

LEY 1250 DE 2008

(noviembre 27)

por la cual se adiciona un inciso al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un párrafo al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 204 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007, el cual se entenderá incluido a continuación del actual inciso primero, así:

“Artículo 204. *Monto y distribución de las cotizaciones*
(...)”

“La cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados será del 12% del ingreso de la respectiva mesada pensional”, la cual se hará efectiva a partir del primero de enero de 2008”.

Artículo 2°. Al artículo 19 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003, adiciónese un párrafo del siguiente tenor:

“Párrafo. Las personas a las que se refiere el presente artículo, cuyos ingresos mensuales sean inferiores o iguales a un (1) salario mínimo legal mensual, que registren dicho ingreso conforme al procedimiento que para el efecto determine el Gobierno Nacional, no estarán obligadas a cotizar para el Sistema General de Pensiones durante los próximos 3 años a partir de la vigencia de la presente ley, no obstante de lo dispuesto en este párrafo, quienes voluntariamente decidan cotizar al sistema general de pensiones podrán hacerlo.

Durante este lapso, el Gobierno Nacional evaluará los resultados de la aplicación del presente párrafo y presentará a consideración del Congreso las iniciativas que considere viables para facilitar el acceso a esquemas de protección ‘Económica’ para la vejez de esta franja poblacional”.

Artículo 3°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga de manera expresa toda disposición anterior que le sea contraria.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Francisco Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Germán Varón Cotrino.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

REPUBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 27 de noviembre de 2008

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Oscar Iván Zuluaga Escobar.

El Ministro de la Protección Social,

Diego Palacio Betancourt

Corte Constitucional

Secretaría General

Bogotá, D. C., treinta (30) de septiembre de dos mil ocho (2008)

Oficio Número CS-388

Doctor

HERNAN ANDRADE SERRANO

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Expediente OP-102, C-838/08 Magistrado Ponente, doctor Marco Gerardo Monroy Cabra. Norma revisada: Proyecto de ley número

026 de 2007 Senado, 12 de 2007 Cámara, *por la cual se adicionan dos incisos al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un inciso al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003.*

Estimado doctor:

Comedidamente y de conformidad con el artículo 16 del Decreto 2067 de 1991, me permito enviarle copia de la Sentencia **C-838 de 2008** del veintisiete (27) de agosto de dos mil ocho (2008), proferida dentro del proceso de la referencia.

Además de lo anterior, le estoy devolviendo a su Despacho del expediente de la referencia, consistente en 714 folios.

Cordialmente,

Martha Victoria Sáchica Méndez,

Secretaría General.

Anexo la sentencia con 65 folios.

REPUBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia C-838/08

–Sala Plena–

Referencia: Expediente OP-102

Revisión oficiosa de las objeciones presidenciales presentadas al Proyecto de ley número 026 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara, *“por la cual se adicionan dos incisos al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un inciso al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003”.*

Magistrado Ponente:

Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de agosto de dos mil ocho (2008).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio de fecha veintiocho (28) de mayo de dos mil ocho (2008), recibido en la Secretaría General el día seis (6) de junio del mismo año, la Presidenta del Senado de la República remitió a la Corte Constitucional el Proyecto de ley número 026 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara, *“por la cual se adicionan dos incisos al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un inciso al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003”*, con el fin de que este organismo de control resolviera sobre las objeciones

Adpostal



Llegamos a todo el mundo

LE ATENDEMOS

EN LOS TELEFONOS

243 8851
341 0304
341 5534
9800 915503
FAX 283 3345

**CAMBIAMOS PARA SERVIRLE MEJOR
A COLOMBIA Y AL MUNDO**

ESTOS SON NUESTROS SERVICIOS
VENTA DE PRODUCTOS POR CORREO
SERVICIO DE CORREO NORMAL
CORREO INTERNACIONAL
CORREO PROMOCIONAL
CORREO CERTIFICADO
RESPUESTA PAGADA
POST EXPRESS
ENCOMIENDAS
FILATELIA
CORRA
FAX

de inconstitucionalidad que el Presidente de la República le formuló al referido proyecto, las cuales fueron declaradas infundadas por las plenarias de Senado y Cámara.

II. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY OBJETADO

El texto íntegro del proyecto de ley es el siguiente, dentro del cual se subrayan y resaltan los apartes objetados por el Gobierno, correspondientes únicamente al texto íntegro del artículo 1º, cuya objeción no fue aceptada por el Congreso, es decir, respecto de los cuales el Congreso insistió en su constitucionalidad:

“Ley N°

“por la cual se adicionan dos incisos al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un inciso al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6º de la ley 797 de 2003.

“El Congreso de Colombia

“DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 204 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007, el cual se entenderá incluido a continuación del actual inciso primero, así:

“Artículo 204. Monto y distribución de las cotizaciones.

(...)

“La cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados será del 12% del ingreso de la respectiva mesada pensional”, la cual se hará efectiva a partir del primero de enero de 2008”.

Artículo 2º. Al artículo 19 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 6 de la Ley 797 de 2003, adiciónese un párrafo del siguiente tenor:

“Párrafo: las personas a las que se refiere el presente artículo, cuyos ingresos mensuales sean inferiores o iguales a un (1) salario mínimo legal mensual, que registren dicho ingreso conforme al procedimiento que para el efecto determine el Gobierno Nacional, no estarán obligados a cotizar para el Sistema General de Pensiones durante los próximos 3 años a partir de la vigencia de la presente ley, no obstante de lo dispuesto en este párrafo, quienes voluntariamente decidan cotizar al sistema general de pensiones podrán hacerlo. (sic)

Durante este lapso, el gobierno Nacional evaluará los resultados de la aplicación del presente párrafo y presentará a consideración del Congreso las iniciativas que considere viables para facilitar el acceso a esquemas de protección “Económica” para la vejez de esta franja poblacional”.

Artículo 3º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga de manera expresa toda disposición anterior que le sea contraria”.

III. EL TRAMITE LEGISLATIVO

El trámite legislativo del proyecto de ley objetado fue el siguiente:

3.1. El proyecto fue presentado ante la Secretaría del Senado de la República el 24 de julio de 2007 por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Oscar Iván Zuluaga, Escobar y por el Ministro de la Protección Social, doctor Diego Palacio Betancourt¹. El mismo fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 345 del 26 de julio de 2007².

3.2. El proyecto fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, cuya mesa directiva designó como ponente al senador Iván Díaz Matéus³.

3.3. Mediante comunicación del 6 de septiembre de 2007 remitida a los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, así como a los presidentes de las Comisiones Séptimas de estas dos corporaciones, el señor Presidente de la República presentó una solicitud de trámite de urgencia en relación con el Proyecto de ley número 026 de 2007 Senado, 121 de 2007, Cámara, *por la cual se adicionan dos incisos al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un inciso al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6º de la Ley 797 de 2003*”. En vista de lo anterior, las mesas directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes

mediante sendas resoluciones fechadas ambas el 11 de septiembre de 2007, autorizaron a sus Comisiones Séptimas para sesionar conjuntamente con su homóloga de la otra Corporación, a fin de dar primer debate al proyecto de ley antes mencionado⁴.

3.4 El informe de ponencia y el texto propuesto para primer debate en sesiones conjuntas presentado por el Senador Ponente Iván Díaz Matéus fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 460 de 20 de septiembre de 2007⁵. El informe de ponencia, el pliego de modificaciones y el texto propuesto para primer debate en sesiones conjuntas presentado por el Representante a la Cámara Pompilio Avendaño Lopera fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 528 del 18 de octubre de 2007⁶.

3.3. De acuerdo con el informe de sustanciación suscrito por el Secretario de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República⁷, el proyecto fue discutido y aprobado en sesión conjunta de las Comisiones Séptimas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, que tuvo lugar el 28 de noviembre de 2007. Igualmente, el mencionado informe hace constar que la aprobación del proyecto fue anunciada previamente a las Comisiones Séptimas Conjuntas en las sesiones del 30 de octubre de 2007 y del 21 de noviembre del mismo año, conforme al artículo 8º del acto Legislativo 01 de 2003.

3.4. Para rendir ponencia en segundo debate en el Senado de la República se designó a los Senadores Dilian Francisca Toro Torres e Iván Díaz Matéus. Para los mismos propósitos, en la Cámara de Representantes fueron designados los Representantes Pompilio Avendaño Lopera y Elías Raad Hernández. La ponencia para segundo debate en el Senado de la República fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 637 de 2007⁸. Para la Cámara de Representantes, la ponencia para segundo debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 636 de 2007⁹.

3.5. De acuerdo con lo certificado en informe de sustanciación suscrito por el Secretario General del Senado de la República¹⁰, el proyecto de ley fue aprobado en la sesión plenaria de esa Corporación legislativa el 11 de diciembre de 2007. En el mismo informe se hace constar que el proyecto fue anunciado en la sesión plenaria de la que da cuenta el Acta número 26 del 10 de diciembre de 2007.

3.4. De acuerdo con el informe de sustanciación suscrito por el Secretario General de la Cámara de Representantes¹¹, el proyecto fue aprobado en sesión plenaria de esa corporación legislativa llevada a cabo el 11 de diciembre de 2007, consignada en el Acta 090 de la misma fecha. En el mismo sentido, el citado informe señala que la aprobación del proyecto se llevó a cabo previo su anuncio, efectuado en la sesión plenaria del 10 de septiembre de 2007, según Acta 089 de la misma fecha.

3.5. A través de oficio del 18 de diciembre de 2007, recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 27 de diciembre del mismo año, el Secretario General del Senado de la República remitió el proyecto de ley al Presidente de la República para su sanción ejecutiva¹².

3.6. Mediante oficio del 4 de enero de 2008, el proyecto de ley fue devuelto por el Gobierno Nacional a la Presidenta del Senado de la República, sin la correspondiente sanción ejecutiva, por objeciones de inconstitucionalidad. El documento contentivo de las objeciones fue radicado en dicha dependencia el 9 de enero de 2008¹³.

3.7. Mediante escrito del 28 de abril de 2008, la Senadora Dilian Francisca Toro Torres y el representante Elías Raad presentaron informe sobre las objeciones presidenciales al proyecto de ley, en el que solicitaron su rechazo. Este informe aparece publicado en las gacetas del Congreso números 200 de 2008 y 199 del mismo año¹⁴.

⁴ Cfr: Folios 299 a 303 del cuaderno principal del expediente.

⁵ Cfr: Folios 270 a 272 del cuaderno principal del expediente.

⁶ Cfr: Folios 231 y siguientes del cuaderno principal del expediente.

⁷ Cfr: Folio 172 del cuaderno principal del expediente.

⁸ La *Gaceta del Congreso* número 637 de 2007 no obra en el expediente, pero fue consultada por el despacho del magistrado sustanciador el día 4 de julio de 2007, en la siguiente dirección electrónica: http://winaricaurte.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.nivel_3

⁹ Cfr: Folios 498 y siguientes del segundo cuaderno del expediente.

¹⁰ Cfr: Folio 65 del cuaderno principal expediente.

¹¹ Cfr: Folio 375 del segundo cuaderno del expediente.

¹² Cfr: Folio 53 del cuaderno principal expediente.

¹³ Cfr: Folio 55 del cuaderno principal expediente.

¹⁴ Cfr: Folios 2 y siguientes y 16 y siguientes del cuaderno principal expediente.

¹ Ver folio 373 del cuaderno principal del expediente, en donde obra la respectiva constancia suscrita por el Secretario General del Senado de la República.

² Cfr: Folios 350 a 352 del cuaderno principal del expediente.

³ Cfr: Folio 308 del expediente.

3.8. Según informe de sustanciación suscrito por el Secretario General (e) de la Cámara de Representantes, el anterior informe fue considerado y aprobado por la Plenaria de dicha Cámara el día 13 de mayo de 2008, previo su anuncio en la sesión plenaria del día 6 de mayo de 2008¹⁵.

3.9 Según informe de sustanciación suscrito por el Secretario General del Senado de la República, esa corporación legislativa consideró y aprobó el informe de objeciones en su sesión plenaria del día 21 de mayo de 2008, previo su anuncio en la sesión plenaria del día 20 de mayo de 2008¹⁶.

3.10. Desestimadas las objeciones por el Congreso de la República, mediante oficio fechado el 28 de mayo de 2008, recibido en esta corporación judicial el 6 de junio del mismo año, la Presidenta del Senado de la República remitió a la Corte el proyecto para que decida sobre su exequibilidad¹⁷.

