



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVIII - Nº 1.278

Bogotá, D. C., viernes 11 de diciembre de 2009

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

OBJECIONES PRESIDENCIALES

INFORME DE OBJECION PRESIDENCIAL AL PROYECTO DE LEY NUMERO 028 DE 2007 SENADO, 341 DE 2008 CAMARA

por la cual se establecen medidas especiales de protección para las personas que padecen epilepsia, se dictan principios y lineamientos para su atención integral.

Bogotá, D. C., 9 de diciembre de 2009

Doctores

EDGAR GOMEZ ROMAN

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

JAVIER CACERES LEAL

Presidente

Senado de la República

Capitolio Nacional

Asunto: Desestimación de las Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 028 de 2007 Senado, 341 de 2008 Cámara, por la cual se establecen medidas especiales de protección para las personas que padecen epilepsia, se dictan principios y lineamientos para su atención integral.

Atendiendo la designación que la mesa directiva de ambas Corporaciones nos hicieran para conformar la comisión accidental en el estudio de las objeciones Presidenciales al Proyecto de ley antes referido; nos permitimos poner a su consideración el presente informe:

El Gobierno Nacional remitió, sin la sanción presidencial, al Senado de la República a través de su Presidencia, las objeciones que tiene sobre el "Proyecto de ley número 028 de 2007 Senado, 341 de 2008 Cámara, por la cual se establecen medidas especiales de protección

para las personas que padecen epilepsia, se dictan principios y lineamientos para su atención integral"; las cuales se pueden sintetizar de la siguiente manera:

El Gobierno Nacional presenta dos grandes grupos de objeciones: Las que denomina "Razones de Inconstitucionalidad" y las "Otras razones de Inconstitucionalidad e Inconveniencia".

Dentro de las "Razones de Inconstitucionalidad" presenta 8 razones que se definen como:

1. El proyecto de ley vulnera el principio de unidad de materia.
2. Los principios del Sistema de Seguridad Social en Salud: su equilibrio y sostenibilidad.
3. Competencia y órdenes a la Comisión de Regulación: contenido del POS.
4. Participación de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud en las decisiones que les afectan.
5. Omisión del trámite de ley estatutaria por que se regula ejercicio del derecho fundamental a la salud y del derecho a la igualdad.
6. El proyecto de ley fragmenta y rivaliza con los objetivos y contenido del Plan Nacional de Salud Pública. Reconocimiento de la Corte Constitucional a los esfuerzos de las autoridades y los particulares en la prevención de riesgos en salud.
7. Temas relacionados con la protección del derecho a la salud en los cuales no se adoptan órdenes atinentes a las fallas en la regulación.
8. Impacto fiscal del proyecto de ley. Inobservancia de la Ley Orgánica 819 de 2003 y del principio de equilibrio UPC-POS.

Dentro de las "Otras razones de Inconstitucio-

nalidad e Inconveniencia”, el Gobierno Nacional presenta como argumento principal “que el presente proyecto de ley vulnera la Constitución Política y resultan inconvenientes por desestimular la iniciativa privada y la participación y colaboración de los particulares con el Estado en relación con el aseguramiento y la prestación de los servicios de salud...”.

Frente a las razones esgrimidas por el Gobierno Nacional para objetar el proyecto que nos ocupa en el presente informe de objeciones nos permitimos pronunciarnos en los siguientes términos:

Las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional son idénticas, en su esencia, a las que presentó cuando objetó el Proyecto de ley número 312 de 2008 Senado, 090 de 2007 Cámara acumulado con el Proyecto de ley número 142 de 2007 Cámara, “*Ley Sandra Ceballos, por la cual se establecen las acciones para la atención integral del cáncer en Colombia*”.

La Corte Constitucional, después del trámite surtido en el Congreso de la República, declaró infundadas las objeciones presidenciales mediante Sentencia C-662 de 2009, del 22 de septiembre de 2009, frente a la denominada “*Ley Sandra Ceballos*”.

Por ello, tomaremos como base las Sentencias de la Corte Constitucional, entre ellas la C-662 de 2009, del 22 de septiembre de 2009, para rendir el informe de objeciones por considerarla pertinente para aclarar los argumentos que tuvo el Gobierno Nacional y que no compartimos:

1. Con respecto a que el proyecto de ley vulnera el principio de unidad de materia.

Según la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, sintetizado en la Obra denominada “*Manuales Legislativos*” elaborado por PNUD e IDEA Internacional, la unidad de materia se refiere a que todo proyecto debe referirse a una misma materia. De esta manera, se requiere según la Sentencia C-214 de 2007:

A) Exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una ley.

B) Entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada.

C) Exista una relación con base en un criterio objetivo y razonable.

Por ello, rechazamos la objeción presidencial que afirma que se vulnera el principio de unidad de materia, pues encontramos que el proyecto de ley guarda relación directa con lo enunciado en la Sentencia C-214 de 2007; y no se observa en el articulado ninguna materia diferente a procurar medidas especiales de protección y atención integral de las personas que padecen epilepsia.

2. Con respecto a los principios del Sistema de Seguridad Social en Salud: su equilibrio y sostenibilidad, e impacto fiscal del proyecto de ley. In-

observancia de la Ley Orgánica 819 de 2003 y del principio de equilibrio UPC-POS.

La Sentencia C-662 de 2009 de la Corte Constitucional sirve como instrumento para desestimar, de igual forma, las objeciones presidenciales, por ello, nos permitimos transcribir los apartes pertinentes:

“3.9.2.1. *Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas.*

3.9.2.2. *El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.*

3.9.2.3. *Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto.*

3.9.2.4. *El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y*

Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo... ”.

Además, las medidas contenidas en el proyecto de ley no conllevan impacto fiscal adicional, lo que pretende el presente proyecto es utilizar los recursos asignados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS); de tal manera que el proyecto busca reorganizar los recursos existentes en el SGSSS, con el objeto de lograr una atención satisfactoria para las personas que padecen epilepsia. En tal sentido, las disposiciones contenidas en la Ley 819 de 2003 no resultan aplicables al presente proyecto de ley.

3. Competencia y órdenes a la Comisión de Regulación: contenido del POS.

Esta objeción es similar a la presentada por el Gobierno Nacional al Proyecto de ley número 312 de 2008 Senado, 090 de 2007 Cámara acumulado con el Proyecto de ley número 142 de 2007 Cámara, “Ley Sandra Ceballos, por la cual se establecen las acciones para la atención integral del cáncer en Colombia”, y definida en la Sentencia C-662 de 2009 de la siguiente manera:

“3.5. Objeciones por desconocimiento de las competencias de la Comisión de Regulación en Salud y del Plan Nacional de Salud Pública

El Gobierno Nacional sostiene que las previsiones del proyecto de ley generan una concepción fragmentada y compleja de la regulación de las instituciones y prestaciones del SGSSS. Señala que las reglas previstas en la Ley 100/93 y en la Ley 1122/07 habían otorgado a la CRES, instancia técnica capacitada y guiada por criterios científicos, la competencia para la definición de los contenidos del POS y los demás beneficios del sistema de salud. Así, el Congreso había desconocido tales parámetros de racionalidad y había adoptado una legislación parcial y contraria al principio de integralidad –en la particular interpretación que le otorga el Ejecutivo- y la sostenibilidad financiera del sistema.

Igualmente, en apartado posterior, el Gobierno hace un razonamiento similar; en el sentido que la Sentencia T-760/08 había reconocido la importancia del Plan Nacional de Salud Pública, previsto por el artículo 33 de la Ley 1122/07, como un instrumento valioso en la búsqueda de un sistema de salud coordinado y eficiente. Por ende, el carácter parcial y fragmentado del proyecto de ley, contradecía las finalidades del mencionado plan.

3.5.1. *Estas objeciones incurren, en criterio de la Corte, en falencias que como en el caso anterior, imposibilitan que la Sala adopte una decisión de fondo sobre el particular. Como se ha señalado reiteradamente en este fallo, la Constitución confiere la potestad al Legislativo para fijar, dentro un amplio margen de configuración normativa, el arreglo institucional que considere apropiado para el SGSSS. Las reglas*

ordinarias de derogatoria y reforma de los preceptos legales determinan que esa facultad de regulación conlleva la posibilidad de modificar, eliminar o replantear las competencias de cada una de esas instituciones. Por lo tanto, el Congreso se encuentra plenamente facultado para separarse, si así lo estima conveniente, de determinado modelo institucional que él mismo ha diseñado, con el fin de atender las necesidades de determinado grupo social, a quien considera merecedor de un tratamiento diferenciado. Este ejercicio, como también se ha señalado en varias ocasiones, está circunscrito solo a los límites formales y materiales de índole constitucional antes explicados.

En consecuencia, las objeciones presidenciales propuestas desconocen que el control judicial que realiza la Corte se circunscribe a comparar la norma legal acusada con las normas que integran la Carta Política y aquellas que conforman el bloque de constitucionalidad. Este control no se predica de otras disposiciones de carácter eminentemente legal ordinario, pues las mismas no conforman un parámetro normativo apto para imponer límites o prohibiciones a la competencia del legislador. Este criterio se mantiene, incluso cuando tales arreglos institucionales de origen legal han sido encontrados válidos por decisiones de esta jurisdicción, pues también estas reconocen la facultad primigenia del legislativo sobre la materia. Tales censuras, como se demuestra en el caso planteado, terminan relacionadas con razones de conveniencia política o económica, aspectos que prima facie escapan de la competencia de la Corte.

