principio de beneficencia, es el único término que debería indicarse y no señalar el término no maleficencia, ya que el mismo en lugar de dar claridad hace confusa la expresión.

En el Capítulo II, artículo 3°, debe precisarse el significado de la expresión “acto de cuidado de enfermería”, toda vez que su contenido trae elementos filosóficos que debiera permitir una definición concreta de dicho acto. De otra el texto no define su naturaleza tal como lo anuncia.

En el Título III “De la responsabilidad del profesional de enfermería en la práctica”, en los artículos en los cuales se hace mención a la calificación de la falta, estos deben ir en un capítulo aparte y separado en el cual se tipifiquen y califiquen dichas faltas.

El artículo 22 debe ser suprimido o aclarado, ya que el profesional de enfermería dentro de su conocimiento específico de las ciencias de la farmacología y de la prescripción médica, no puede tener la misma capacidad técnica que el médico tratante que tiene una inclinación deliberada en este aspecto y unos claros principios éticos que se le reconocen a la escuela médica colombiana, en consecuencia, la enfermera no podría determinar si la prescripción que el médico haga al paciente va a causar daño y en este sentido actuar de acuerdo con su criterio, ya que como se expresó, la enfermera no tiene el mismo conocimiento que el médico y si se dejara esta expresión tal como se presenta podría resultar perjudicial para el paciente.

El artículo 35 que define la historia clínica, ya fue objeto de regulación en la Ley 23 de 1981, por lo tanto dicho artículo debería ser excluido.

En lo referente al proceso deontológico a que hace referencia el Título IV del proyecto, sería conveniente incluir un artículo en el que se tipifiquen la clasificación y connotación de las faltas y en este sentido establecer la clasificación y límite de las sanciones.

Finalmente, es preciso señalar que el desequilibrio de las finanzas públicas ha sido factor determinante del deterioro de las condiciones económicas del país. La necesidad de financiar el déficit fiscal ha incidido de manera importante sobre variables claves del desarrollo, como el desplazamiento de la inversión privada, la pérdida de la competitividad internacional, el aumento insostenible del endeudamiento público y la limitada inversión pública, que conllevan, por lo tanto, al deterioro del crecimiento económico, al consecuente aumento del desempleo y, en general, al empobrecimiento de los colombianos.

El programa de ajuste fiscal que ha venido implementando el actual Gobierno, ha estado encaminado a lograr la estabilidad macroeconómica, tomando medidas conducentes a la reduc-

ción del déficit fiscal, a lograr la sostenibilidad de la deuda del sector público y a restablecer la confianza y la seguridad democrática, con el fin de abonar el camino que permita que la economía a tasas de crecimiento sostenidas, que posibiliten la creación de empleo y la reducción de la pobreza. Para lograr estos objetivos, es necesario mantener las decisiones de austeridad en el gasto, de tal forma que se garantice la sostenibilidad de las finanzas en todo momento.

Para asegurar que en el largo plazo las finanzas del gobierno central y de las entidades del sector público se mantengan dentro de unos límites compatibles con la sostenibilidad fiscal, evitando un crecimiento explosivo de la deuda pública y garantizando una carga tributaria socialmente aceptable, se requiere continuar con la disciplina de ajuste fiscal.

En este sentido, el Gobierno Nacional atenderá, a través de las Leyes Anuales de Presupuesto, en forma prioritaria el normal funcionamiento del Estado y los proyectos determinados en el Plan Nacional de Inversiones Públicas.

Concretamente, los planes y proyectos incorporados en el Plan Nacional de Desarrollo recientemente aprobado, el Gobierno espera ejecutarlos, en cumplimiento del artículo 341 de la Constitución Política, con su respectiva incorporación en las Leyes Anuales de Presupuesto, que tal y como lo dispone el Estatuto Orgánico de Presupuesto, corresponderá a los ingresos que se pretendan recibir y sin afectar la estabilidad macroeconómica.

Se colige de lo anterior, que frente a las restricciones fiscales que afronta la Nación, por todos bien conocidas, no es procedente crear mayores presiones de gasto a través de leyes como la que ocupa el presente estudio.

Reiteramos a los honorables Congresistas nuestros sentimientos de consideración y respeto.

Atentamente,

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Alberto Carrasquilla Barrera.*

El Ministro de la Protección Social,

*Diego Palacio Betancourt.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 341-Lunes 12 de julio de 2004

CAMARA DE REPRESENTANTES

LEYES SANCIONADAS

Ley 888 de 2004, por la cual se modifica el Decreto 200 de 2003 en lo relacionado con el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria .....	1
--	---

OBJECIONES PRESIDENCIALES

Objeción al Proyecto de ley número 061 de 2002 Cámara, 177 de 2003 Senado, por la cual se dictan disposiciones en materia de responsabilidad deontológico para el ejercicio de la profesión de enfermería en Colombia; se establece el régimen disciplinario correspondiente y se dictan otras disposiciones .....	2
--	---