IV. CONTENIDO DE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES

Mediante comunicación del cuatro (4) de enero de dos mil ocho (2008), recibida en la presidencia del Senado de la República el 9 de enero del mismo año, el Presidente de la República, con la firma del Ministro de Hacienda y Crédito Público, presentó formalmente memorial de objeciones presidenciales por inconstitucionalidad respecto del artículo 1° del Proyecto de ley número 026 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara, *por la cual se adicionan dos incisos al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un inciso al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003*, objeciones que fueron declaradas infundadas por las plenarios de Senado y Cámara.

Dichas objeciones fueron formuladas de la siguiente manera:

a) Violación del artículo 154 de la Constitución Política.

Al parecer del Gobierno Nacional, el artículo 1° del proyecto de ley que objeta desconoce el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política, conforme al cual solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

En el presente caso, haciendo uso de este derecho de iniciativa legislativa exclusiva, el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Ministro de la Protección Social, presentó un proyecto de ley a consideración del Congreso; no obstante, lo que se pretendía con dicha iniciativa ejecutiva no vino a corresponder con lo que finalmente fue aprobado por el Congreso de la República. Es decir, a juicio del Gobierno, la versión aprobada del Proyecto de ley número 026 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara, no contó con su aval.

Abundando en explicaciones, el Gobierno afirma que como lo hizo ver en la exposición de motivos, el proyecto de ley perseguía el propósito de “redistribuir el impacto que se generó con el incremento en 0.5 puntos de la cotización para salud ordenado por la Ley 1122 de 2007 sobre los ingresos de los pensionados. La fórmula presentada por el Gobierno reducía el impacto del incremento establecido por la Ley 1122 de 2007 para algunos pensionados, los dejaba igual para otros y los incrementaba para los restantes”. Agrega que “el incremento de los 0.5 puntos porcentuales en las cotizaciones de solidaridad de los pensionados definido por la Ley 1122 de 2007, generaría recursos del orden de \$70 mil millones al año, los cuales son indispensables para complementar el financiamiento de la cobertura universal en salud”. La propuesta del Gobierno, afirma, buscaba hacer una redistribución de ese incremento al interior de los pensionados sin afectar este monto.

Explicando las consecuencias económicas que para cada uno de los pensionados podía llegar a significar su iniciativa, sostiene que el incremento del 0.5 decretado por la Ley 112 de 2007 generaría los recursos por el monto global arriba mencionado, “individualmente el impacto no resultaba sustancial, pues el aporte adicional propuesto iba desde \$1.928 al mes hasta \$75.642 para quienes devengan más de veinticinco (25) smmlm, en este último caso representando menos del 1% de su ingreso mensual. En otras palabras, se buscaba un mayor aporte de solidaridad de aquellos

pensionados que a su vez reciben un mayor subsidio del Estado para el pago de sus mesadas pensionales”.

Ahora bien, prosigue el escrito de objeciones indicando que durante el trámite del proyecto de ley en el Congreso de la República, tanto las comisiones conjuntas que surtieron el primer debate, como las plenarios de ambas cámaras legislativas introdujeron modificaciones sustanciales al proyecto de ley, pues “aprobaron la eliminación del incremento del 0.5% ordenado por la Ley 1122 de 2007 no obstante el desacuerdo expresado por el Gobierno durante todas las etapas del trámite legislativo, pues siempre se manifestó que dicha supresión resultaba totalmente inconveniente toda vez que comprometía las metas de cobertura universal planteadas por el mismo Congreso de la República y la sostenibilidad financiera de las mismas, dado que el Régimen Subsidiado en Salud estaría dejando de percibir recursos anuales por cerca de \$70 mil millones y por lo tanto con esta decisión se estaba postergando la afiliación a dicho Régimen de 300.000 personas pobres y vulnerables, sin capacidad de pago”. De esta forma, concluye, se desvirtuó la iniciativa gubernamental.

Prosigue el Gobierno poniendo de presente que por la materia del proyecto de ley, que versaba sobre contribuciones parafiscales como modalidad de tributo, era necesario su aval. Y en sustento de esta afirmación trae a colación diversos pronunciamientos de esta Corporación en los cuales se ha reconocido que las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en Salud son una forma de contribución parafiscal¹⁸. Además, cita la Sentencia C-1707 de 2000, en la cual la Corte afirmó que “la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley”, sino que “debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no solo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario”¹⁹.

Así las cosas, el Gobierno concluye que “teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional no sólo nunca otorgó su aval para lo hoy estipulado en el artículo 1° del proyecto de ley, sino que manifestó a través de la Viceministra General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en sus intervenciones en las sesiones de las Comisiones Conjuntas y de las respectivas Plenarios su desacuerdo con dicha disposición, es claro, por lo tanto, que lo establecido en el artículo 1° de la iniciativa es inconstitucional”.

b) Violación del artículo 48 de la Constitución Política

Recuerda el Gobierno que conforme al artículo 48 de la Carta, “la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley”. Agrega que esta Corporación ha delimitado el alcance del principio de solidaridad, señalando que el mismo “corre a cargo y a favor de cada miembro de la comunidad... constituyéndose en patrón de conducta social de función recíproca, adquiriendo una especial relevancia en lo relativo a la cooperación de todos los asociados para la creación de condiciones favorables a la construcción y mantenimiento de una vida digna por parte de los mismos...”²⁰. Además, en materia de salud, dicho principio de solidaridad “supone una redistribución de los recursos, económicos, administrativos, humanos, institucionales, etc., con que cuenta el Sistema de Seguridad Social en Salud, para que todos puedan tener acceso al mismo y obtener la atención en los distintos niveles referidos”²¹.

Explicado lo anterior, el escrito de objeciones afirma que la exención que vino a quedar consagrada en el artículo 1° del proyecto de ley objetado desconoce el principio de solidaridad, en la medida en que se está excluyendo “a un sector importante de la población del financiamiento requerido para la cobertura universal que debe lograrse de acuerdo con la Ley 1122 de 2007 del Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, aun teniendo la obligación de contribuir a dicha financiación, desprotegiendo así un sector igualmente importante y críticamente vulnerable, si se tiene en cuenta que con los recursos contemplados por el artículo 204 de la Ley 100 de 1993, el que se pretende reformar, se financia la cobertura universal del Régimen Subsidiado de Salud, esto es, la posibilidad de acceso a servicios de salud por parte de la población más pobre y vulnerable del país”. Recuerda entonces el Gobierno, que esta Corporación judicial reconoció que

¹⁵ Cfr: Folio 24 del cuaderno principal expediente.

¹⁶ Cfr: Folio 10 del cuaderno principal expediente.

¹⁷ Cfr: Primer folio del cuaderno principal expediente.

¹⁸ El escrito de objeciones cita las sentencias C-577 de 1995, C-1707 de 2000 y C-821 de 2001.

¹⁹ Sentencia C-1707 de 2000.

²⁰ Sentencia C-459 de 2004.

²¹ Sentencia C-548 de 1998.

“si bien es cierto que los pensionados son sujetos de especial protección por parte del Estado, también lo es que su condición no justifica excluirlos del pago de cotizaciones en salud cuyo fundamento descansa en el principio de solidaridad”²².

c) Violación del artículo 13 de la Constitución Política.

Finalmente, el Gobierno acusa la violación del artículo 13 superior por parte del artículo 1° del proyecto de ley objetado. Lo anterior por cuanto exime del pago del 0.5% adicional al 12% sobre el monto de la mesada pensional como cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud a todos los pensionados, sin que exista una razón válida para dicha exención. Para explicar dicha carencia de razón válida, expone lo siguiente:

“No existe razón alguna para excluir a la totalidad de dicha población del pago, pues como arriba se estableció, la Corte declaró ajustado a la Constitución el incremento del 0.5% dispuesto en la Ley 1122 de 2007. Aún más, consideró esta una medida legítima toda vez que con dichos recursos se financia la universalización de la cobertura de los servicios de salud. De esta manera, todas las personas y ciudadanos tienen el deber de contribuir al financiamiento de los gastos y cargas del Estado, no obstante la observancia del principio de equidad, el cual se materializa en la exigencia de aportar más a quien más tiene y viceversa. La exención hecha por el artículo 1° de la iniciativa viola lo anterior, pues otorga privilegios a un sector determinado sin hacer clasificación alguna, alejándose de cualquier motivo legítimo para ello, poniendo en una situación de desigualdad a aquellas personas que no siendo pensionadas, deben cotizar el 12.5% al Sistema General de Seguridad Social en Salud frente a quienes, por el simple hecho de ser pensionados, deben pagar sólo el 12%”.

Abundando en explicaciones, el Gobierno sostiene que la situación fáctica de quienes son pensionados y la de los que no lo son, desde el punto de vista económico, es la misma. Por lo que no hay razón para exonerarlos del incremento del 0.5 en la cotización a salud, ya que tienen las mismas necesidades que aquellos ciudadanos que tienen iguales niveles de ingresos, pero que no son pensionados. Incluso, dice el Gobierno, pueden tener menores responsabilidades y gastos a su cargo que la población laboralmente activa. Agrega que “cosa distinta es considerar establecer cotizaciones diferenciadas en razón al ingreso que perciben los pensionados, de tal manera que cada uno aporte de acuerdo con su capacidad económica, tal y como lo propuso el Gobierno Nacional en su momento”.

V. CONTENIDO DE LA INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA

Mediante memorial del 28 de abril de 2008, la Comisión Accidental designada para el estudio de las objeciones presidenciales presentó el informe que sería sometido a debate en las plenarias de ambas cámaras y aprobado por ellas. El resumen de los argumentos expuestos por dicha Comisión es el siguiente:

a) En relación con la violación del artículo 154 de la Constitución Política:

En lo relativo a la objeción de inconstitucionalidad formulada por el Gobierno Nacional por la presunta violación del artículo 154 de la Carta, el informe congresual de objeciones recuerda que dicha norma superior consta de cuatro incisos, el tercero de los cuales indica que “Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno”. Agrega que esta Corporación judicial se ha pronunciado “ampliando esta disposición constitucional”, y que ha explicado que los Congresistas dentro de su función legislativa pueden presentar modificaciones y adiciones a cualquier proyecto de ley, “facultad se aplica en el estudio de todos los proyectos de ley independiente del origen del proyecto, tal es el caso de los proyectos de iniciativa del Gobierno Nacional”, con la única condición de que las modificaciones “guarden una relación o conexidad razonable y sistemática con los temas propuestos en el proyecto”²³.

Así las cosas, el informe de la Comisión Accidental concluye que esta primera objeción no debe proceder, “toda vez que es contundente la posición Constitucional frente a la posibilidad de que los Congresistas introduzcan modificaciones al texto del proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional, que ha tenido iniciativa exclusiva gubernamental, la cual procede toda vez que se refieran a los temas que se están tratando en el proyecto de

ley y que se presenten en los debates realizados en ejercicio de su función legislativa”.

b) En relación con la violación de los artículos 13 y 48 de la Constitución Política.

En lo que tiene que ver con la objeción de inconstitucionalidad presentada por la violación de los artículos 13 y 48 de la Constitución, el informe presentado por la Comisión Accidental expone que lo que buscó el Congreso de la República al modificar el proyecto de ley presentado por el Gobierno, no fue desconocer las necesidades presupuestales exigidas para atender la cobertura universal del Sistema de Seguridad Social en Salud, sino “continuar con el espíritu del proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional, el cual tiene la intención de no lesionar ni menoscabar los ingresos de los trabajadores y mucho menos disminuir los ingresos de los pensionados”.

Profundizando en la anterior explicación, agrega el informe que “si la intención del proyecto era corregir las falencias de la Ley 1122 de 2007, al establecerse que el 0.5% que se aumentó en la cotización corría a cargo de los empleadores y por ello no procede el pago a cargo exclusivo de los trabajadores, en tal virtud se estableció que los pensionados no asumirán el 0.5% adicional con el fin de no gravar en mayor proporción su mesada”.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, el informe de la Comisión accidental creada para estudiar las objeciones presidenciales al proyecto de ley concluye proponiendo “estarse al texto aprobado por el honorable Congreso de la República y no aceptar las objeciones que por inconstitucionalidad presentó el Gobierno Nacional”.

VI. INTERVENCION CIUDADANA

Según informe de la Secretaría General de esta Corporación, durante el término de fijación en lista no se produjeron intervenciones ciudadanas²⁴.