3.5.2. *Las previsiones de la Ley 1122/07, que fijan tanto la existencia y funcionamiento de la Comisión de Regulación en Salud – CRES, como los objetivos del Plan Nacional de Salud Pública, no configuran un límite para el ejercicio de la competencia del legislador en lo que respecta a la definición de las instituciones que conforman el sistema de salud. Antes bien, el cumplimiento de las funciones de esas instituciones, de estirpe legal, deberá coordinarse con las previsiones posteriores del legislador que, como en este caso, convienen la atención especializada para determinados grupos de pacientes. Ello en tanto corresponde al Congreso, en los términos expuestos, la definición de las instituciones e instancias que conforman el SGSSS, potestad que está limitada por las restricciones formales y sustanciales antes reseñadas, al igual que la prohibición de discriminación injustificada entre los usuarios. Estas restricciones, como se ha señalado insistentemente en esta providencia, no involucran decisiones legislativas anteriores, pues las mismas no conforman el parámetro de constitucionalidad de las leyes ordinarias.*

Adicionalmente, no puede perderse de vista que, conforme lo dispone el artículo 33 de la

Ley 1122/07, la definición de los contenidos del Plan Nacional de Salud Pública corresponde al Gobierno Nacional¹. Por ende, no resulta acertado considerar, como lo defiende la objeción presidencial, que la amplia facultad del legislador para determinar los contenidos y el funcionamiento del SGSSS deba supeditarse a las acciones del Ejecutivo, pues esto significaría desconocer los expresos mandatos constitucionales previstos en los artículos 48 y 49 de la Carta,

cuyo contenido y alcance fue definido en el fundamento jurídico 3.3. de esta sentencia.

En últimas, se advierte que los argumentos expresados por el Gobierno Nacional están en fundados en el control de legalidad del proyecto de ley, circunstancia ajena a la competencia de la Corte, prevista en el artículo 167 Superior; norma que faculta a este Tribunal para decidir sobre objeciones por inconstitucionalidad. Esta circunstancia impide que la Corte se pronuncie sobre asuntos diversos. Por ello, ante la inexistencia de una objeción presidencial de esa naturaleza, la Sala se inhibirá de adoptar una decisión de fondo acerca de la censura fundada en la incompatibilidad del proyecto con las competencias de la CRES en materia de regulación del contenido del SGSSS y con las previsiones del Plan Nacional de Salud Pública”.

Así las cosas, desestimamos de igual forma, la presente objeción.

4. Con respecto a la participación de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud en las decisiones que les afectan.

La objeción del Gobierno Nacional desconoce que el proyecto de ley fue construido en conjunto con la Liga Colombiana Contra la Epilepsia, que aportó al trámite legislativo todo el conocimiento de los expertos que han estudiado, por años, los padecimientos de las personas que padecen epilepsia. La socialización fue tal que los pacientes hicieron llegar más de 40.000 firmas a través de la Liga a los ponentes del proyecto de ley. Estas firmas pedían que el Congreso de la República aprobara el presente proyecto de ley.

En febrero del año de 2008, se llevó a cabo en la ciudad de Bogotá, el primer foro internacional contra la epilepsia. En este foro, llevado a cabo en las instalaciones del Congreso de la República, tuvieron la oportunidad de participar los pacientes y la sociedad científica nacional e internacional. El foro fue televisado. A raíz de este evento el proyecto fue fortalecido y recibió el apoyo de varios pacientes, pues se creó un correo electrónico para tal fin.

De igual forma, retomamos lo enunciado en la Sentencia C-662 de 2009, pues la Corte Constitucional se pronuncia sobre una objeción presidencial similar en los siguientes términos:

“3.6. Objeción relativa a la vulneración del derecho a la participación de los usuarios

El Gobierno Nacional sostiene que el proyecto de ley objetado es contrario al derecho de participación de los SGSSS en las decisiones que los afectan. Para ello, luego de resaltar la importancia que en la Sentencia T-760/08 se otorgó a ese derecho, en el marco de la definición institucional y de prestaciones del sistema de salud, se limita a establecer que “el elemento democrático en el proceso de planeación, la estatura legal del plan nacional de salud pública y el contenido de dicho

¹ La norma citada establece lo siguiente:

Artículo 33. Plan Nacional de Salud Pública. El Gobierno Nacional definirá el Plan Nacional de Salud Pública para cada cuatrienio, el cual quedará expresado en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo. Su objetivo será la atención y prevención de los principales factores de riesgo para la salud y la promoción de condiciones y estilos de vida saludables, fortaleciendo la capacidad de la comunidad y la de los diferentes niveles territoriales para actuar. Este plan debe incluir:

- a) El perfil epidemiológico, identificación de los factores protectores de riesgo y determinantes, la incidencia y prevalencia de las principales enfermedades que definen las prioridades en salud pública. Para el efecto se tendrán en cuenta las investigaciones adelantadas por el Ministerio de la Protección Social y cualquier entidad pública o privada. En materia de vacunación, salud sexual y reproductiva, salud mental con énfasis en violencia intrafamiliar, drogadicción y suicidio;
- b) Las actividades que busquen promover el cambio de estilos de vida saludable y la integración de estos en los distintos niveles educativos;
- c) Las acciones que, de acuerdo con sus competencias, debe realizar el nivel nacional, los niveles territoriales y las aseguradoras;
- d) El plan financiero y presupuestal de salud pública, definido en cada uno de los actores responsables del Sistema General de Seguridad Social en Salud, incluyendo las entidades territoriales, y las EPS;
- e) Las coberturas mínimas obligatorias en servicios e intervenciones de salud, las metas en morbilidad y mortalidad evitables, que deben ser alcanzadas y reportadas con nivel de tolerancia cero, que serán fijadas para cada año y para cada periodo de cuatro años;
- f) Las metas y responsabilidades en la vigilancia de salud pública y las acciones de inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo para la salud humana;
- g) Las prioridades de salud pública que deben ser cubiertas en el Plan Obligatorio de Salud y las metas que deben ser alcanzadas por las EPS, tendientes a promover la salud y controlar o minimizar los riesgos de enfermar o morir;
- h) Las actividades colectivas que estén a cargo de la Nación y de las entidades territoriales con recursos destinados para ello, deberán complementar las acciones previstas en el Plan Obligatorio de Salud. El Plan de salud pública de intervenciones colectivas, reemplazará el Plan de Atención Básica;
- i) Los modelos de atención, tales como, salud familiar y comunitaria, atención primaria y atención domiciliaria;
- j) El plan nacional de inmunizaciones que estructure e integre el esquema de protección específica para la población colombiana en particular los biológicos a ser incluidos y que se revisarán cada cuatro años con la asesoría del Instituto Nacional de Salud y el Comité Nacional de Prácticas de Inmunización;
- k) El plan deberá incluir acciones orientadas a la promoción de la salud mental, y el tratamiento de los trastornos de mayor prevalencia, la prevención de la violencia, el maltrato, la drogadicción y el suicidio;
- l) El Plan incluirá acciones dirigidas a la promoción de la salud sexual y reproductiva, así como medidas orientadas a responder a comportamiento de los indicadores de mortalidad materna.

plan excluyen la posibilidad que por otro medio se definan las prioridades de atención en salud, sin que se consulten periódicamente los componentes técnicos y la estructura propia del proceso de planeación para incluir la atención de riesgos en salud, como el cáncer; de manera aislada, fragmentada y sin consultar criterios de integralidad y sustentabilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud”.

Para la Corte, es evidente que la censura propuesta no reúne las condiciones mínimas necesarias para configurar una objeción de inconstitucionalidad. En efecto, la argumentación planteada por el Ejecutivo omite indicar qué enunciados normativos del proyecto de ley impiden el goce efectivo del derecho de participación de los usuarios del SGSSS y la forma en que logran ese presunto objetivo. En contrario, reitera el argumento sobre la fragmentación del régimen institucional de atención en salud de los pacientes adultos que padecen de cáncer, asunto que ya fue dilucidado en apartados anteriores de este fallo.

Debe insistirse en que si bien el artículo 166 C. P. no establece los requisitos que deben llenar las objeciones formuladas por el Ejecutivo, ello no implica que estas tengan que cumplir con estándares mínimos de argumentación que permitan sustentar una oposición objetiva y verificable entre la iniciativa legislativa y la Constitución, la cual permita un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte. Esto debido a que la competencia para formular las objeciones, al tenor de la norma citada, corresponde al Gobierno, de modo tal que si la objeción no ofrece esos argumentos mínimos, esta Corte tiene vedado asumir el estudio de razones que adicione las propuestas por el Ejecutivo, pues ello desconocería el arreglo de competencias que para las objeciones presidenciales prevé la Carta Política. Si, como sucede en el presente caso, no existe el sustento necesario para asumir el análisis de constitucionalidad, la Sala no tiene una alternativa distinta a inhibirse de adoptar una decisión sobre la materia, puesto que la argumentación expuesta por el Gobierno carece de aptitud para suscitar un análisis de constitucionalidad del proyecto de ley, en lo que respecta al derecho a la participación”.