VII. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad legal prevista, intervino el señor Procurador General de la Nación, doctor Edgardo José Maya Villazón, quien solicitó a la Corte que estime infundadas las objeciones presidenciales de la referencia, y en consecuencia declare la exequibilidad del artículo 1° del Proyecto de ley número número 026 de 2007 Senado, 121 de 2007, Cámara, *por la cual se adicionan dos incisos al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un inciso al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003*.

En sustento de esta solicitud expuso las siguientes consideraciones:

En primer lugar, dice la vista fiscal que el artículo objetado no requería del aval del Gobierno Nacional. Lo anterior por cuanto, a su parecer, el artículo 154 superior, en relación con la iniciativa gubernamental, plantea las siguientes situaciones: “i) la contemplada en el inciso 1° de la citada disposición constitucional, que le confiere al Gobierno Nacional una cláusula general que le permite presentar ante el Congreso de la República cualquier clase de proyectos sobre distintas materias; ii) la establecida en el segundo inciso, cuando aduce: “sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”. Lo cual significa que en esos asuntos la iniciativa es privativa y exclusiva del ejecutivo y, iii) la consagrada en el inciso tercero de la precitada disposición constitucional en cuanto a que las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno”.

En cuanto a lo preceptuado en el inciso 2°, el señor Procurador estima que la iniciativa ejecutiva exclusiva respecto de los asuntos allí mencionados, implica también que “las modificaciones y adiciones que afecten sustancialmente la iniciativa requieren la autorización o aval del Gobierno Nacional”, cosa que no sucede en los casos que caen bajo las prescripciones del inciso primero del artículo 154 de la Carta, en donde caben todas las modificaciones que el congreso quiera introducir, sin necesidad de aval gubernamental, siempre y cuando se respete la regla de la unidad de materia.

En el caso presente, el señor Procurador estima que el proyecto de ley que el Gobierno presentó ante el Congreso se relacionaba con “modificaciones al régimen de seguridad social en salud, en especial sobre el monto

²² El escrito de objeciones cita el comunicado de Prensa de 21 de noviembre de 2007, en el que se da a conocer el sentido del fallo adoptado mediante la Sentencia C-1000 de 2007.

²³ El informe cita las Sentencias C-475 de 1994 y C-551 de 2003.

²⁴ Cfr. Folio 735 del segundo cuaderno del expediente.

y distribución de las cotizaciones, asunto que no está en la lista de los temas a que alude el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución Política, por lo que, las modificaciones al mismo, no requerían el aval del ejecutivo". (Subrayado original). Es decir, al parecer del Ministerio Público, el Gobierno confunde la iniciativa exclusiva con la iniciativa general, y por ello que sin un proyecto de ley es de su iniciativa, así no corresponde a ninguno de los asuntos taxativamente señalados por la constitución en el artículo 154, "ipso facto se transforma en uno que requiere aval", interpretación que resulta inconstitucional.

De otro lado, la vista fiscal discute que la disminución del 0.5% de las cotizaciones de los pensionados al Sistema de Seguridad Social en Salud constituya una exención, pues las exenciones implican que por voluntad del legislador, un grupo de personas que caen bajo las normas generales que imponen una obligación tributaria, se sustraigan del gravamen en cuestión²⁵.

Explicado lo anterior, el concepto del señor Procurador entra a recordar que es propio del procedimiento legislativo que se puedan introducir por parte de las cámaras modificaciones, adiciones y supresiones a los proyectos de ley, las cuales solo encuentran el límite que señala el artículo 158 de la Carta; por lo tanto, pueden incluso revestir la forma de artículos nuevos, siempre que respeten de manera inequívoca el principio de unidad de materia. Esta posibilidad, recuerda, obedece al principio de consecutividad que gobierna el trámite legislativo.

Pasando a referirse a las demás objeciones presentadas por el Gobierno, el Ministerio Público afirma que el proyecto de ley no vulnera los artículos 13, 7, 48, de la Constitución Política. Al respecto afirma que el Gobierno se equivoca cuando afirma que el principio de solidaridad se ve desconocido por cuanto al eliminarse la obligación de los pensionados de aportar al Sistema de Salud un 0.5% adicional, se hace imposible lograr la cobertura universal de dicho Sistema. Al parecer del señor Procurador esta apreciación del gobierno es errada, porque "la obligación que tiene el Estado de cumplir con los mandatos del artículo 48 de la Constitución Política, y de manera concreta la cobertura en salud del régimen subsidiado, no se puede descargar en una sola fuente de financiación como son los aportes de los pensionados". Agrega que el aporte que hacen hoy en día los pensionados equivalente al 12% de su pensión es muy significativo, si se tiene en cuenta que los empleados cotizan con un 12.5% monto del cual su empleador asume el 8.5%. Así las cosas, la vista fiscal concluye que si la disminución del porcentaje de cotización afecta los ingresos públicos, corresponde al Estado buscar otra forma de financiamiento.

Finalmente, en cuanto a la presunta violación del principio de igualdad, sostiene la vista fiscal que esta tampoco se presenta. Pues los pensionados no se encuentran en la misma situación que las demás personas cotizantes al sistema, por lo que "el legislador puede adoptar decisiones diferenciadas en relación con dichos montos, sin que por ello, se vulnere el derecho a la igualdad".

VIII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Corporación es competente para conocer de las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad presentadas por el Presidente de la República contra el artículo 1° del Proyecto de ley número 026 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara, por la cual se adicionan dos incisos al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un inciso al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003, de conformidad con lo previsto en los artículos 167 y 241-8 de la Constitución Política.

2. Verificación de la constitucionalidad del trámite de las objeciones

Tal como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, "el examen de forma en el marco de unas objeciones presidenciales debe limitarse al trámite de las objeciones mismas y no al trámite de la ley objetada²⁶. El procedimiento de aprobación de la ley queda abierto, por tanto, a las ac-

ciones de inconstitucionalidad por vicios de forma que puedan presentarse dentro del año siguiente a su promulgación²⁷ "28.

2.1. El trámite de las objeciones presidenciales y de la insistencia del Congreso de la República

2.1.1 Oportunidad de las objeciones.

a. Como se reseñó anteriormente, el proyecto de ley de la referencia fue discutido y aprobado en sesión conjunta de las Comisiones Séptimas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, que tuvo lugar el 28 de noviembre de 2007. Posteriormente, el proyecto fue aprobado en la sesión plenaria del Senado de la República del 11 de diciembre de 2007 y en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del mismo día²⁹.

b) Como también se dijo anteriormente, a través de oficio del 18 de diciembre de 2007, recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 27 de diciembre del mismo año, el Secretario General del Senado de la República remitió el proyecto de ley al Presidente de la República para su sanción ejecutiva³⁰.

c) Mediante oficio del 4 de enero de 2008, el Gobierno devolvió el proyecto a la Presidencia del Senado, sin la respectiva sanción ejecutiva, por razones de inconstitucionalidad. El documento contentivo de las objeciones fue radicado en dicha dependencia el 9 de enero de 2008, según se aprecia en constancia manuscrita visible en el folio 55 del cuaderno principal del expediente.

d) De conformidad con el artículo 166 de la Constitución Política, el Gobierno tiene seis (6) días hábiles³¹ y completos para devolver con objeciones cualquier proyecto que no tenga más de veinte artículos. El Proyecto de ley número 026 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara, tiene tres (3) artículos, por lo que en aplicación del precepto constitucional, el Gobierno tenía hasta seis (6) días hábiles para presentar objeciones.

e) El proyecto de ley fue recibido en la Presidencia de la República el 27 de diciembre de 2007. Como se trata de días completos, el término de 6 días debería comenzar a contarse a partir del 28 de diciembre de 2007. El lapso para la presentación de las objeciones vencería el 8 de enero de 2009. No obstante, para esas fechas el Congreso de la República se encontraba en receso, por lo que resultaba aplicable el artículo 197 de la Ley 5ª de 1992 –Reglamento Interno del Congreso–, conforme al cual, en el caso de presentarse objeciones presidenciales, "Si las cámaras han entrado en receso, deberá el Presidente de la República publicar el proyecto objetado dentro de los términos constitucionales", sin que se imponga la devolución del proyecto al Congreso.

En el mismo sentido el artículo 166 de la Constitución Política reza así:

"Artículo 166. El Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta.

"Si transcurridos los indicados términos, el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo. Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos". (Negritas y subrayas fuera del original)

En cumplimiento de lo anterior y estando dentro del término constitucional, con fecha 4 de enero de 2008 la Presidencia de la República publicó el proyecto objetado en el **Diario Oficial** número 46.861. En efecto, el texto completo de las objeciones se encuentra publicado a folios primero y siguientes de dicho Diario³².

Es de anotarse que esta Corporación ha avalado el anterior procedimiento en casos similares. Véase:

²⁷ Constitución Política, artículo 242-5.

²⁸ Sentencia C.1040 de 2007, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²⁹ Cfr. Folios 65 del cuaderno principal y 375 del segundo cuaderno del expediente.

³⁰ Cfr. Folio 53 del cuaderno principal expediente.

³¹ Sentencia C-433 de 2004 M. P. Jaime Córdoba Triviño.

³² La anterior publicación fue verificada por el despacho del magistrado ponente el día 7 de julio de 2008, en la siguiente dirección electrónica: http://winaricaurte.imprenta.gov.co:7778/diariop/diario2.nivel_3

²⁵ El concepto en este punto cita la Sentencia C-188 de 1998.

²⁶ "En primer lugar debe la Corte advertir que la Corte se limitará a examinar el trámite dado en el Congreso de la República a las objeciones presidenciales y a la insistencia del Congreso de la República. Por tanto, omitirá el análisis del todo el proceso legislativo anterior, teniendo en cuenta que el mismo es susceptible de nuevas demandas ciudadanas". (Sentencia C-985 de 2006 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

“En este caso, el término para la sanción del proyecto o la presentación de objeciones por parte del Gobierno, transcurrió y tuvo vencimiento cuando las Cámaras se encontraban en receso. Ello no quiere decir, que en este caso, el término previsto por la Constitución para los efectos de la presentación de objeciones pudiera extenderse hasta que el Congreso iniciara nuevamente su período de sesiones ordinarias, pues de acuerdo con lo previsto en el inciso 2º del artículo 197 de la Ley 5ª de 1992 –Reglamento Interno del Congreso–, “Si las cámaras han entrado en receso, deberá el Presidente de la República publicar el proyecto objetado dentro de los términos constitucionales”. Atendiendo esta disposición, las objeciones presidenciales al Proyecto de ley 258 de 2003 Cámara, 121 de 2002 Senado, fueron publicadas en el **Diario Oficial** número 45.416 de 30 de diciembre de 2003”. (Auto 119 de 2004, por el cual se declaró la nulidad de la Sentencia C-700 de 2004)³³.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte concluye que las objeciones presidenciales al proyecto de ley de la referencia fueron oportunamente presentadas y publicadas.

2.1.2 Trámite de discusión y aprobación de las objeciones.

f) El texto de las objeciones fue recibido en la Presidencia del Senado de la República el 9 de enero de 2008³⁴. Fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 06 del 29 de enero de 2008³⁵. El envío de las objeciones presidenciales a la Presidencia del Senado de la República para que fueran estudiadas por las plenarias no ofrece ningún reparo de inconstitucionalidad, según ha sido admitido por esta Corporación, “pues así se impone desde que la Corte Constitucional declaró inexecutable el aparte del artículo 179 de la Ley 5ª de 1992 que obligaba a devolver, no a la plenaria, sino a la comisión constitucional permanente de las cámaras, las objeciones parciales a los proyectos de ley”³⁶.

g) Por designación de las mesas directivas de Senado y Cámara, la comisión accidental encargada de hacer el estudio y emitir concepto sobre las objeciones presidenciales estuvo conformada por la senadora Dilian Francisca Toro Torres y el representante a la Cámara Elías Raad.

h) La publicación del informe de objeciones presidenciales al proyecto de ley de la referencia en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes se hizo en las **Gaceta del Congreso** números 200 de 2008 y 199 del mismo año³⁷, respectivamente.

i) El anuncio de la votación del informe de las objeciones presidenciales en la Cámara de Representantes se hizo en la sesión plenaria del día 6 de mayo de 2008. Así consta en el Acta número 106 de esa misma fecha, publicada en la **Gaceta del Congreso** número 326 del 6 de junio de 2008. El texto del anuncio es el siguiente:

“Dirección de la Presidencia, doctor Béner León Zambrano Erazo:

“Antes de someter a votación la proposición por favor lea los proyectos que se van a discutir el próximo martes 13 a las 3:00 de la tarde.

“Subsecretario Auxiliar (E.), doctor Ramón Silva:

“Por instrucciones del señor Presidente y de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, se anuncian los siguientes proyectos para la Sesión Plenaria del día martes 13 de 2008 para la siguiente Sesión en la cual se debatan proyectos de ley.

“Informe de Conciliación sobre Objeciones al Proyecto de ley número 121 de 2007 Cámara, 026 de 2006 Senado, por la cual se adicionan dos incisos al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un inciso al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6º de la Ley 797 de 2003”.

j) El informe de objeciones presentado ante la Cámara de Representantes fue aprobado en sesión del 13 de mayo de 2008, tal como consta en el Acta número 108 de la misma fecha, publicada en la **Gaceta del Congreso** número 353 del 11 de junio de 2008. El informe fue aprobado por las mayorías exigidas en la Constitución y el Reglamento del Congreso. Dicha aprobación se dio en los siguientes términos:

“Dirección de la Presidencia, doctor Béner León Zambrano Erazo:

“El siguiente punto señor Secretario.

“Secretario General (E.), doctor Jesús Alfonso Rodríguez C., informa:

“Informe de Objeciones, al Proyecto de ley número 121 de 2007 Cámara, 026 de 2007 Senado, por el cual se adiciona un inciso al artículo 204 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un párrafo al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6º de la Ley 797 de 2003.

“... ”

“... nos permitimos presentar el informe por el cual no se acogen las objeciones que el Gobierno presentó al proyecto de ley e insistimos en su sanción conforme al texto aprobado en el Congreso de la República.

“... ”

“Puede usted someter a aprobación el informe señor Presidente.

“Dirección de la Presidencia, doctor Béner León Zambrano Erazo:

“En consideración el informe de objeciones leído, se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrado, ¿lo aprueba la Cámara?

“Secretario General (E.), doctor Jesús Alfonso Rodríguez C., informa:

“Aprobado, de acuerdo al registro electrónico por las mayorías exigidas en la Constitución y el Reglamento del Congreso”. (Subrayas fuera del original).

k) El anuncio de la votación del informe de las objeciones presidenciales en el Senado de la República se hizo en la sesión plenaria del día 20 de mayo de 2008. Así consta en el Acta número 47 de esa misma fecha, publicada en la **Gaceta del Congreso** número 479 de 2008³⁸. El texto del anuncio es el siguiente:

“Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

“Si señor Presidente, los Proyectos para discutir y votar en la próxima Sesión Plenaria del Senado de la República, son los siguientes:

“Proyecto de ley con Informe de Objeciones

• Proyecto de ley número 26 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara, por el cual se adicionan los dos incisos al artículo 204 de la Ley 100 del 93, modificado al artículo 10 de la Ley 1122/2007 y un inciso al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6º de la Ley 797 de 2003....

l) El informe de objeciones presentado ante el Senado de la República fue aprobado en sesión del 21 de mayo de 2008, tal como consta en el Acta número 48 de la misma fecha, publicada en **Gaceta del Congreso** número 480 del 30 de julio de 2008³⁹. Dicho informe fue aprobado en los siguientes términos:

“Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela la honorable Senadora Dilián Francisca Toro Torres:

“Pues decirle que sometamos a aprobación la negación de las objeciones del señor Presidente, que es lo que yo traigo en el Informe, el Informe que yo presento es negando las objeciones que presenta el Gobierno Nacional a este Proyecto, entonces yo quiero que por favor señor Presidente lo someta.

“La Presidencia abre la discusión del Informe en el cual declaran las objeciones infundadas, presentadas por el Ejecutivo y, cerrada su discusión, el Senado imparte su aprobación por unanimidad”. (Negrillas y subrayas fuera del original).

m) La Corte Constitucional encuentra que los informes sobre las objeciones presidenciales fueron votados de conformidad con las mayorías absolutas exigidas, dado que tanto en Senado como en Cámara contaron con el voto favorable de la mayoría de sus integrantes. Lo anterior de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, conforme a la cual para la aprobación de los informes sobre las objeciones presidenciales en las plenarias de las cámaras

³³ En la Sentencia C-1040 de 2007. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, igualmente se avaló el procedimiento de publicación en el **Diario Oficial**, para dar trámite a las objeciones presidenciales presentadas durante el término de receso del Congreso de la República.

³⁴ Cfr: Folio 55 del cuaderno principal del expediente.

³⁵ Esta publicación fue verificada por el despacho del magistrado sustanciador el día 7 de julio de 2008 en la siguiente dirección electrónica: http://winaricaurte.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.nivel_3

³⁶ Sentencia C-1040 de 2007, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³⁷ Cfr: Folios 2 y siguientes y 16 y siguientes del cuaderno principal expediente.

³⁸ El anuncio del debate consta en la página 50 de esta Gaceta, cuya fotocopia obra en el expediente al folio 383 del cuaderno principal. Esta Gaceta fue consultada por el despacho del magistrado sustanciador el 21 de agosto de 2008, en la siguiente dirección electrónica: http://winaricaurte.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.nivel_2

³⁹ La probación del informe consta en la página 25 de esta Gaceta, cuya fotocopia obra en el expediente al folio 382 del cuaderno principal. Esta Gaceta fue consultada por el despacho del magistrado sustanciador el 21 de agosto de 2008, en la siguiente dirección electrónica: http://winaricaurte.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.nivel_2

legislativas es necesario contar con mayoría absoluta. “Dicha tesis fue adoptada en Sentencia C-069 de 2004, cuando la Corte sostuvo que la mayoría absoluta se imponía en vista de que el proyecto objetado era devuelto a las Plenarias para “segundo debate”, lo cual imponía los requisitos propios de dicho trámite (art. 167 C.P.)^{40,41}. La posición anterior fue reiterada en las Sentencias C-985 de 2006⁴² y C-1040 de 2008⁴³”.

Ahora bien, aunque el informe sobre la votación en la Cámara de Representantes, contenido en el Acta número 108 del 13 de mayo de 2008⁴⁴ no indica expresamente que fue aprobado por “mayoría absoluta”, sí expresa que fue aprobado “por las mayorías exigidas en la Constitución y el Reglamento del Congreso”. Así las cosas, la Corte entiende que esta certificación se refiere a su aprobación por mayoría absoluta, no obstante que dicho informe no señala exactamente cuántos congresistas votaron en sentido afirmativo la aprobación de dicho informe de objeciones. Así ha sido admitido en otras oportunidades anteriores por esta misma Corporación, como sucedió en los casos analizados en las Sentencias C-985 de 2006⁴⁵ y C-179 de 2002⁴⁶. Ciertamente, sobre esta circunstancia la Corte ha dicho:

“La Corte dentro de un criterio de flexibilidad que excluye rigorismos en las exigencias del trámite legislativo, adoptado con miras a hacer efectivo el principio democrático, acepta que a partir de la lectura de la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso, puede admitirse que la forma de votación ordinaria, previa la verificación del quórum deliberatorio, es suficiente para acreditar la aprobación por mayoría absoluta de una determinada propuesta legislativa que la requiera, si ningún congresista solicita la verificación posterior”⁴⁷.

Por su parte, el texto del Acta número 48, correspondiente a la Sesión Plenaria del Senado de la República del día 21 de mayo de 2008, indica con toda claridad que la aprobación del informe que proponía negar la objeciones presidenciales se dio por unanimidad.

n) Así mismo, la Corte encuentra acreditado el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para el anuncio de la votación. Ciertamente, al respecto artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003 dispone lo siguiente:

“Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la presidencia de cada cámara o comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación”.

De acuerdo con la anterior disposición, y con la interpretación que de ella ha hecho la jurisprudencia, el anuncio a que ella se refiere persigue evitar la votación sorpresiva de los proyectos de ley, en aras de garantizar que el Congreso sepa de antemano el contenido de los asuntos que serán objeto de decisión en las sesiones subsiguientes⁴⁸. Según la Corte, la finalidad del anuncio es “permitir a los Congresistas saber con anterioridad cuáles proyectos de ley o informes de objeciones presidenciales serán sometidos a votación, suponiendo el conocimiento pleno de los mismos y evitando, por ende, que sean sorprendidos con votaciones intempestivas”⁴⁹. Así mismo, la Corte ha explicado que el anuncio “facilita a los ciudadanos y organizaciones sociales que tengan interés en influir en la formación de la ley y en la suerte de esta, ejercer sus derechos de participación política (artículo 40 C. P.) con el fin de incidir en el resultado de la votación, lo cual es importante para hacer efectivo el principio de democracia participativa (artículos 1° y 3° C.P.)”⁵⁰.

⁴⁰ “Al prescribir que se realizará nuevamente el segundo debate, la Constitución establece claramente que la insistencia de las cámaras hace parte del procedimiento legislativo, puesto que equivale a un segundo debate, por lo que se entiende que al trámite de las objeciones se aplican las normas constitucionales generales sobre el trámite de las leyes, salvo en aquellos puntos específicos en que las disposiciones especiales prevean reglas distintas a la normatividad general que rige el procedimiento de aprobación de las leyes. Por ejemplo, mientras que en general la aprobación de un proyecto requiere mayoría simple (C. P. art. 146), la insistencia exige ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras C. P. art. 167”. Sentencia C-069 de 2004 M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁴¹ Sentencia C-1040 de 2008 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁴² M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Publicada en la *Gaceta del Congreso* número 353 del 11 de junio de 2008.

⁴⁵ M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁴⁶ *Idem*.

⁴⁷ Sentencia C-179 de 2002, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁴⁸ Cfr. Sentencia C-644 de 2004, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

⁴⁹ Cfr. Auto 038 de 2004 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y Sentencia C-533 de 2004 M. P. Alvaro Tafur Galvis.

⁵⁰ Auto A-089 de M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa; SV: Jaime Araújo, Alfredo Beltrán, Jaime Córdoba y Clara Inés Vargas.

La Corte ha señalado que del contenido del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003 se desprende que los requisitos del anuncio son los siguientes:

1. El anuncio debe estar presente en la votación de todo proyecto de ley.

2. El anuncio debe darlo la presidencia de la cámara o de la comisión en una sesión distinta y previa a aquella en que debe realizarse la votación del proyecto.

3. La fecha de la votación debe ser cierta, es decir, determinada o, por lo menos, determinable.

4. Un proyecto de ley no puede votarse en una sesión distinta a aquella para la cual ha sido anunciado⁵¹.

En el caso que ocupa su atención, la Corte encuentra que los anuncios hechos para la votación de las objeciones presidenciales cumplieron con los requisitos señalados.

ñ) Como se dijo, el informe sobre las objeciones presidenciales fue aprobado en Cámara el 13 de mayo de 2008 y en Senado el 21 de mayo de 2008. Dado que el texto del informe es idéntico, la Corte encuentra cumplido el requisito de la coincidencia bicameral, impuesto por el artículo 167 constitucional.

“Artículo 167 (...) Exceptúase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En tal evento, **si las Cámaras insistieren**, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad”.

La norma superior exige coincidencia en la posición congresual respecto de las objeciones presidenciales, por lo que este requisito también se entiende cumplido.

o) La jurisprudencia constitucional también ha indicado que el Congreso debe tramitar las objeciones presidenciales en un lapso inferior a dos legislaturas, en concordancia con la exigencia prevista en el artículo 162 constitucional, que confiere el mismo término para la tramitación del proyecto de ley. Sobre el particular, la Corte ha sostenido:

“La doctrina constitucional establecida por esta Corporación en relación con el límite temporal que tienen las Cámaras para la presentación de las insistencias a las objeciones que presente el Presidente de la República a un proyecto de ley, ha precisado que el término con el que cuenta el Congreso de la República para pronunciarse sobre las objeciones presidenciales no puede ser en ningún caso superior al término con el que cuenta para la formación de la ley. En ese sentido, expresó la Corte en reciente sentencia que “[d]e conformidad con el artículo 162 superior las objeciones presidenciales aun proyecto de ley deben estimarse o desestimarse por el Congreso dentro de dos legislaturas. Término que debe computarse en forma adicional al de las dos primeras legislaturas que tuvo el Congreso para expedir el texto que fue objetado por el Presidente. En síntesis, una interpretación extensiva del artículo 162 de la Constitución permite afirmar que el Congreso tiene como máximo dos legislaturas para hacer una ley, y máximo dos legislaturas adicionales para pronunciarse sobre las objeciones que formule el Gobierno Nacional”^{52,53}.