En tanto que la argumentación presentada por el Gobierno Nacional para objetar el proyecto de ley, es idéntica a la resuelta por la Corte Constitucional en la Sentencia C-662 de 2009, desestimamos la presente objeción por las razones expuestas.

5. Con respecto a la omisión del trámite de ley estatutaria porque se regula ejercicio del derecho fundamental a la salud y del derecho a la igualdad.

El Gobierno Nacional desconoce el desarrollo jurisprudencial y se equivoca al afirmar que el presente proyecto de ley debió tramitarse como una ley estatutaria. Para ello, traemos nuevamente lo afirmado en la Sentencia C-662 de 2009.

“3.7. Objeción basada en la violación del principio de reserva estatutaria

A juicio del Gobierno, el proyecto de ley es contrario al artículo 152 de la Constitución, pues en tanto la jurisprudencia constitucional, sistematizada en las varias veces citada sentencia T-760/08, otorgó al derecho a la salud condición de fundamentalidad, entonces el proyecto debió tramitarse bajo los rigores propios de las leyes estatutarias, y no conforme a las reglas de las leyes ordinarias, como efectivamente ocurrió. Adicionalmente, sostiene que el legislador incurrió en un error; cuando indicó en la iniciativa que estaba regulando el derecho a la vida, aunque en realidad versaba sobre el derecho fundamental a la salud.

Esta objeción es desestimada tanto por el Congreso como por el Procurador General, con base en razones similares. Sostienen que la jurisprudencia constitucional ha establecido que no toda norma que haga referencia a un derecho fundamental está sometida a la reserva de ley estatutaria, sino solo aquellas que cumplan con determinados criterios, relacionados con la regulación integral del derecho o de los aspectos que hagan parte de su núcleo esencial. Para el caso planteado, el proyecto de ley objetado tiene un ámbito definido y específico—la atención de los pacientes adultos de cáncer—, circunstancia que lo excluye de aquellas normas que requieren trámite estatutario.

3.7.1. El artículo 152 de la Carta Política establece la reserva de ley estatutaria para determinadas materias, relacionadas con (i) los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; (ii) administración de justicia; (iii) organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, estatuto de la oposición y funciones electorales; (iv) instituciones y mecanismos de participación ciudadana; (v) estados de excepción; y (vi) la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República.

Las consecuencias de esta previsión constitucional son de carácter formal y material. En primer término, la reserva de ley estatutaria implica, en los términos del artículo 153 C. P., que el trámite legislativo previo a su aprobación debe cumplir requisitos y controles específicos. Así, deberán votarse favorablemente por la mayoría absoluta de miembros del Congreso y el trámite deberá cumplirse en una sola legislatura. A su vez, el proyecto de ley aprobado está sometido al control automático de constitucionalidad por parte de esta Corporación. Frente a los efectos materiales, la Corte ha reconocido que las normas estatutarias, en razón del estatus que adquieren en el ordenamiento jurídico, hacen parte del

parámetro de constitucionalidad para la legislación ordinaria².

Empero, la fijación de la reserva de ley estatutaria para las materias señaladas, genera una controversia sobre la determinación de los límites de la acción del legislador estatutario y el ordinario. En efecto, son múltiples los asuntos que pueden versar, central o tangencialmente, sobre los tópicos de la reserva de ley estatutaria. Por ende, el entendimiento maximalista de esa reserva, en el sentido de considerar que toda norma de este carácter debe someterse a los rituales propios de las leyes estatutarias, tendría el efecto de vaciar la competencia del legislador ordinario, solución que se contrapone a la Carta Política, en especial a las atribuciones que tiene el Congreso de acuerdo con el artículo 150 C. P.

La necesidad de establecer un parámetro que definiera el límite del legislador estatutario, llevó a que decisiones anteriores de la Corte, que han sido reiteradas de manera estable hasta la actualidad, hayan establecido las características materiales de los asuntos sometidos a la reserva de ley estatutaria. Una síntesis comprensiva de esa doctrina se encuentra en la sentencia C-981/05 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), en la que se estableció que la reserva de ley estatutaria resultaba exigible, para el caso de los derechos fundamentales, en los eventos en que se esté ante

“i) normas que desarrollan y complementan los derechos,

ii) que regulan solamente los elementos estructurales esenciales,

iii) que regulan de forma directa su ejercicio y también el desarrollo de su ámbito a partir del núcleo esencial definido en la Constitución,

iv) que refieran a los contenidos más cercanos al núcleo esencial,

v) que regulan aspectos inherentes al ejercicio y principalmente lo que signifique consagrar límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial,

vi) cuando el legislador asuma de manera integral, estructural y completa la regulación del derecho,

vii) que aludan a la estructura general y principios reguladores pero no al desarrollo integral y detallado, regulando así la estructura fundamental y los principios básicos, y

viii) que refieran a leyes que traten situaciones principales e importantes de los derechos”. Estas reglas, a su vez, sintetizan varias sentencias sobre el mismo particular; las cuales han contemplado unívocamente que la reserva de ley estatutaria se predica de normas que regulan de forma íntegra, estructural y completa los derechos o deberes

² Cfr: Corte Constitucional, Sentencias C-578/95 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-993/04 (M. P. Jaime Araújo Rentería).

fundamentales, o se refieran a ámbitos propios de su núcleo esencial³.

3.7.2. Para el caso planteado, la Sala advierte que no se reúnen los presupuestos para considerar que el proyecto de ley objeto de censura esté sometido a la reserva de ley estatutaria. En efecto, el artículo 1º del proyecto de ley, que define el objetivo de la iniciativa, establece que la finalidad de la normatividad es regular “las acciones para el control integral del cáncer en la población colombiana, de manera que se reduzca la mortalidad y la morbilidad por cáncer adulto, así como mejorar la calidad de vida de los pacientes oncológicos, a través de la garantía por parte del Estado y de los actores que intervienen en el Sistema General de Seguridad Social en Salud vigente, de la prestación de todos

³ Cfr: Corte Constitucional, sentencias C-251/98, C-013/93, C-313/94, C-620/01 y C-646/01, entre otras. Por ejemplo, la Sentencia C-646/01 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), ofrece reglas similares en cuanto a las normas que regulan derechos fundamentales, sometidas a la reserva de ley estatutaria. En este fallo, la Corte indicó que *De acuerdo con esa jurisprudencia y con los precedentes constitucionales anteriores a esta, puede concluirse que tal situación ocurre cuando*

(i) el asunto trata de un derecho fundamental y no de un derecho constitucional de otra naturaleza,

(ii) cuando por medio de la norma está regulándose y complementándose un derecho fundamental,

(iii) cuando dicha regulación toca los elementos conceptuales y estructurales mínimos de los derechos fundamentales, y

(iv) cuando la normatividad tiene una pretensión de regular integralmente el derecho fundamental. || En este orden de ideas, puede observarse entonces que la existencia de las leyes estatutarias tiene una función doble, identificada especialmente por medio de los criterios (ii) y (iii). Por un lado, la de permitir que el legislador integre, perfeccione, regule y complemente normas sobre derechos fundamentales, que apunten a su adecuado goce y disfrute. Y por otro, la de establecer una garantía constitucional a favor de los ciudadanos frente a los eventuales límites que, exclusivamente en virtud del principio de proporcionalidad, pueda establecer el legislador. || 7. Por la especial importancia que tienen las leyes estatutarias dentro del ordenamiento, es necesario que el análisis sobre un cargo que reproche el desconocimiento de la reserva de ley estatutaria, cuide también por lo menos tres aspectos fundamentales. Primero, evite que en la determinación del alcance material de la ley estatutaria, sea vaciada la competencia del legislador ordinario. Segundo, impida que en busca del mantenimiento de la anterior competencia constitucional ordinaria del legislativo, sea eliminado el contenido material y el ámbito propio de las leyes estatutarias. Y tercero, prevenga que una interpretación sobre el contenido de las leyes estatutarias les otorgue una competencia tal en materia de regulación de derechos fundamentales, que les permita afectar sus contenidos conceptuales básicos, sin un adecuado juicio de proporcionalidad previo. || Con base en los anteriores supuestos, para poder determinar si la norma acusada debió haberse tramitado por medio de una ley estatutaria, no basta con determinar si el objeto de esa disposición tiene alguna relación con un derecho fundamental. Será necesario además, constatar si el contenido normativo expresado por la ley desde el punto de vista material, regula elementos que se encuentran próximos y alrededor del contenido esencial de un derecho fundamental, y en caso de realizar restricciones, límites o condicionamientos sobre estos, deberá verificarse si estas tienen un carácter proporcional y constitucionalmente razonable”.

los servicios que se requieran para su prevención, detección temprana, tratamiento integral, rehabilitación y cuidado paliativo”. De esta definición puede colegirse, entonces, que el proyecto de ley

(i) busca establecer herramientas para el tratamiento eficaz e integral del cáncer adulto; y

(ii) introducir modificaciones al arreglo institucional del SGSS, en aras de cumplir con dicha finalidad. Por ende, la iniciativa legislativa, en modo alguno, busca regular de manera integral, estructural y completa el derecho a la salud, sino que, antes bien, declara expresamente su carácter específico y sectorial, esto es, circunscrito al tratamiento de los enfermos adultos de cáncer.