Las objeciones presidenciales al proyecto de la referencia fueron publicadas en el *Diario Oficial* el 4 de enero de 2008. Los informes sobre las objeciones presidenciales fueron aprobados por Cámara y Senado los días 13 y 21 de mayo de 2008, respectivamente. Los informes fueron recibidos en la Corte Constitucional el 6 de junio de 2008. Todo lo anterior indica que la insistencia del Congreso se produjo en menos de dos legislaturas, por lo que dicho requisito se encuentra cumplido.

p) Como último punto, debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia constitucional ha estimado que “la insistencia del Congreso respecto de las objeciones presidenciales debe cumplir un mínimo de sustentación argumentativa. Sin que sea necesario agotar una labor de convencimiento exhaustiva acerca de las razones que llevan al Congreso a discrepar del Gobierno, la Corte ha dicho que no puede adelantar un estudio de constitucionalidad ade-

⁵¹ Cfr. Sentencia C-576 de 2006 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa SV Jaime Araújo Rentería.

⁵² “Esta tesis de la Corte en relación con el término del Congreso para el pronunciamiento sobre las objeciones presidenciales, fue expuesto en la Sentencia C-068 de 2004, Magistrado Ponente Jaime Araújo Rentería, en la cual salvó su voto el Magistrado Rodrigo Escobar Gil, pues en su concepto no puede deducirse de la Constitución Política un término para que el Congreso se pronuncie sobre las objeciones presidenciales. Los argumentos que sustentan dicha posición se encuentran en el salvamento de voto de la sentencia citada”.

⁵³ Sentencia C-885 de 2004 M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

cuado si las Cámaras no aportan elementos de juicio mínimos que permitan evidenciar una oposición jurídica entre el Congreso y el Presidente”⁵⁴.

En el caso que ocupa su atención, la Corte que este último requisito también se encuentra cumplido; en efecto, el análisis hecho por las Cámaras a las razones que llevaron al Presidente a objetar el proyecto es razonado y completo; así mismo el informe contiene una exposición pormenorizada de los argumentos jurídicos que se presentan para justificar la discrepancia del Congreso respecto de las objeciones presidenciales.

Por lo anterior, la Corte estima que también por este aspecto el trámite de las objeciones presidenciales se ajusta a los lineamientos constitucionales.

3. Análisis de las objeciones presidenciales

Tal como se indicó en acápite precedente de esta misma Sentencia, el Presidente de la República considera que el artículo 1° del Proyecto de ley número 026 de 2007 Senado, 121 de 2007, Cámara, contradice la Constitución Política por las siguientes razones, que se analizan a continuación:

3.1 Cargo por violación del inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política.

3.1.1 Afirma el Ejecutivo en su escrito de objeciones, que conforme al inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, entre otras, las leyes que “*decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales*”. Al parecer del señor Presidente de la República, el proyecto de ley que objeta cae dentro de la anterior categoría, por lo cual las modificaciones que el Congreso le introdujo al proyecto gubernamental debían contar con el aval ejecutivo. Al haberse presentado ese tipo de modificaciones, sin el aval previo del Gobierno, el proyecto deviene en inconstitucional. En sustento de esta acusación, cita la Sentencia C-1707 de 2000 emanada de esta Corporación judicial.

El Congreso refuta la anterior acusación de inconstitucionalidad afirmando que los Congresistas dentro de su función legislativa pueden presentar modificaciones y adiciones a cualquier proyecto de ley, incluyendo aquellos que son de iniciativa legislativa exclusiva del Ejecutivo, sin necesidad de contar con el aval gubernamental. Y que para estos propósitos, el único requisito que debe ser observado por el Legislativo es que la modificación introducida al proyecto de ley en curso guarde una relación o conexidad razonable y sistemática con los temas propuestos en dicho proyecto. En sustento de su posición, el Congreso cita las Sentencias C-475 de 1994 y C-551 de 2003.

Por su parte, el señor Procurador General de la Nación en su concepto de rigor sostiene que el proyecto de ley que fue objetado por el señor Presidente de la República no era de aquellos que corresponden a la iniciativa exclusiva del Ejecutivo, “*por lo que, las modificaciones al mismo, no requerían el aval del ejecutivo*”. A su parecer dicho proyecto de ley no versaba sobre “*exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales*”, sino sobre “*modificaciones al régimen de seguridad social en salud, en especial sobre el monto y distribución de las cotizaciones*”. En tal virtud, no requería del mencionado aval.

3.1.2 Visto lo anterior, para estudiar la presente objeción presidencial la Corte (i) repasará su jurisprudencia sentada en relación con la necesidad de aval gubernamental respecto de las modificaciones introducidas por el Congreso a los proyectos de ley que, conforme a la Constitución, son de iniciativa exclusiva del Ejecutivo; (ii) si del anterior estudio llegara a concluirse que en los proyectos de ley de iniciativa exclusiva ejecutiva, las modificaciones siempre o en ciertos casos requieren aval gubernamental, entonces verificará si, en el presente caso, las modificaciones introducidas por el Congreso al proyecto de ley presentado por el Gobierno requerían o no del aval del Ejecutivo; (iii) si del anterior estudio encontrara que el proyecto de ley objetado ciertamente era de iniciativa exclusiva ejecutiva, y que las modificaciones sí requerían aval, entonces verificará si este último se dio o no durante el trámite legislativo.

Pasa la Corte a ocuparse de lo anterior.

3.1.3 Jurisprudencia relativa a la necesidad de aval gubernamental respecto de las modificaciones introducidas por el Congreso a los proyectos de ley que, conforme a la Constitución, son de iniciativa exclusiva al Ejecutivo:

Un estudio minucioso de la jurisprudencia relativa al tema de la iniciativa exclusiva o privilegiada del Ejecutivo respecto de ciertos proyectos de ley, y

a la posibilidad que tiene el Congreso de la República de introducir, durante el trámite parlamentario, modificaciones a los proyectos correspondientes a dicha iniciativa gubernamental, revela la indubitable conclusión de que si bien el Congreso puede introducir modificaciones a tales proyectos, cuando las mismas versen sobre “temas nuevos” o sean “sustanciales” requieren el aval ejecutivo, so pena de generar un vicio de inconstitucionalidad.

A continuación, siguiendo un orden cronológico, se presenta dicho estudio jurisprudencial, del cual emana con toda claridad la anterior conclusión⁵⁵:

3.1.3.1. En una primera ocasión, correspondiente a la Sentencia C-475 de 1994⁵⁶, que es el fallo en el cual se funda el Congreso de la República para rechazar las objeciones presidenciales objeto del presente proceso, la Corte consideró que el Legislativo podía introducir modificaciones a un proyecto de ley de iniciativa exclusiva gubernamental, siempre y cuando tales modificaciones no fueran sustanciales, es decir no cambiaran “*la materia de la iniciativa gubernamental*”, sino que solamente la complementarían. Véase lo que dijo entonces la Corte:

“Como se observa, el artículo 285 de la Ley 100 corresponde casi en su totalidad a la proposición presentada por el Gobierno. Pero para el demandante, con la modificación introducida por el Congreso, desaparece la iniciativa gubernamental exigida por la Constitución.

“El punto de vista del demandante no puede aceptarse, en la forma como él lo plantea, pues sería ni más ni menos que desconocer una facultad constitucional, contenida en el artículo 154, inciso 4°, que dice:

“Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Congreso”.

“Además, impedirle al Congreso hacer modificaciones a la leyes que deban tener iniciativa gubernamental, sería tratarlo como “un convidado de piedra” en la aprobación de esta clase de leyes. Se convertiría en un simple tramitador, no partícipe, de tales leyes, en cuyo caso la Constitución simplemente habría ordenado que determinados temas no correspondieran a leyes sino a decretos del Ejecutivo.

“Claro que **debe advertirse que las modificaciones hechas por el legislativo no pueden ser de tal índole que cambien la materia de la iniciativa gubernamental.**

“Pero en este caso, si bien es cierto que el artículo final no es igual al propuesto, las modificaciones hechas por el legislador, con base a las facultades del artículo 160, inciso 2°, de la Constitución, no cambiaron la materia del proyecto, sólo la complementaron”. (Negrillas y subrayas fuera del original).

3.1.3.2. Una segunda ocasión se presentó en la Sentencia C-1007 de 2000⁵⁷ cuando la Corte examinó las objeciones presidenciales presentadas respecto del Proyecto de ley número 26/98 Senado – 207/99 Cámara⁵⁸. En ese caso el Congreso de la República había procedido a adicionar el contenido material del artículo 187 de la Ley 100 de 1993, en el sentido de exonerar a los pensionados que recibían hasta dos salarios mínimos mensuales, del pago de las cuotas moderadoras y copagos para acceder a la prestación de los servicios de salud dentro del Sistema de Seguridad Social. El Gobierno Nacional objetó la constitucionalidad del citado proyecto, por considerar que el mismo, en cuanto establecía exenciones al pago de una contribución parafiscal, debía haberse tramitado a iniciativa del Gobierno, tal como lo exigía el artículo 154 de la Carta Política.

La Corte en esta ocasión explicó la naturaleza del aval gubernamental dado a (i) los proyectos de ley correspondientes a la iniciativa ejecutiva exclusiva, cuando los mismos no hayan sido presentados por el Gobierno, o (ii) a las modificaciones que a los proyectos de iniciativa legislativa privativa del ejecutivo introduzca el Congreso de la República durante el trámite

⁵⁵ En el estudio que se presenta a continuación la Corte se circunscribe al asunto concreto relativo a la introducción por el Congreso de modificaciones a un proyecto presentado por el Gobierno, en ejercicio de la iniciativa legislativa exclusiva que le reconoce la Constitución en ciertos temas. Por lo tanto, no se estudian sentencias que se ocupan de materias cercanas, como por ejemplo aquellas relativas al caso en que el proyecto, a pesar de ser de iniciativa ejecutiva, es presentado por un congresista o corresponde a una iniciativa popular, pero luego es convalidado por el Gobierno.

⁵⁶ M.P. Jorge Arango Mejía.

⁵⁷ M. P. (e.) Cristina Pardo Schlesinger.

⁵⁸ Esta es una de las sentencias con fundamento en las cuales el Gobierno Nacional, en el presente caso, formuló las objeciones que dieron lugar al presente proceso.

⁵⁴ Sentencia C-1146 de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Reiterada en la Sentencia C-1040 de 2007, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

parlamentario. Al respecto, sostuvo que dicho aval en ambos casos era una forma de ejercicio de la iniciativa legislativa gubernamental. Obsérvese:

“...la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, **dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política.** A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el párrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: *“el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”*, y que *“La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias”*. (Negrillas fuera del original).

3.1.3.3. Más adelante, en la Sentencia C-807 de 2001⁵⁹, la Corte reflexionó nuevamente sobre la posibilidad de introducir modificaciones a un proyecto de ley correspondiente a la iniciativa privativa del Ejecutivo, encontrando que si bien dicha posibilidad se ajustaba a la Carta, al respecto existían ciertas restricciones constitucionales que impedían *“adicionar nuevas materias o contenidos”*; no obstante, dichas adiciones podían ser objeto del aval gubernamental, que las convalidaba. Dijo en ese sentido la Corte:

“La posibilidad de que durante el debate parlamentario se realicen modificaciones a los proyectos de ley se predica incluso, tal como se dispone en el artículo 154 de la Carta, respecto de los proyectos que sean de iniciativa privativa del Gobierno. Y no podría ser de otra manera, en la medida en que el concepto mismo de debate parlamentario impide que la labor del Congreso se limite a aprobar o negar, sin poder hacer modificaciones, las iniciativas externas que se le presenten.