La Corte advierte que las objeciones presidenciales incurren en una contradicción insalvable en este apartado. En efecto, varias de las censuras expuestas por el Ejecutivo parten de la base que la regulación examinada, en razón de su carácter parcial, fragmentada e independiente de las previsiones legales que prevén el actual arreglo institucional del SGSSS, resultaban inconvenientes para el adecuado funcionamiento de este sistema. Esta afirmación, por ende, demuestra que tanto para el legislador como el Gobierno es evidente que el proyecto de ley no configura una regulación general, estructural e integral del derecho a la salud. Por lo tanto, resulta desacertado pasar de esta premisa a la exigencia de reserva de ley estatutaria, cuando una y otra son incompatibles, según los requisitos explicados anteriormente. Debe insistirse que una regulación parcial de un derecho o deber fundamental, por antonomasia, se inscribe dentro de las competencias del legislador ordinario, lo que inhibe la posibilidad de fijarlas dentro de las materias previstas en el artículo 152 C. P., so pena de vaciar dichas competencias.

3.7.3. Para la Sala resulta evidente que, al margen de la discusión suscitada en la jurisprudencia constitucional sobre la condición de fundamentalidad del derecho a la salud, para el caso del proyecto de ley objeto de estudio, su carácter parcial y específico en cuanto al ámbito de protección de este derecho, es un elemento de juicio suficiente para inscribirlo dentro del margen de configuración normativa del legislador ordinario. Así las cosas, la Corte desestima la objeción planteada por el Gobierno en relación con la vulneración del artículo 152 de la Carta Política”.

En consecuencia, desestimamos también la presente objeción por considerarla alejada de la jurisprudencia constitucional fijada, de manera reiterada, por la Corte Constitucional mediante varias sentencias de constitucionalidad.

6. Con respecto a que el proyecto de ley fragmenta y rivaliza con los objetivos y contenido del Plan Nacional de Salud Pública. Reconocimiento de la Corte Constitucional a los esfuerzos de las autoridades y los particulares en la prevención de

riesgos en salud; y temas relacionados con la protección del derecho a la salud en los cuales no se adoptan órdenes atinentes a las fallas en la regulación.

Nuevamente, según nuestro criterio, se equivoca el Gobierno Nacional y por ello, resulta pertinente traer a colación lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-662 de 2009, toda vez que fueron utilizados los mismos argumentos para objetar el Proyecto de ley número 312 de 2008 Senado, 090 de 2007 Cámara acumulado con el Proyecto de ley número 142 de 2007 Cámara, “Ley Sandra Ceballos, por la cual se establecen las acciones para la atención integral del cáncer en Colombia”. Argumentos que han sido utilizados por el Gobierno Nacional y el Ministerio de la Protección Social y que la Corte Constitucional no ha aceptado como válidos.

“3.4. Objeción basada en el desconocimiento del principio de integralidad

3.4.1. El Gobierno Nacional sostiene que el proyecto de ley es inconstitucional, en tanto configura una legislación parcial, ocupada de la atención integral de los pacientes de cáncer, la cual

(i) fragmenta el SGSSS, creando dificultades en la interpretación de sus normas, lo que contradice el principio de integralidad, reconocido por la Corte en la sentencia T-760 de 2008; y

(ii) establece regulaciones específicas en materia de prestaciones médico-asistenciales que el SGSSS debe suministrar a los pacientes adultos con cáncer, lo que desconoce las competencias que el legislador ha dispuesto a la CRES y, mientras esta institución entra en funciones, al CNSSS.

3.4.2. En criterio de la Corte, la objeción planteada por el Ejecutivo no ofrece los parámetros necesarios para que la Corte emita un pronunciamiento de fondo, en tanto no plantea una contradicción entre la iniciativa parlamentaria y la Carta Política, sino que se restringe a contrastar el proyecto de ley como normas anteriores de índole estrictamente legal. En tal sentido, la objeción planteada ofrece un falso problema de constitucionalidad, fundado en

(i) el desconocimiento del parámetro de control para el caso de las objeciones presidenciales; y

(ii) el entendimiento equivocado del principio de integralidad, definido por la sentencia T-760/08, a partir de la recopilación que esa decisión hizo de la jurisprudencia constitucional sobre las implicaciones, desde la perspectiva de la Carta Política, del servicio público de atención en salud.

3.4.3. Como se indicó en el fundamento jurídico 3.3. de esta sentencia, el contenido de los artículos 48 y 49 C.P., la Constitución le confiere al Congreso la potestad para definir el contenido del SGSSS, lo que implica que el órgano de

representación democrática tiene la posibilidad de fijar distintas modalidades de organización prestacional e institucional del sistema de salud, sometido solamente a los límites materiales y sustanciales antes analizados.

Para el caso propuesto, el Ejecutivo parte de un presupuesto sustancial, de acuerdo con el cual del hecho que la sentencia T-760/08 hubiera reconocido como válidos, desde la perspectiva constitucional, los arreglos institucionales y de competencias previstos en la Ley 100/03 y la Ley 1122/07, surge una limitación para el legislador respecto a la reglamentación de fórmulas distintas de definición del contenido del SGSSS. Por ende, el proyecto de ley objetado, en tanto se aparta de esa legislación inicial y, en especial, se arroga competencias que dicha normatividad había conferido a la CRES, viola la Constitución.

Esta objeción desconoce que las normas constitucionales que regulan el SGSSS, establecen que corresponde al legislador, de manera autónoma, la definición del contenido del SGSSS. Esto conlleva que el Congreso, una vez analizadas las razones de conveniencia política y social que corresponden a la labor parlamentaria, puede introducir modificaciones al sistema de salud. En ese sentido, carece de sustento la afirmación según la cual las normas legales anteriores configuran un límite para dicho ejercicio de la configuración legislativa.

Esta libertad de configuración legislativa, del mismo modo, no se encuentra limitada por el reconocimiento de la validez constitucional que esta Corporación haga de un determinado modelo de organización del SGSSS. Al respecto, debe resaltarse que en la Sentencia T-760/08, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional revisó distintos fallos de tutela, relacionados con fallas en la atención médica prodigada por el SGSSS y dispuso una serie de órdenes estructurales a las distintas instancias del sistema, dirigidas a corregir las falencias principales del mismo, que desconocen los deberes de protección, respeto y garantía del derecho fundamental a la salud.

En esta sentencia, la Corte reconoció expresamente que el carácter taxativo de sus competencias impedía que fijara el contenido del SGSSS, tarea que la Carta Política le había conferido al Congreso. Sobre el particular, la decisión en comentario estableció, desde el momento de la definición de los problemas jurídicos generales que asumió el fallo, lo siguiente:

“Los problemas jurídicos de carácter general, hacen referencia a cuestiones de orden constitucional que tienen que ver con la regulación del sistema de protección del derecho a la salud, que afectan la posibilidad de que este sea gozado efectivamente por las personas en situaciones concretas y específicas, tal como se evidencia en los casos acumulados en el presente proceso. Todos los problemas generales se pueden reunir en uno solo, a saber: ¿Las fallas de regulación constatadas en la presente sentencia a partir de

los casos acumulados y de las pruebas practicadas por esta Sala, representan una violación de las obligaciones constitucionales que tienen las autoridades competentes de respetar, proteger y garantizar el derecho a la salud para asegurar su goce efectivo? A esta pregunta se responde afirmativamente y se imparten las órdenes necesarias para que se superen las fallas de regulación detectadas. Las órdenes que se impartirán se enmarcan dentro del sistema concebido por la Constitución y desarrollado por la Ley 100 de 1993 y normas posteriores, puesto que excedería la competencia de la Corte ordenar el diseño de un sistema distinto, puesto que dicha decisión compete al legislador. Las órdenes se impartirán a los órganos legalmente competentes para adoptar las determinaciones que podrían superar las fallas de la regulación que se han traducido en una desprotección del derecho a la salud evidente en las acciones de tutela que se han presentado cada vez con mayor frecuencia desde hace varios años, como se analizará posteriormente (ver Capítulo 6)”. (Subrayas no originales).

Como se observa, la Corte estableció que las órdenes estructurales que adoptó estarían dirigidas a las autoridades e instancias del SGSSS, que había fijado la ley. En consecuencia, dirigió previsiones concretas al Ministerio de la Protección Social, a la CRES y la CNSSS, en tanto instituciones a las que el Congreso había adscrito competencia en materia de definición del contenido concreto del sistema de salud. Esta decisión se enmarca, entonces, en el respeto al principio democrático y a las normas constitucionales que confieren al legislativo, y no a los jueces, la definición del contenido del SGSSS.