“Sin embargo, por expresa disposición constitucional, la competencia de las cámaras legislativas durante el debate de ciertos proyectos de ley es restringida. Tal ocurre, por ejemplo, con los proyectos de ley que versen sobre materias sobre las cuales tiene iniciativa privativa el Gobierno. En esos casos, a tenor de lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 154 de la Constitución, “[l]as Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno”, expresión que es menos amplia que la del inciso 2º del artículo 160 de la Constitución, que se refiere a “modificaciones, adiciones y supresiones”

“Una interpretación sistemática de la Constitución permite concluir que **si bien las Cámaras pueden, en el transcurso del debate, modificar un proyecto de iniciativa privativa del Gobierno, e incluso suprimir algunos de sus aspectos, como consecuencia de la facultad que tienen de aprobar o no aprobar el proyecto, total o parcialmente, no tienen libertad para adicionar nuevas materias o contenidos, en cuanto que sobre ello, precisamente, existe reserva de iniciativa.**

“Sin embargo, la Corte, a partir de la consideración integral de los conceptos de iniciativa legislativa y debate parlamentario, y en armonía con lo dispuesto en el artículo 142 del Reglamento del Congreso, ha afirmado la posibilidad de convalidar el trámite de un proyecto de ley, que siendo de iniciativa privativa del Gobierno, haya tenido un origen distinto⁶⁰”. (Negrillas y subrayas fuera del original).

3.1.3.4. Reiterando los criterios sentados en torno a la naturaleza jurídica del aval gubernamental dado a proyectos correspondiente a la iniciativa privativa del Ejecutivo, en la Sentencia C-121 de 2003⁶¹, la Corte nuevamente recordó lo siguiente:

“La jurisprudencia ha considerado que **la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno Nacional** no consiste únicamente en la presentación inicial de propuestas ante el Congreso de la República en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también **comprende la expresión del consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo**”. (Negrillas fuera del original)

Además, en esta misma Sentencia la Corte expuso los requisitos que debe cumplir el aval gubernamental como expresión del derecho de iniciativa legislativa privativa que le corresponde al ejecutivo. Al respecto indicó (i) que dicho aval podía provenir de un ministro, no siendo necesaria la expresión del consentimiento del propio Presidente de la República; (ii) no obstante, el ministro debía ser el titular de la cartera que tuviera relación con los temas materia del proyecto; (iii) finalmente, el aval debía producirse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias de ambas cámaras. Véase:

“Es de recordar que para esta Corporación⁶² ni la Constitución ni la ley exigen que el Presidente, como suprema autoridad administrativa y jefe del gobierno, presente directamente al Congreso ni suscriba los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, pues como lo disponen en forma expresa los artículos 200 y 208 de la Carta Política, el Gobierno, encabezado por el Presidente de la República, en relación con el Congreso, concurre a la formación de las leyes presentando proyectos *“por intermedio de los ministros”*, quienes además son sus voceros.

Entonces, si los ministros desarrollan, como una responsabilidad propia, la función de gobierno consistente en concurrir a la formación de las leyes mediante la presentación ante el Congreso de proyectos de ley, también pueden coadyuvar o avalar los que se estén tramitando en el Congreso de la República, que versen sobre asuntos que exigen la iniciativa exclusiva del Ejecutivo según lo dispuesto en el artículo 154 Superior⁶³. Pero debe tenerse en cuenta que el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan en el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el sólo hecho de serlo, sino solo de aquel cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro o por quien haga sus veces ante la célula legislativa donde se esté tramitando el proyecto de ley”.

3.1.3.5. En la Sentencia C-551 de 2003⁶⁴, proferida con ocasión del examen de constitucionalidad de la Ley 796 de 2003 que convocaba a un referendo, la Corte nuevamente examinó la posibilidad que tenían las cámaras legislativas de introducir modificaciones a proyectos de ley de iniciativa gubernamental. En esa ocasión la Corte reiteró la posición jurisprudencial conforme a la cual el Congreso puede introducir modificaciones a un proyecto correspondiente a la iniciativa privativa del Ejecutivo, pero sostuvo que no puede agregar al mismo *“temas nuevos”* que no cuenten con el aval gubernamental. En efecto, en ese sentido, en esa ocasión se vertieron los siguientes conceptos:

“... el hecho de que un tema requiera iniciativa gubernamental para poder ser debatido por el Congreso, no implica que las cámaras no puedan modificar el proyecto presentado por el Gobierno, pues Colombia no prevé, de manera general, la figura de la legislación por vía rápida, o *“fast track”*, que existe en otros ordenamientos, y en virtud de la cual el Ejecutivo puede someter al Congreso proposiciones inmodificables sobre asuntos urgentes, de suerte que las cámaras sólo pueden rechazar o aceptar la propuesta gubernamental. En nuestro país, la Constitución estableció los casos en los cuales el Congreso no puede introducir modificaciones al texto de un proyecto de ley. Por ejemplo, en materia presupuestal, el artículo 351 superior limita la libertad de configuración de las cámaras, pues establece 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”*. Igualmente esa norma señala que el *“Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341”*. Por su parte, el artículo 150 de la Constitución

⁵⁹ M. P. Rodrigo Escobar Gil.

⁶⁰ Ver Sentencia C-1707 de 2000 (M. P. Cristina Pardo Schlesinger).

⁶¹ M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁶² Sentencias C-498 de 1998 y C-992 de 2001.

⁶³ La Corte en Sentencias C-266 de 1995 y C-032 de 1996 se refirió expresamente al aval ministerial a los proyectos de ley.

⁶⁴ M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

establece en el numeral 14 que al Congreso corresponde hacer las leyes, pero mediante ellas sólo podrá “aprobar o improbar los contratos o convenios que, por razones de evidente necesidad nacional, hubiere celebrado el Presidente de la República con particulares, compañías o entidades públicas, sin autorización previa”. Así mismo, el numeral 16 de la disposición que se menciona, prevé que el Congreso sólo puede “aprobar o improbar los tratados que el gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional”. En estos casos existe una limitación constitucional expresa a la capacidad del Congreso para modificar el proyecto gubernamental. Por consiguiente, si el Constituyente hubiese querido que al proyecto de ley de iniciativa gubernamental presentado ante el Congreso de la República, destinado a tramitar un referendo constitucional, no le fueran introducidas modificaciones, lo habría dicho expresamente, como lo hizo en el artículo 351 y en los ordinales 14 y 16 del artículo 150 de la Carta. Como no lo hizo expresamente, debe entenderse que el proyecto de referendo queda sometido a los debates que permite todo sistema liberal, pluralista, republicano y democrático (C. P. Preámbulo y art. 1°).

“75. Una conclusión se sigue de lo anterior: en nuestro país, las cámaras tienen facultad para modificar la iniciativa gubernamental, no sólo porque así lo establece expresamente el artículo 154 superior, sino además, porque así se desprende del hecho de que la cláusula general de competencia esté radicada en el Congreso (C. P. art. 150), puesto que ella implica que las cámaras tienen la libertad de regular cualquier tema, salvo que la Constitución misma le impida abordar esa materia específica. Por ende, como la Carta no prohíbe al Congreso modificar el proyecto de referendo presentado por el Gobierno, debe entenderse que las cámaras tienen competencia para introducir esos cambios.

“76- Una obvia pregunta surge: si el Congreso puede modificar la propuesta gubernamental, ¿en dónde queda la reserva de iniciativa a favor del Gobierno? Y la respuesta la confiere una interpretación que armonice la iniciativa exclusiva que tiene el Gobierno para presentar cierto tipo de leyes (C. P. arts. 154 y 358) con la facultad que gozan las cámaras para introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno (C. P. art. 154). Esto significa entonces que **el Congreso puede modificar, sin necesidad de autorización alguna, las regulaciones sobre los temas planteados por el Gobierno, pero no puede introducir temas nuevos, que no hayan sido propuestos por el gobierno, porque en ese evento efectivamente estaría desconociendo la reserva de iniciativa.** Por ello, la Corte había precisado “que las modificaciones hechas por el legislativo no pueden ser de tal índole que cambien la materia de la iniciativa gubernamental⁶⁵”.

3.1.3.6. Durante el año 2004, la Corte reiteró los anteriores precedentes constitucionales. Lo hizo inicialmente en la Sentencia C-226 de 2004⁶⁶, en donde dio por cumplido el requisito del aval gubernamental para convalidar la modificación a un proyecto de ley de iniciativa ejecutiva, referente a la regulación del impuesto al consumo sobre ciertas bebidas⁶⁷. Más adelante, en la Sentencia C-370 de 2004⁶⁸, la Corte insistió en la necesidad de que exista un aval gubernamental que convalide aquellas iniciativas congresuales o modificaciones introducidas por las cámaras a proyectos de ley en curso cuando decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. No obstante, aclaró que dicho aval no exigía ser presentado por escrito. Véase:

“... la Corte recuerda que de acuerdo con el segundo inciso del artículo 154 superior “sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y las literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”. (subraya la Corte).

“En este sentido es claro que las disposiciones contenidas en la Ley 818 de 2003 referentes a exenciones tributarias debían contar con la iniciativa del Gobierno para poder ser aprobadas por el Congreso de la República.

⁶⁵ Sentencia C-475 de 1994. MP Jorge Arango Mejía.

⁶⁶ M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁶⁷ En este caso, en el proyecto inicial la propuesta del Gobierno Nacional contemplaba introducir algunos cambios al impuesto al consumo sobre determinadas bebidas y a la participación como instrumento mediante el cual se ejerce un monopolio rentístico, mas no al IVA cedido a las entidades territoriales. El congreso introdujo unas modificaciones relativas a la manera cómo de explotar el monopolio rentístico de licores y bebidas. La Corte consideró que necesariamente se requería del aval del Gobierno Nacional. No obstante, encontró que dicho aval efectivamente se había dado.

⁶⁸ M. P. Jaime Córdoba Triviño y Alvaro Tafur Galvis.

“Empero, como lo ha explicado la Corte, el requisito señalado en el segundo inciso del artículo 154 superior no necesariamente debía cumplirse mediante la presentación por parte del gobierno del proyecto o de las proposiciones tendientes a modificarlo sino que bastaba la manifestación de su aval a las mismas durante el trámite del proyecto.

“... ”

“Para la Corte, si bien en este caso no consta en el expediente una prueba escrita que como en el caso de los artículos 3°, 4°, 5°, 6°, 7° y 8° de la Ley 818 de 2003 contenga la firma de los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura y Desarrollo Rural, es claro que según el Acta 01 de junio 11 de 2003 específicamente durante la votación del artículo aludido en primer debate en las sesiones conjuntas de las Comisiones Terceras Constitucionales se encontraba presente el señor Ministro de Agricultura quien a nombre del Gobierno había manifestado su aval al proyecto que en esa sesión se aprobaba”.

3.1.3.7. Durante el año 2006, nuevamente la Corte reiteró la línea jurisprudencial que se viene exponiendo, particularmente en lo relativo a aquellas leyes que tienen por objeto la modificación de la estructura de la Administración. Lo hizo inicialmente en la Sentencia C-354 de ese año⁶⁹, posteriormente en la Sentencia C-452 de 2006⁷⁰, y más adelante en la Sentencia C-889 de 2006⁷¹, en donde la Corte sistematizó su jurisprudencia relativa a la necesidad de iniciativa legislativa gubernamental o aval ejecutivo, para aquellos proyectos de ley o aquellas modificaciones a proyectos en curso, relativos a la modificación de la estructura de la Administración Pública. En esta última oportunidad precisó que “*existe reserva de iniciativa exclusiva a favor del Gobierno Nacional en los eventos en que se presente modificación de la estructura de la administración nacional, circunstancia que, de otro lado, no se exige cuando se trata de la asignación legislativa de funciones a las autoridades de las entidades y organismos del orden nacional*”.

Además de lo anterior, en esa oportunidad la Corte recordó lo siguiente:

“La Corte ha declarado la inexecutable de disposiciones en virtud de las cuales el Congreso, sin contar con la iniciativa del gobierno o su aval en el trámite legislativo, (i) ha creado entidades del orden nacional⁷², (ii) ha modificado la naturaleza de una entidad previamente creada⁷³; (iii) ha atribuido a un ministerio nuevas funciones públicas ajenas al ámbito normal de sus funciones⁷⁴; (iv) ha trasladado una entidad del sector central al descentralizado o viceversa⁷⁵; (v) ha dotado de autonomía a una entidad vinculada o adscrita a algún ministerio o ha modificado su adscripción

⁶⁹ M. P. Alvaro Tafur Galvis.

⁷⁰ M. P. Humberto Antonio Sierra Porto. En este caso la Corte declaró infundadas las objeciones presidenciales al artículo 1° del Proyecto de ley número 77 de 03 Senado, 018 de 2004 Cámara, que ratificaba que la Sociedad Geográfica de Colombia, Academia de Ciencias Geográficas, era una entidad oficial, con personería jurídica, adscrita al Ministerio de Educación Nacional.

⁷¹ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷² Ver, por ejemplo, la Sentencia C-947 de 1999, M. P.: José Gregorio Hernández Galindo, en donde la Corte encontró fundadas las objeciones presidenciales a un proyecto de ley en el que el legislador expresamente creó una entidad pública descentralizada del orden nacional de naturaleza especial, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, vinculada al Ministerio de Salud y que funcionaría en las instalaciones del Hospital Francisco de Paula del Distrito de Barranquilla, sin que mediara la iniciativa gubernamental o su aval.

⁷³ Ver, por ejemplo, la Sentencia C-121 de 2003, M. P.: Clara Inés Vargas Hernández, en donde la Corte encontró fundadas las objeciones a un proyecto de ley que transformaba la naturaleza jurídica de la Universidad Militar Nueva Granada que funcionaba como unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Defensa, para convertirlo en ente universitario autónomo del orden nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y organización interna propia, de acuerdo con sus necesidades y determinación.

⁷⁴ Ver, por ejemplo, las Sentencias C-987 de 2004 y C-650 de 2003 M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa, en las que la Corte encontró fundadas las objeciones a un proyecto de ley que no tuvo ni la iniciativa ni el aval gubernamental y en el que se asignaba nuevas funciones al Ministerio de la Protección Social (la administración de un fondo-cuenta) que no estaban dentro del ámbito regular de funciones de dicha entidad, y posteriormente declaró inexecutable el texto aprobado por el Congreso por no haber incorporado las modificaciones ordenadas en la Sentencia C-650 de 2003. Ver también la Sentencia C-570 de 2004, M. P.: Manuel José Cepeda, SV parcial: Rodrigo Escobar Gil, en donde la Corte declaró la inexecutable de la sustitución de varios consejos profesionales creados antes de Ley 842 de 2003, por el COPNIA, como consejo profesional único encargado de expedir las matrículas profesionales, de llevar el registro de profesionales y de velar por el cumplimiento de las leyes correspondientes sin que mediara iniciativa gubernamental. Ver también la Sentencia C-063 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño, donde la Corte declaró infundadas las objeciones a un proyecto de ley que asignaba funciones a un Ministerio porque tales funciones estaban directamente relacionadas con los objetivos misionales de los ministerios, en virtud de lo cual la aprobación de la ley tampoco requerirá de la iniciativa del Gobierno Nacional. En la Sentencia C-482 de 2002, M. P.: Alvaro Tafur Galvis, la Corte señaló que resultaba inconstitucional, por violación de la reserva de iniciativa gubernamental una norma que asignaba como función a los Ministros de Salud y de Educación la de hacer parte de un Colegio Nacional de Bacteriología creado por la misma ley.

⁷⁵ Ver, por ejemplo, la Sentencia C-078 de 2003, MP. Clara Inés Vargas Hernández, SV: Eduardo Montealegre Lynett, en donde la Corte encuentra fundadas las objeciones a un proyecto que trasladaba una entidad del sector central al descentralizado.

o vinculación⁷⁶; o (vi) ha ordenado la desaparición de una entidad de la administración central⁷⁷. Para la Corte, tales disposiciones modifican la estructura de la administración central y su constitucionalidad depende de que haya habido la iniciativa o el aval gubernamental.

Y refiriéndose al caso concreto sujeto a su análisis en aquella oportunidad, la Corporación concluyó que las modificaciones a un proyecto de ley, introducidas por el Congreso de la República sin el aval del Gobierno y referentes a la estructura de la Administración, resultaban inconstitucionales:

“Dado que tales modificaciones son de iniciativa parlamentaria y no contaron con el aval del gobierno, tal como consta en el expediente legislativo, **se desconoció lo previsto en los artículos 154, inciso 2° y 150, numeral 7 de la Carta, por lo cual las objeciones presidenciales a las funciones definidas en los literales d), e), f), g), h), y j) del artículo 6° del Proyecto de ley número 024 de 2004 Senado, 404 de 2005 Cámara resultan fundadas.** (Negrillas fuera del original).

En igual sentido, en esta misma ocasión la Corte consideró que la creación legal de un órgano nacional y regional, sin contar con la iniciativa o la convalidación ejecutiva, resultaba inconstitucional:

“En el artículo 8° del proyecto, el legislador creó expresamente un observatorio de talento humano en salud, como una instancia del ámbito nacional y regional, que sería administrado y coordinado por el Ministerio de la Protección Social.

“De conformidad con los criterios fijados en la jurisprudencia citada en el aparte 4.2 de esta sentencia, la creación de este observatorio, constituye una modificación de la administración central que requería de la iniciativa gubernamental o su aval.

“... ”

“Dado que tal disposición no cumplió con los requisitos establecidos en los artículos 154, inciso 2° y 150, numeral 7 de la Carta, de conformidad con las pruebas que obran en el expediente, la Corte declarará fundadas las objeciones presidenciales al artículo 8° del proyecto”.

3.1.3.8. En la reciente Sentencia C-177 de 2007⁷⁸, nuevamente la Corte hizo un estudio exhaustivo de la exigencia de iniciativa legislativa privativa ejecutiva que constitucionalmente se exige en ciertos temas, y de la posibilidad que tiene el Congreso de introducir modificaciones a los proyectos de ley propuestos por el Gobierno que correspondan a esos temas. En esta ocasión nuevamente reiteró los criterios jurisprudenciales recogidos en las sentencias precedentes, haciéndolo en los siguientes términos:

“Ahora bien, respecto de la iniciativa legislativa reservada al Gobierno en virtud del inciso 2° del artículo 154 constitucional, es preciso distinguir entre al menos cuatro posibles situaciones: (i) que un proyecto de ley que haga referencia a dichas materias sea presentado por el ministro o por quien haga sus veces ante el Congreso, caso en el cual se daría estricto cumplimiento a lo previsto en el mencionado precepto, (ii) que un proyecto de ley *referido en su totalidad* a asuntos sujetos a la reserva en materia de iniciativa legislativa haya sido presentado por un congresista o por cualquiera de los actores sociales o políticos constitucionalmente facultado para ello, distinto al Gobierno; (iii) que a un proyecto de ley, el cual originalmente no versa sobre las materias sujetas a iniciativa reservada y que por lo tanto no ha sido presentado por el Gobierno, durante el trámite legislativo se le incluyen preceptos sobre materias contempladas en el inciso 2° del artículo 154 constitucional y, finalmente, (iv) que a un proyecto con iniciativa reservada, presentado por el Gobierno, en el curso del debate legislativo se le incluyan modificaciones que tengan origen en propuestas presentadas por congresistas.

“Mientras el primer evento, al menos desde la perspectiva del artículo 154 constitucional, no generaría controversia, las restantes situaciones suscitarían dudas sobre si el proyecto de ley incurrió en un vicio de forma que acarrearía su declaratoria de inexecutable. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado de las distintas hipótesis planteadas y ha sostenido que mientras en los eventos segundo y tercero se requiere el aval del Gobierno, el cual debe ser otorgado de conformidad con lo señalado anteriormente⁷⁹; en la cuarta situación, es decir, **cuando en un proyecto que trata de una materia de iniciativa reservada, presentado originalmente por el Gobierno ante el Congreso, se introducen modificaciones que tengan origen en las propuestas de los congresistas,**

el aval no siempre es indispensable. En efecto, en esta última situación se ha distinguido entre aquellas modificaciones que alteran sustancialmente la iniciativa gubernamental, caso en el cual deben contar con el aval del Gobierno⁸⁰, de las adiciones, supresiones o modificaciones que no tienen tal alcance, las cuales no requieren aval⁸¹.

“Por último, ha señalado la Corte que las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval del Gobierno en las materias enunciadas por el inciso 2° del artículo 154 superior se encuentran viciadas de inconstitucionalidad y pueden, en consecuencia, ser retiradas del ordenamiento jurídico por la Corte Constitucional bien mediante la acción de inexecutable ejercida dentro del año siguiente a la publicación del acto -ya que se trata de un vicio de forma⁸²-, o bien que al ejercer el control previo de constituciona-

80 Por ejemplo, en la Sentencia C-005 de 2003 la Corte declaró la inexecutable del artículo 106 de la Ley 715 de 2001, que establecía recursos complementarios al Sistema General de Participaciones del Sector Salud, por desconocer la iniciativa privativa del gobierno en la regulación de los monopolios rentísticos. El artículo había sido demandado por varios vicios de trámite, pero la Corte se limitó a examinar uno de ellos, el de la vulneración del inciso segundo del artículo 154 constitucional. Según el demandante la norma debía ser de iniciativa gubernamental -regulación de monopolios rentísticos-, pero fue introducida por los parlamentarios durante los segundos debates en las Plenarias de las Cámaras, sin el debido aval del gobierno. El proyecto inicial, dirigido a la distribución de competencias y participaciones (normas orgánicas de ordenamiento territorial), había sido presentado por los ministros del ramo pero no incluía ninguna norma similar al artículo 106 cuestionado. Ni en el informe de ponencia para primer debate en comisiones (que sesionaron de manera conjunta), ni en el texto aprobado en primer debate, ni en la ponencia para segundo debate en el Senado, ni en el texto aprobado por esta plenaria existía una norma similar a la cuestionada. El texto fue introducido en la ponencia para segundo debate ante la Cámara de Representantes sin que existiera evidencia de coadyuvancia ni de aval del gobierno. Para la Corte, si bien el Congreso podía introducir modificaciones a proyectos de iniciativa gubernamental, cuando se trata de iniciativa privativa deben ser convalidados o coadyuvados por el Gobierno.

81 En la sentencia C-475 de 1994 se examinó la constitucionalidad del artículo 128 de la Ley 100 de 1993 el cual consagra el arbitrio rentístico de la Nación sobre los juegos de azar a favor del sector salud, el proyecto de ley había sido de iniciativa gubernamental pero fue objeto de modificaciones durante el trámite legislativo. Para la Corte, las modificaciones introducidas por el Congreso no cambiaron el sentido de la propuesta gubernamental, pues fueron principalmente modificaciones de redacción para efectos de mayor claridad y adiciones para complementar su sentido. Por esa razón la disposición fue declarada executable. En esa decisión la Corte sostiene que las Cámaras pueden introducir modificaciones a los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, siempre que tales modificaciones no cambien la materia de iniciativa gubernamental.

82 Ver en este sentido entre otras las Sentencias C-498 de 1998, C-065 de 2002 y C-1177 de 2004 (S. V. Humberto Antonio Sierra Porto). En la Sentencia C-498 de 1998 uno de los cargos formulados por el demandante en contra de la Ley 344 de 1996 tenía que ver con la violación del artículo 154 C. P., pues se reprochaba la falta de presentación del respectivo proyecto de ley por parte del Gobierno Nacional. La Corte, a pesar de que comprobó que la iniciativa legislativa en dicha oportunidad fue presentada por el Ministro de Minas, afirmó que lo que se alegaba era un vicio formal en la expedición de la ley respecto del cual ya había caducado el término legal para demandarlo. Se dijo entonces: “por lo anterior, teniendo en cuenta que el proyecto que culminó convirtiéndose en la Ley 344 de 1996 fue presentado ante las cámaras por los Ministros de Hacienda y Minas, entre otros, como aparece acreditado en la respectiva *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo dispuesto en las normas superiores, el cargo no es procedente. Adicionalmente, tratándose de un presunto vicio de forma, la Corte carecería de competencia para pronunciarse por caducidad de la acción, ya que ha transcurrido más de un año desde la publicación oficial de la ley”.

En la sentencia C-065 de 2002 sostuvo la Corte se examinaba la constitucionalidad de la Ley 510 de 1999 por vulneración de la reserva de iniciativa legislativa, y la Corte se declaró inhibida para examinar este cargo por caducidad de la acción, se sostuvo al respecto “El reparo formulado por el demandante se dirige a reprochar una presunta irregularidad ocurrida durante el proceso de formación de la Ley 510 de 1999. La jurisprudencia ya se ha referido a este evento señalando que los cargos dirigidos contra disposiciones legales que vulneran las reglas existentes en materia de iniciativa legislativa, atacan vicios formales dentro del trámite legislativo que, de acuerdo con la Constitución Política (artículo 242 C.P.), sólo puede ser alegado en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto. La Ley 510 de 1999 fue publicada en el *Diario Oficial* número 43.654 del 4 de agosto de 1999, por lo tanto, la oportunidad para presentar demandas en contra de sus disposiciones por vicios de forma ya expiró”.