Sin embargo, esta decisión no significa, en modo alguno, la petrificación de la facultad del legislador para establecer fórmulas diversas de arreglo institucional del SGSSS. Por ende, si el Congreso en ejercicio de sus competencias constitucionales y bajo el sometimiento de los límites formales y materiales antes aludidos, decide modificar dicha configuración legal del sistema de atención en salud, tal previsión, como sucede con el proyecto de ley objetado, es una expresión constitucionalmente legítima del poder de configuración normativa.

De otro lado, debe tenerse en cuenta que los presuntos inconvenientes en la aplicación de las normas del proyecto de ley, en razón de la colisión de competencias que genera entre las distintas instituciones del SGSSS, en especial la CRES, es un asunto que se inscribe claramente dentro de los cuestionamientos por la conveniencia de la iniciativa legislativa. Estos asuntos, como se deriva de lo previsto en el artículo 167 C.P., escapan del control de constitucionalidad que efectúa la Corte en esta instancia.

3.4.4. El Ejecutivo, dentro de la objeción materia de estudio en este apartado, estima que el proyecto de ley, en la medida en que establece una regulación parcial del SGSSS, desconoce el prin-

principio de integralidad. El argumento del Gobierno para sustentar esta conclusión, consiste en considerar que ese principio implica que el legislador está obligado a regular el sistema de salud a partir de criterios de generalidad, en términos de la identificación de la población sujeto de atención.

El principio de integralidad que, se insiste, tiene origen en disposiciones de rango legal, fue identificado por la jurisprudencia constitucional como un instrumento conceptual, que está relacionado con la protección de los derechos a la salud, a la vida y a la dignidad humana. Este principio consiste en la obligación que tienen las instituciones del sistema de salud de suministrar las prestaciones médico asistenciales de forma continua, integral y sometida a criterios de oportunidad, eficiencia y calidad, de manera que el usuario del SGSSS logre el restablecimiento del estado de salud o, de no ser esto posible, la garantía del mantenimiento de una vida digna.

La Sentencia T-760/08 describe el principio de integralidad a partir de reglas jurisprudenciales concretas, que describen las obligaciones antes citadas, a cargo de las diferentes instancias del SGSSS. Sobre el particular; esta decisión estableció los siguientes argumentos que, en razón de su importancia para resolver la objeción propuesta, se transcribe in extenso:

“El principio de integralidad ha sido postulado por la Corte Constitucional ante situaciones en las cuales los servicios de salud requeridos son fraccionados o separados, de tal forma que al interesado la entidad responsable solo le autoriza una parte de lo que debería recibir para recuperar su salud y lo obliga a costearse por sí mismo la otra parte del servicio médico requerido. Esta situación de fraccionamiento del servicio tiene diversas manifestaciones en razón al interés que tiene la entidad responsable en eludir un costo que a su juicio no le corresponde asumir.

Este principio ha sido desarrollado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional con base en diferentes normas legales⁴ y se refiere a la atención

⁴ En la sentencia T-179 de 2000 (MP Alejandro Martínez Caballero) se indicó sobre el “El plan obligatorio de salud es para todos los habitantes del territorio nacional para la protección integral de las familias a la maternidad y enfermedad general, en las fases de promoción y fomento de la salud y la prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación para todas las patologías (artículo 162 Ley 100 de 1993). || Además, hay guía de atención integral, definida por el artículo 4° numeral 4 del Decreto 1938 de 1994: “Es el conjunto de actividades y procedimientos más indicados en el abordaje de la promoción y fomento de la salud, la prevención, el diagnóstico, el tratamiento y la rehabilitación de la enfermedad; en la que se definen los pasos mínimos a seguir y el orden secuencial de estos, el nivel de complejidad y el personal de salud calificado que debe atenderlos, teniendo en cuenta las condiciones de elegibilidad del paciente de acuerdo a variables de género, edad, condiciones de salud, expectativas laborales y de vida, como también de los resultados en términos de calidad y cantidad de vida ganada y con la mejor utilización de los recursos y tecnologías a un costo financiable por el sistema de seguridad social y por los afiliados al mismo”. || Por otro

y el tratamiento completo a que tienen derecho los usuarios del sistema de seguridad social en salud, según lo prescrito por el médico tratante.

Al respecto ha dicho la Corte que “(...) la atención y el tratamiento a que tienen derecho los pertenecientes al sistema de seguridad social en salud cuyo estado de enfermedad esté afectando su integridad personal o su vida en condiciones dignas, son integrales; es decir, deben contener todo cuidado, suministro de medicamentos, intervenciones quirúrgicas, prácticas de rehabilitación, exámenes para el diagnóstico y el seguimiento, así como todo otro componente que el médico tratante valore como necesario para el pleno restablecimiento de la salud del paciente⁵ o para mitigar las dolencias que le impiden llevar su vida en mejores condiciones; y en tal dimensión, debe ser proporcionado a sus afiliados por las entidades encargadas de prestar el servicio público de la seguridad social en salud”⁶.

En la medida en que las personas tienen derecho a que se les garantice el tratamiento de salud que requieran, integralmente, en especial si se trata de una enfermedad ‘catastrófica’ o si están comprometidas la vida o la integridad personal, las entidades territoriales no pueden dividir y fraccionar los servicios de salud requeridos por las personas. Así por ejemplo, un departamento, entidad encargada de prestar la atención a perso-

aspecto, el sistema está diseñado, según el Preámbulo de la ley 100 de 1993, para asegurar a la calidad de vida para la cobertura integral, de ahí que dentro de los principios que infunden el sistema de seguridad social integral, está, valga la redundancia, el de la integralidad, definido así: “Es la cobertura de todas las contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y en general las condiciones de vida de toda la población. Para este efecto cada quien contribuirá según su capacidad y recibirá lo necesario para atender sus contingencias amparadas por la ley” (artículo 2° de la Ley 100 de 1993). || Es más: el numeral 3° del artículo 153 ibídem habla de protección integral: “El sistema general de seguridad social en salud brindará atención en salud integral a la población en sus fases de educación, información y fomento de la salud y la prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación, en cantidad, oportunidad, calidad y eficiencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 162 respecto del plan obligatorio de salud”. || A su vez, el literal c- del artículo 156 ibídem expresa que “Todos los afiliados al sistema general de seguridad social en salud recibirán un plan integral de protección de la salud, con atención preventiva, médico quirúrgica y medicamentos esenciales, que será denominada el plan obligatorio de salud” (resaltado fuera de texto). || Hay pues, en la ley 100 de 1993 y en los decretos que la reglamentan, mención expresa a la cobertura integral, a la atención básica, a la integralidad, a la protección integral, a la guía de atención integral y al plan integral. Atención integral, que se refiere a la rehabilitación y tratamiento, como las normas lo indican”.

⁵ En este sentido se ha pronunciado la Corporación, entre otras, en la Sentencia T-136 de 2004 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶ Sentencia T-1059 de 2006 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández). Ver también: Sentencia T-062 de 2006 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández). Otras sentencias: T-730 de 2007 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-536 de 2007 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-421 de 2007 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla)

nas con cáncer, no puede dejar de garantizar el suministro de oxígeno domiciliario permanente a un enfermo de cáncer que lo requiere como parte integral de su tratamiento, bajo el argumento de que el servicio de oxígeno, individualmente considerado, corresponde a las entidades municipales⁷. En lo que se refiere a garantizar el acceso efectivo al servicio de salud requerido a una persona, puede entonces decirse, que las entidades e instituciones de salud son solidarias entre sí, sin perjuicio de las reglas que indiquen quién debe asumir el costo y del reconocimiento de los costos adicionales en que haya incurrido una entidad que garantizó la prestación del servicio de salud, pese a no corresponderle.

Es importante subrayar que el principio de integralidad no significa que el interesado pueda pedir que se le suministren todos los servicios de salud que desee o estime aconsejables. Es el médico tratante adscrito a la correspondiente EPS el que determina lo que el paciente requiere. De lo contrario el principio de integralidad se convertiría en una especie de cheque en blanco, en lugar de ser un criterio para asegurar que al usuario le presten el servicio de salud ordenado por el médico tratante de manera completa sin que tenga que acudir a otra acción de tutela para pedir una parte del mismo servicio de salud ya autorizado". (Subrayas no originales).

3.4.5. La lectura del precedente citado demuestra que las referencias que hace la jurisprudencia constitucional al principio de integralidad están relacionadas con la identificación de un parámetro de naturaleza legal, que sirve de criterio ordenador del SGSSS. Así las cosas, no es factible que a partir de ese principio y fundándose en el desconocimiento de la competencia constitucional del legislador para definir el contenido y la institucionalidad del sistema de salud, pueda edificarse una objeción de inconstitucionalidad.

Antes bien, a juicio de la Sala los problemas que plantea en este apartado el Gobierno Nacional apuntan a las presuntas dificultades presupuestales y de implementación de las medidas contenidas en el proyecto de ley. Estos asuntos están circunscritos al ejercicio de las competencias que en materia de apropiación y ejecución fiscal que la Constitución reconoce al mismo Poder Ejecutivo. Así las cosas, no puede plantearse como una objeción presidencial materias que corresponden no a la contradicción del proyecto

de ley con la Carta Política, sino al ejercicio adecuado de las competencias que esta le adscribe a los distintos órganos del poder público.

A partir de los criterios citados, la Corte concluye que

(i) el reconocimiento en una decisión judicial de determinado diseño institucional del SGSSS, no resulta incompatible con la posibilidad que el legislador establezca nuevas modalidades de regulación, competencia que está sometida únicamente a los límites formales y sustanciales anteriormente descritos;

(ii) del principio de integralidad, que tiene fundamento en normas dictadas por el Congreso en ejercicio de la citada competencia de producción legislativa, no se deriva un deber constitucional de restringir las fórmulas legislativas sobre el contenido al SGSSS a solo aquellas que estipulen reglas para la generalidad de la población sujeto de la atención en salud; y

(iii) la objeción planteada establece un falso problema de constitucionalidad que, en cambio, apunta al ejercicio adecuado de las competencias de apropiación y ejecución presupuestal, e implementación de políticas públicas, todas ellas a cargo del Gobierno Nacional. Con base en estas consideraciones y ante la ausencia de argumentos suficientes para pronunciarse sobre el asunto planteado, la Sala proferirá una decisión inhibitoria en lo que corresponde a la objeción basada en la presunta afectación del principio de integralidad".

En consecuencia, desestimamos las objeciones presidenciales por considerarlas no fundadas de acuerdo a la jurisprudencia constitucional.

Por último, nos referiremos al segundo punto de las objeciones presidenciales denominadas "II. Otras razones de inconstitucionalidad e inconveniencia".

Lo primero que tenemos que decir, como miembros de la comisión que rinde el presente informe de objeciones, es que consideramos que el presente proyecto de ley no es inconveniente; por el contrario, lo reclaman 800.000 personas que padecen epilepsia en Colombia, según la Liga Colombiana contra la Epilepsia. Estas 800.000 personas reclaman del SGSSS mayor atención y medidas especiales para que puedan recibir la atención médica que hoy la hacen valer a través de acciones de tutela, pese a la sentencia T-760 de 2008 de la Corte Constitucional.

Lo segundo que no compartimos es la afirmación del Gobierno Nacional cuando menciona que "estos mandatos vulneran la Constitución Política y resultan inconvenientes por desestimar la iniciativa privada y la participación y colaboración de los particulares con el Estado en relación con el aseguramiento y la prestación de los servicios de salud..."; no lo compartimos pues la salud es un servicio público y la libertad de empresa tiene

7 En la sentencia T-1091 de 2004 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto) se tuteló el derecho de una persona a que la entidad Departamental (Secretaría de Salud de Antioquia) le suministrara el oxígeno domiciliario permanente que requería como parte de su tratamiento contra el cáncer, a pesar de que tal servicio, individualmente considerado, es responsabilidad de los entes municipales. La Corte Constitucional señaló que la reglamentación encarga a los Departamentos del tratamiento integral por cáncer, por lo que no puede asignarse la competencia del servicio de oxígeno a los Municipios, con el argumento de que este servicio, individualmente considerado, fuera del tratamiento de cáncer, les compete a estos.

límites como los descritos en la Sentencia C-624 de 1998 de la Corte Constitucional.

En la mencionada sentencia se afirma:

“LIBERTAD ECONOMICA Y LIBERTAD DE CONTRATACION-Límites

La libertad del individuo en materia económica, si bien está protegida por la Constitución, también se encuentra limitada por la prevalencia del interés general, por las competencias de intervención y regulación a cargo del Estado y por los principios de razonabilidad y proporcionalidad que esta Corte ha desarrollado. Por ello esta Corporación ha señalado que “la libre competencia económica no puede erigirse como una barrera infranqueable para la actividad de intervención del Estado, en ejercicio de su básica de dirección general de la economía”. Sin embargo, las limitaciones a la libertad económica y de contratación tampoco pueden inferirse o imponerse por el Estado de una manera arbitraria e infundada. “Las limitaciones constitucionales de la libertad de empresa, para que sean legítimas, deben emanar o ser dispuestas en virtud de una ley y no afectar el núcleo esencial del derecho. La legitimidad de las intervenciones depende de la existencia de motivos adecuados y suficientes para limitar los procesos de creación y funcionamiento de las empresas”.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ECONOMICA-Alcance

El control constitucional en materia económica no puede ser estricto, ya que la Constitución reconoce la exigencia de flexibilidad y de oportunidad del Legislador en este campo, razón por la cual, el juez constitucional tiene el deber, en general, de “respetar las razones de conveniencia invocadas por los órganos de representación política”. Por consiguiente, el Congreso puede hacer extensivas legalmente diversas políticas en tales materias, siempre y cuando ellas tiendan de manera razonable a hacer operantes los principios rectores de la actividad económica y social del Estado y velar por los derechos cons-

titucionales. En tal contexto, sólo en los casos en que tales restricciones o prohibiciones lesionen de manera evidente, manifiesta y directa derechos fundamentales, afecten el núcleo esencial de derechos constitucionales, violen claros mandatos de la norma fundante, o arbitrariamente carezcan de motivos adecuados y suficientes para limitar los derechos, imponiendo regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas, deberá el juez en su momento declarar la inconstitucionalidad de la norma. Por ende, para establecer la legitimidad de las restricciones del Legislador; la Corte debe evaluar (i) si la limitación, –o prohibición–, persiguen una finalidad que no se encuentre prohibida por el ordenamiento constitucional; (ii) si la restricción propuesta es potencialmente adecuada para cumplir el fin propuesto, y (iii) si hay proporcionalidad en esa relación, esto es, que la restricción no sea manifiestamente innecesaria o claramente desproporcionada. Adicionalmente, (iv) debe la Corte examinar si el núcleo esencial del derecho fue desconocido con la restricción legal o su operatividad se mantiene incólume”. (Negrilla fuera del texto original).

En tal sentido, consideramos que el presente proyecto de ley busca el interés general y que las cargas que se pueden generar, mínimas con respecto a los recursos públicos que manejan las EPS o IPS, no son exageradas sino propias de su función social que deben desarrollar.

Por todo lo anterior, desestimamos, de manera integral, las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 028 de 2007 Senado, 341 de 2008 Cámara, por la cual se establecen medidas especiales de protección para las personas que padecen epilepsia, se dictan principios y lineamientos para su atención integral.

De los Presidentes de Cámara de Representantes y Senado de la República,

Gloria Stella Díaz,
Representante a la Cámara.
Manuel Virgüez P.,
Senador de la República.

INFORMES

INFORME DE LA COMISION ACCIDENTAL A LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY 195 DE 2008 SENADO, 369 DE 2009 CAMARA

por medio de la cual se conmemoran los cincuenta años de la Coronación de la Imagen de Nuestra Señora de Chiquinquirá en el municipio de la Estrella, Antioquia, y se dictan otras disposiciones

Bogotá, D. C., 9 de diciembre de 2009

Doctor

JAVIER CACERES LEAL

Presidente

Honorable Senado de la República

Doctor

EDGAR GOMEZ ROMAN

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Ref.: Informe de la Comisión Accidental sobre las Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 369 de 2009 Cámara, 195 de 2008 de Senado, por medio de la cual se conmemoran los Cincuenta Años de la Coronación de la imagen de Nuestra Señora de Chiquinquirá en el municipio de la Estrella, Antioquia y se dictan otras disposiciones.

Honorables Senadores y honorables Representantes:

En nuestra condición de miembros de la Comisión Accidental designada por las Mesas Directivas de las Corporaciones que ustedes representan, con el fin de analizar, estudiar y rendir concepto sobre las Objeciones Presidenciales formuladas al Proyecto de Ley número 369 de 2009 Cámara, 195 de 2008 Senado, *por medio de la cual se conmemoran los cincuenta años de la Coronación de la imagen de Nuestra Señora de Chiquinquirá en el Municipio de la Estrella, Antioquia y se dictan otras disposiciones*, de manera atenta presentamos a consideración del Congreso de la República el informe correspondiente, recomendando NO ACOGER LAS OBJECIONES efectuadas por el Gobierno Nacional y en consecuencia, insistir en que se dé sanción a dicho proyecto.

OBJECIONES FORMULADAS:

Una vez debatido y aprobado el proyecto de ley en el Congreso y remitido a la Presidencia de la República para su sanción, fue devuelto a la Presidencia del Senado de la República, señalando el Gobierno Nacional que el artículo 1° es inconstitucional, el artículo 2° argumenta razones de inconveniencia y el artículo 3° lo señala viciado de inconstitucionalidad, aduciendo para ello las siguientes consideraciones:

1. VIOLACION CONSTITUCIONAL A LA LIBERTAD DE CULTO Y SU GARANTIA DE IGUALDAD ANTE LA LEY (Artículo 19 CP):

Las Objeciones Presidenciales establecen: “*Es claro que lo propuesto en el proyecto de ley, no garantizaría esa libertad e igualdad de los cultos ante la ley, pues por un lado se estaría obligando aquella parte de la población del Municipio de la Estrella / Antioquia que no pertenece o profesa la religión católica o religión alguna, aunque la mayoría de sus habitantes lo hagan, a sentirse identificados con la misma, como efecto de dicha declaratoria...*”.

El Artículo 1° del proyecto establece:

Artículo 1°. *Conmemórese el Jubileo de las Bodas de Oro de la Coronación Pontificia de la Imagen de la Virgen de Nuestra Señora del Rosario de Chiquinquirá, ocurrida en 1959 en el municipio de La Estrella, departamento de Antioquia.*

En ningún momento se está vulnerando la libertad de culto o de religión, se trata de exaltar a través de una *Ley de Honores* una manifestación cultural y religiosa como es en este caso la Conmemoración de los 50 años de la imagen de Nuestra Señora de Chiquinquirá en el municipio de la Estrella Antioquia.

Exaltación que de igual manera pueden realizar otras manifestaciones religiosas diferentes a la católica, por medio de proyectos de ley de honores, sin que se vulnere a las demás profesiones religiosas, lo que garantiza la igualdad ante la ley.

En ningún momento el proyecto de ley “obliga” a que los miembros de las demás manifestaciones religiosas autorizadas por el Gobierno Nacional dejen de ejercer sus cultos, ni les “obliga” a que se conviertan a otra expresión religiosa como la católica.

La Ley 1185 de 2008, Ley General de la Cultura, expresa en su artículo 4° y sus ordinales:

a) *Objetivos de la política estatal en relación con el Patrimonio Cultural de la Nación. La política estatal en lo referente al Patrimonio Cultural de la Nación tendrá como objetivos principales la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del mismo, con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro.*

b) *Para el logro de los objetivos de que trata el inciso anterior, los planes de desarrollo de las entidades territoriales y los planes de las comunidades, grupos sociales y poblacionales incorporados a estos, deberán estar armonizados en materia cultural con el Plan Decenal de Cultura y con el Plan Nacional de Desarrollo y asignarán los recursos para la salvaguardia, conservación, recuperación, protección, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural;*

c) *Aplicación de la presente ley. Esta ley define un régimen especial de salvaguardia, protección, sostenibilidad, divulgación y estímulo para los bienes del patrimonio cultural de la Nación que sean declarados como bienes de interés cultural en el caso de bienes materiales y para las manifestaciones incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, conforme a los criterios de valoración y los requisitos que reglamente para todo el territorio nacional el Ministerio de Cultura.*

La declaratoria de un bien material como de interés cultural, o la inclusión de una manifestación en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial es el acto administrativo mediante el cual, previo cumplimiento del procedimiento previsto en esta ley, la autoridad nacional o las autoridades territoriales, indígenas o de los consejos comunitarios de las comunidades afrodescendientes, según sus competencias, determinan que un bien o manifestación del patrimonio cultural de la Nación queda cobijado por el Régimen Especial de Protección o de Salvaguardia previsto en la presente ley.

La declaratoria de interés cultural podrá recaer sobre un bien material en particular, o sobre una determinada colección o conjunto caso en el cual la declaratoria contendrá las medidas pertinentes para conservarlos como una unidad indivisible.

d) Propiedad del Patrimonio Cultural de la Nación. *Los bienes del patrimonio cultural de la Nación, así como los bienes de interés cultural pueden pertenecer, según el caso, a la Nación, a*

entidades públicas de cualquier orden o a personas naturales o jurídicas de derecho privado. Los bienes que conforman el patrimonio arqueológico pertenecen a la Nación y se rigen por las normas especiales sobre la materia.

Parágrafo. Se reconoce el derecho de las iglesias y confesiones religiosas de ser propietarias del patrimonio cultural que hayan creado, adquirido con sus recursos o que estén bajo su legítima posesión. Igualmente, se protegen la naturaleza y finalidad religiosa de dichos bienes, las cuales no podrán ser obstaculizadas ni impedidas por su valor cultural.

Al tenor del artículo 15 de la Ley 133 de 1994, el Estado a través del Ministerio de Cultura celebrará con las correspondientes iglesias y confesiones religiosas, convenios para la protección de este patrimonio y para la efectiva aplicación del Régimen Especial de Protección cuando hubieran sido declarados como de interés cultural, incluyendo las restricciones a su enajenación y exportación y las medidas para su inventario, conservación, restauración, estudio y exposición.

Queda claro a la luz de la nueva Ley de la Cultura que El Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación está constituido por el conjunto de instancias públicas del nivel nacional y territorial que ejercen competencias sobre el patrimonio cultural de la Nación, por los bienes y manifestaciones del patrimonio cultural de la Nación, por los bienes de interés cultural y sus propietarios, usufructuarios a cualquier título y tenedores, por las manifestaciones incorporadas a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, por el conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación, información, y por las competencias y obligaciones públicas y de los particulares, articulados entre sí, que posibilitan la protección, salvaguardia, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural de la Nación.

Con el apoyo en la estructuración de este informe de la Comisión Accidental por parte del Consejero Asesor doctor Luis Fernando Estrada Sanín y el Asesor Ricardo Arce Ospina, es necesario resaltar que durante los últimos dieciséis (16) años a la fecha, el Ejecutivo NO HA OBJETADO ninguna Ley de Honores que correspondan a instituciones y/o manifestaciones religiosas. Prueba de ello son las siguientes leyes:

Ley 1057/2006: “Por medio de la cual se rinde Homenaje a su Santidad Juan Pablo II”.

Ley 959/2005: “Por medio de la cual se rinde Homenaje a la obra evangelizadora, social y pedagógica de la Beata Madre Laura de Santa Catalina de Siena y se dictan otras disposiciones”.

Ley 806/2003: “Por medio de la cual se conmemoran los 100 años de la consagración de Colombia a Jesucristo y a su Sagrado Corazón”.

Ley 667/2001: “Por medio de la cual se rinden honores al Beato Mariano de Jesús Euse Hoyos y se dictan otras disposiciones”.

Ley 74/93: “Por medio de la cual se declara Monumento Nacional el Templo de la Parroquia del Calvario en el Barrio Campo Valdez de Medellín”.

Expuestas las anteriores consideraciones, las objeciones en esta materia por parte del Ejecutivo al artículo 1° del proyecto, son infundadas.

2. RAZONES DE INCONVENIENCIA:

El Gobierno Nacional plantea razones de inconveniencia en el artículo 2° y su parágrafo del proyecto de ley, que a la letra dice:

Artículo 2°. Declárese como Ciudad Santuario y Patrimonio de Interés Cultural al municipio de La Estrella, en el departamento de Antioquia, previo el lleno de los requisitos legales.

Parágrafo. El Ministerio de Cultura asesorará a la Comunidad Religiosa para el inicio y culminación de los trámites pertinentes, con el objeto de declarar como Bien de Interés Cultural y Ciudad Santuario al municipio de La Estrella en el departamento de Antioquia, como reconocimiento a la amplia tradición cultural y religiosa basada en la devoción y las prácticas de fe de sus ciudadanos y como homenaje a su Basílica-Santuario de la Virgen del Rosario de Chiquinquirá.

En este sentido vale señalar que, tal como lo indica el artículo 1° de la Ley 1185 de 2008, modificatorio del artículo 4° de la Ley 397 de 1997, el Patrimonio Cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas los dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical audiovisual, filmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico.

Por lo tanto, declarar como Ciudad Santuario y Patrimonio de Interés Cultural al municipio de La Estrella en el departamento de Antioquia como reconocimiento a la amplia tradición cultural y religiosa basada en la devoción y las prácticas de fe de sus ciudadanos y como homenaje a su Basílica-Santuario de la Virgen del Rosario de Chiquinquirá, enaltece todas las manifestaciones culturales y religiosas en lo que atañe a tradiciones, costumbres, festividades que acostumbra a desarrollar de manera periódica, haciendo que se derive sentido de pertenencia sin perjuicio de menoscabar el derecho de otros credos o religiones.

Por ello, igualmente enaltece las manifestaciones de todos los miembros de las comunidades que conforman nuestra Nación. Así mismo, hay que señalar que el emitir en una nota de estilo un pergamino que contenga el texto de la ley y una placa conmemorativa, también lograría de manera simbólica el logro de algunos de los objetivos primordiales de salvaguardar, proteger, sostener divulgar y estimular los bienes del patrimonio cultural de la Nación, al pasar de generación en generación como memoria histórica.

3. VIOLACION DEL ARTICULO 151 DE LA CONSTITUCION POLITICA:

Mencionan adicionalmente las Objeciones Presidenciales *que el artículo 3° del proyecto acarrea vicios de inconstitucionalidad, de acuerdo a que en dicho artículo ordena a la Nación a contribuir al fomento, divulgación, desarrollo de programas y proyectos que adelanta el municipio de La Estrella y sus fuerzas vivas para exaltar este municipio como Ciudad Santuario.*

El Gobierno Nacional sostiene que el proyecto de ley en estudio contraría lo establecido en la Ley 819 de 2003, que es de carácter orgánico y por tanto goza de una jerarquía normativa que condiciona el ejercicio legislativo en materia presupuestal y, en esa medida, desconoce lo preceptuado por el artículo 151 Constitucional.

El artículo 7° de la Ley 819 señala que *todo proyecto de ley que ordene gasto público debe tener en cuenta su impacto fiscal. Para ello, 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, situación que, según el Gobierno, no sucedió en el presente evento.* Sin embargo este proyecto de ley no genera impacto fiscal.

Adicionalmente el Ejecutivo afirma que *la asignación de los recursos es insostenible a mediano plazo, tanto para la Nación como para la entidad territorial.* Además considera que *el artículo 3° del proyecto tiene un impacto fiscal superior al señalado por los autores del mismo, lo que lo hace inconsistente con el marco fiscal de mediano plazo.*

En síntesis, el Gobierno alega vicio de inconstitucionalidad del proyecto por cuanto el citado artículo 3° viola el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y de contera el artículo 151 de la Constitución Política, dado que los recursos requeridos para financiar su implementación no cuentan con la respectiva fuente de financiación, como lo expresara el Ejecutivo por conducto del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, cuando informa que *según esa disposición cualquier proyecto de ley para ajustarse a la normatividad debe indicar en sus ponencias el costo fiscal de la iniciativa. Lo que se traduce en que debe precisar el monto de los recursos que se requirieren para ejecutar lo que señala el proyecto de ley y además, indicar de manera concreta cuál es la fuente*

de ingresos para financiar el costo del mismo.

Frente a las consideraciones que ofrece el Ejecutivo en sustento de la objeción que presenta al proyecto de ley, cabe señalar que no merecen prosperidad en el presente caso por razones de orden constitucional, legal, jurisprudencial y doctrinario, como lo veremos a continuación:

DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL:

La Carta Política en sus artículos 150, 154, 334, 341 y 359, numeral 3, atribuye al Congreso de la República la facultad de interpretar, reformar y derogar las leyes, facultad que implica que cualquiera de sus miembros puede presentar proyectos de ley y actos legislativos.

DESDE EL PUNTO DE VISTA LEGAL:

La Ley 5ª de 1992 determina el Reglamento Interno del Congreso de la República, señalando en su artículo 140 que la iniciativa legislativa puede tener su origen en cualquiera de las Cámaras.

Acorde a lo anterior, vemos que el proyecto de ley se ajusta en su integridad a las competencias que la Constitución y la ley señalan para el Congreso de la República.

DESDE EL PUNTO DE VISTA JURISPRUDENCIAL:

La Corte Constitucional en Sentencia C-360 de 1994, Sentencia C-324 de 1997, C-325 de 1997, C-195 de 1998, Sentencia C-197 de 1998, Sentencia C-486 de 2002, ha sostenido que:

La Corte Constitucional ha analizado en desarrollo de su función de guardiana de la integridad y supremacía de la Carta Política (artículo 241-8) diferentes proyectos de ley en los que el Legislativo ha decretado un gasto público estableciendo varios criterios para el ejercicio del control de constitucionalidad sobre esa materia, que se reiterarán en esta sentencia.

En efecto, de acuerdo con la Constitución, tanto el Gobierno como el Congreso de la República ejercen competencias en materia de gasto público, las cuales han sido claramente definidas por esta Corte. Así y en virtud del principio de legalidad del gasto, el Congreso es, en principio, el único facultado para decretar las erogaciones necesarias destinadas a la ejecución de proyectos inherentes al Estado, atribución que solo puede ejercer el Ejecutivo cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción. Por su parte, la Carta reserva al Gobierno la potestad de incorporar o no en el presupuesto las partidas correspondientes a tales gastos y se le permite aceptar o rehusar modificaciones a sus propuestas de gastos y a su estimativo de rentas (artículos 349 y 351).

En cuanto a iniciativa legislativa se refiere, las leyes de presupuesto y las que contienen el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones son de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional (artículo 154 idem).

No sucede lo mismo con las leyes que decretan gastos públicos, pues respecto de ellas el Congreso y el Gobierno cuentan con facultades para presentarlas. Potestad que no puede confundirse con la iniciativa para modificar partidas propuestas por el Gobierno en la ley anual de rentas y de apropiaciones, la cual si bien debe tener origen en el Gobierno y debe ser presentada al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura, de forma que una vez ordenado el gasto en ley previa, solo pueda ejecutarse si es incluido en el respectivo presupuesto, según el inciso 2° del artículo 345 de la Carta. El Ejecutivo por su parte conserva competencia para formular el presupuesto anual de rentas y gastos de la Nación que le atribuye el artículo 346 del mismo ordenamiento...

Por lo anterior, esta Corporación ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esas erogaciones, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra un mandato imperativo dirigido al Ejecutivo, caso en el cual es inexecutable o si por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta para la eventual inclusión de la partida correspondiente en la ley de presupuesto, caso en el cual es perfectamente legítima.

En resumen, lo que se reitera en la jurisprudencia es que salvo las restricciones expresamente contenidas en la C. P., el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, en cuyo caso el Gobierno decidirá libremente si los incluye en el respectivo proyecto de presupuesto.

Las leyes que decretan gasto público de funcionamiento o de inversión no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, de proponer proyectos sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el proyecto de presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno.

En igual sentido, en Sentencia C-490 de 1994, esta fue su posición:

(..) No obstante, la Corte subraya que las leyes que decretan 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 Constitución Política, exigir el cumplimiento material de la ley aprobada por el Congreso que comporte gasto público.

En Sentencia C-343 de 1995, dijo:

(...) 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 del Presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos.

Así mismo, en Sentencia C-360 de 1996, indicó:

Por ello, respecto de leyes o proyectos de ley 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 construir títulos jurídicos suficientes en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta para la posterior inclusión del gasto de la Ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello.

Igualmente y complementando las posiciones anteriores, en la Sentencia número C-772 de 1998, M. P. Fabio Morón Díaz, señaló:

(...) Corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno. En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no solo deben ser previamente decretadas por la ley (C. P., artículo 346) sino que, además, deben ser apropiadas por la Ley de Presupuesto (C. P., artículo 345) para poder ser efectivamente realizadas.

En Sentencia C-947 de 1999. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, sostiene:

La Corte insiste en que las leyes que decretan gasto público en sí mismas y aparte de otras exigencias constitucionales como la que en esta oportunidad se resalta (estructura de la administración nacional) no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros de proponer proyectos sobre las referidas materias.

De los pronunciamientos anteriores se desprende que en cuanto a la viabilidad constitucional de esta clase de proyectos, frente a la iniciativa en el gasto en cabeza del Congreso o competencia del legislador en esta materia, no obstante contar

con facultades para ello, la misma se debe ajustar a decretar una autorización al Gobierno para que posteriormente, si el Ejecutivo lo estima conveniente, incluya la apropiación correspondiente en la Ley Anual del Presupuesto.

Dentro del mismo marco, tampoco debe desconocerse que en materia presupuestal se debe observar el principio de legalidad del gasto público, en cuanto todo gasto que vaya a realizarse con cargo a rentas nacionales debe ser decretado previamente mediante ley y estar incluido dentro del Presupuesto General de la Nación.

Recordemos que en el asunto que aquí nos ocupa de este proyecto de ley honores, el Artículo 2° **utiliza el término autorizar y en ningún momento “ordenar”**.

Es claro que en este proyecto de honores la autorización al Gobierno Nacional no es un mandato imperativo, sino que puede acatarlo en la medida de las posibilidades presupuestales, por lo que la disposición objetada no puede ser considerada inconstitucional.

En atención a todas las razones expuestas, nos permitimos presentar la siguiente

Proposición:

La Honorable Plenaria del Senado y la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes **NO ACOGEN LAS OBJECIONES** que el Gobierno ha presentado respecto del Proyecto de ley número 369 de 2009 Cámara, 195 de 2008 Senado, *por medio de la cual se conmemoran los cincuenta años de la Coronación de la imagen de Nuestra Señora de Chiquinquirá en el municipio de la Es-*

trella, Antioquia y se dictan otras disposiciones, en su lugar se insiste en la sanción del proyecto en los mismos términos que fue aprobado por el Congreso de la República y en consecuencia se ordena la remisión del proyecto de ley a la Corte Constitucional para que se declaren infundadas las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional.

Atentamente,

Manuel Ramiro Velásquez Arroyave,

Senador de la República.

Carlos Alberto Zuluaga Díaz,

Representante a la Cámara.

CONTENIDO

Gaceta número 1.278 - Viernes 11 de diciembre de 2009
CAMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

OBJECIONES PRESIDENCIALES

Informe de objeción presidencial al Proyecto de ley número 028 de 2007 Senado, 341 de 2008 Cámara, por la cual se establecen medidas especiales de protección para las personas que padecen epilepsia, se dictan principios y lineamientos para su atención integral. 1

INFORMES

Informe de la comisión accidental a las objeciones presidenciales al Proyecto de ley 195 de 2008 Senado, 369 de 2009 Cámara, por medio de la cual se conmemoran los cincuenta años de la Coronación de la Imagen de Nuestra Señora de Chiquinquirá en el municipio de la Estrella, Antioquia, y se dictan otras disposiciones..... 11