Finalmente en la Sentencia C-1177 de 2004, nuevamente la Corte reitera la jurisprudencia anterior y se declara inhibida para pronunciarse sobre un cargo sobre presunta vulneración del artículo 154 constitucional por caducidad de la acción. Sobre tal extremo sostuvo:

“(...) como ha quedado explicado, las dos acusaciones que el actor atribuye a la expresión impugnada del artículo 52 de la Ley 789 de 2002, por presuntos vicios en su proceso de aprobación y expedición, se relacionan, la primera, con el desconocimiento de las reglas existentes en materia de iniciativa legislativa, al no haberse introducido la norma acusada en el texto de la ley por iniciativa del Gobierno o con su respaldo, pese a regular un tema tributario que por mandato del artículo 154 Superior sólo puede discutirse y aprobarse por el Congreso a iniciativa gubernamental; y la segunda, con la usurpación de competencias por parte de la Comisión de Conciliación, al incluir en el informe de mediación un tema nuevo no debatido en comisiones conjuntas ni en plenarias de ambas cámaras.

Teniendo en cuenta las consideraciones vertidas en el punto anterior, los cargos que atacan normas legales por violación de las reglas que gobiernan el tema de la iniciativa legislativa, como ocurre en este caso, constituyen vicios de forma sometidos al término de caducidad previsto en el numeral 3 del artículo 242 de la Carta Política (...)

En ese entendido, frente al primero de los cargos la Corte debe declararse inhibida para emitir pronunciamiento de fondo, ya que la demanda contra el artículo 52 de la Ley 789 de 2002 fue formulada en forma extemporánea o fuera de término. En efecto, mientras la mencionada ley se publicó en el *Diario Oficial* número 45.046 del 27 de diciembre de 2002, la demanda que se estudia se presentó el día 4 de junio de 2004, es decir, casi seis meses después de que hubiere vencido el término de caducidad de un año previsto en el numeral 3 del artículo 242 de la Constitución Política para promover acciones públicas de inconstitucionalidad por vicios de forma”.

⁷⁶ Ver, por ejemplo, la Sentencia C-121 de 2003, M. P.: Clara Inés Vargas Hernández, precitada.

⁷⁷ Ver, por ejemplo, la Sentencia C-570 de 2004, M. P.: Manuel José Cepeda, precitada.

⁷⁸ M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁷⁹ Ver Sentencias C-266 de 1995, C-032 de 1996, C-498 de 1998, C-992 de 1999, C-1707 de 2000, C-807 de 2001, C-121 de 2003, C-473 de 2004, C-354 de 2006 entre muchas otras.

lidad por virtud de las objeciones presidenciales se llegue a determinar el incumplimiento de la exigencia contenida en el artículo 154 Superior⁸³. (Negrillas y subrayas fuera del original).

3.1.3.9. Finalmente, en este mismo año 2007, la línea jurisprudencial expuesta, conforme a la cual las modificaciones introducidas por el Congreso a un proyecto de ley de iniciativa legislativa exclusiva del Ejecutivo, cuando son sustanciales, pueden ser convalidadas mediante el aval gubernamental, fue una vez más reiterada en la Sentencia C-809 de 2007⁸⁴.

3.1.4. Conclusiones que se extraen de la jurisprudencia relativa a la necesidad de aval gubernamental respecto de las modificaciones introducidas por el Congreso a los proyectos de ley que, conforme a la Constitución, son de iniciativa exclusiva del Ejecutivo:

Como grandes conclusiones que emergen de la jurisprudencia presentada en las consideraciones anteriores, la Corte ahora presenta las siguientes:

a) **Materias objeto de iniciativa privativa del ejecutivo:** El Gobierno Nacional cuenta con iniciativa legislativa exclusiva o privativa en aquellas las materias a que se refiere el segundo inciso del artículo 154 constitucional. Dicho inciso reza así:

“No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”. (Destaca la Corte).

Adicionalmente, el Gobierno también cuenta con iniciativa ejecutiva exclusiva para proferir las leyes a que se refiere el inciso 1° del artículo 356 de la Constitución, cuyo texto dice así:

“Artículo 356. (Modificado. Acto legislativo 1 de 2001 Artículo 2°).

“Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de estos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios”.

b) **Formas de ejercicio de la iniciativa legislativa privativa ejecutiva.** La iniciativa gubernamental exclusiva no sólo se manifiesta en el momento de la presentación inicial del proyecto de ley por el Gobierno, sino que también se ejerce mediante el aval ejecutivo impartido a los proyectos en curso, relativos a las materias sobre las que recae tal iniciativa privilegiada⁸⁵.

c) **Naturaleza convalidante del aval ejecutivo:** sobre este asunto, la Corte ha explicado que “el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley de iniciativa reservada y la participación activa de este en el proceso formativo de la ley, subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada en las materias señaladas en el artículo 154 superior. Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado “aval del Gobierno”⁸⁶.

d) **Requisitos de aval gubernamental.** El consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe estar probado dentro del trámite legislativo, pero no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas sacramentales. El aval tampoco tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro el titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto⁸⁷. Incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo correspondiente, sin que conste su oposición a la iniciativa congresual en trámite, permite inferir el aval ejecutivo⁸⁸. Además, la Corte ha aceptado que el aval sea

otorgado por quien haga las veces del ministro correspondiente⁸⁹. En cuanto a la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, se tiene que este debe manifestarse antes de la aprobación del proyecto en las plenarios⁹⁰.

e) **Modificaciones introducidas por el Congreso que requieren el aval gubernamental.** (i) El Congreso de la República puede introducir modificaciones a los proyectos de ley que han sido presentados por el Gobierno Nacional, correspondientes a temas de iniciativa exclusiva ejecutiva. Estas modificaciones no requieren el aval gubernamental, salvo que se trate de “temas nuevos”⁹¹ o de “modificaciones que alteran sustancialmente la iniciativa gubernamental, caso en el cual deben contar con el aval del Gobierno”⁹². (ii) El Congreso de la República puede introducir modificaciones a proyectos de ley que no hayan sido presentados por el Gobierno y que originalmente no incluían materias sujetas a iniciativa legislativa privativa ejecutiva. Pero si dichas modificaciones recaen sobre estas materias, se requiere el aval del Gobierno⁹³.

Con fundamento en las conclusiones anteriores, prosigue la Corte con el estudio de las objeciones presidenciales objeto del presente proceso.

3.1.5. La materia del artículo 1° del Proyecto de ley número 026 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara, en el texto originalmente presentado por el Gobierno Nacional, y la materia de las modificaciones introducidas a dicho artículo por el Congreso de la República.

3.1.5.1 El proyecto de ley inicialmente presentado por el Gobierno Nacional.

El artículo 1° del Proyecto de ley número 026 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara, en su versión inicial correspondiente al proyecto radicado por el Gobierno Nacional, era del siguiente tenor literal:

“Artículo 1°. Adiciónense los dos siguientes incisos al artículo 204 de la Ley 100 de 1993, los cuales se entenderán incluidos a continuación del actual inciso primero, así:

“Artículo 204. Monto y distribución de las cotizaciones. La cotización al Régimen Contributivo de Salud será, a partir del primero (1°) de enero del año 2007, del 12,5% del ingreso o salario base de cotización, el cual no podrá ser inferior al salario mínimo. La cotización a cargo del empleador será del 8,5% y a cargo del empleado del 4%. Uno punto cinco (1.5) de la cotización serán trasladados a la subcuenta de Solidaridad del Fosyga para contribuir a la financiación de los beneficiarios del régimen subsidiado. Las cotizaciones que hoy tienen para salud los regímenes especiales y de excepción se incrementarán en cero punto cinco por ciento (0.5%), a cargo del empleador, que será destinado a la subcuenta de solidaridad para completar el uno punto cinco a los que hace referencia el presente artículo. El cero punto cinco por ciento (0.5%) adicional reemplaza en parte el incremento del punto en pensiones aprobado en la Ley 797 de 2003, el cual sólo será incrementado por el Gobierno Nacional en cero punto cinco por ciento (0.5%). La cotización que pagan los pensionados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, a partir del mes siguiente al de la publicación de la presente ley será, así:

Para las mesadas pensionales que no superen un (1) salario mínimo legal mensual será del 12,0% del ingreso base de cotización, para mesadas superiores a un (1) salario mínimo legal mensual y menores o iguales a dos (2) salarios mínimos legales mensuales será del 12,2% del ingreso base de cotización, para mesadas superiores a dos (2) salarios mínimos legales mensuales y menores o iguales a tres (3) salarios mínimos legales mensuales será del 12,3% del ingreso base de cotización, para mesadas superiores a tres (3) salarios mínimos legales mensuales y menores o iguales a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales será del 12,5% del ingreso base de cotización, para mesadas superiores a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales y menores o iguales a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales será del 12,6% del ingreso base de cotización, para mesadas superiores a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales y menores o iguales a diez (10) salarios mínimos legales mensuales será del 12,7% del ingreso base de cotización, para mesadas superiores a diez (10) salarios mínimos legales mensuales y menores o iguales a veinte (20) salarios mí-

⁸³ Ver entre otras las Sentencias C-078 y C-869 de 2003.

⁸⁴ M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. En esta oportunidad un ciudadano había demandando la totalidad de la Ley 1111 de 2006 por vicios en su formación, por violación del principio de iniciativa legislativa, entre otras razones. Afirmaba que el inicial proyecto de ley, de iniciativa del Gobierno, había sido modificado por el Congreso, que había incluido normas sobre exenciones, exclusiones, tratamientos preferenciales en los impuestos, contribuciones y tasas, sin contar con el aval ejecutivo. La Corte rechazó este cargo de inconstitucionalidad global, explicando que el requisito de iniciativa legislativa consagrado en el artículo 154 constitucional había de entenderse cumplido frente a la Ley 1111 de 2006, dado que visto en su conjunto el proyecto de ley había sido presentado por el Ministro del ramo, quien había acompañado las deliberaciones que luego concluyeron en una modificación sustancial del proyecto original.

⁸⁵ Sentencias C-1707 de 2000 y C-807 de 2001.

⁸⁶ Sentencia C-177 de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁸⁷ Cfr. C-121 de 2003. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁸⁸ Cfr. Sentencia C-370 de 2004. M. P. Jaime Córdoba Triviño y Álvaro Tafur Galvis.

⁸⁹ Cfr. Sentencia C-177 de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁹⁰ Cfr. Sentencia C-121 de 2003. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁹¹ Cfr. Sentencia C-551 de 2003.

⁹² Cfr. Sentencias C-475 de 1994 y C-177 de 2007.

⁹³ Ver sentencias C-1707 de 2000, C-807 de 2001, C-121 de 2003, C-473 de 2004, C-354 de 2006, entre otras.

nimos legales mensuales será del 12,8% del ingreso base de cotización, para mesadas superiores a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales y menores o iguales a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales será del 12,9% del ingreso base de cotización y para mesadas superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales será del 13,0% del valor del ingreso base de cotización”⁹⁴.

El propósito que perseguía el Gobierno con la anterior propuesta legislativa era el siguiente, según fue explicado con toda claridad por él mismo en la exposición de motivos al proyecto de ley:

“El Gobierno Nacional presenta a consideración del honorable Congreso una adición al artículo 204 de la Ley 100 de 1993, por cuanto al ser modificado dicho artículo mediante la Ley 1122 de 2007, incrementando en 0.5 puntos la cotización para el Régimen Contributivo de Salud, se generó un impacto en el ingreso de los pensionados, cuya mesada pensional se encuentra alrededor de un (1) salario mínimo mensual legal vigente, sin que la mesada pueda aumentarse, más allá del incremento anual previsto por la ley.

“... ”

“Así, los pensionados cuyo IBC es la mesada pensional, deben a raíz de la entrada en vigencia de la citada Ley 1122 de 2007, cotizar el 12,5% de su mesada al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

“El incremento en la citada cotización, tuvo por razón de ser contribuir en la financiación de la cobertura universal en salud, junto con otros mecanismos de financiación hoy establecidos en la Ley 1122 de 2007.

“Sin embargo, resulta necesario modificar la norma frente a los pensionados cuya mesada pensional se encuentra alrededor de un salario mínimo legal mensual, quienes ven mermados sus ingresos al incrementar la cotización a salud en medio punto (0.5%), para un total del 12.5%.

“Ahora bien, los recursos previstos para la ampliación de cobertura continúan siendo indispensables, por lo cual no resulta posible que este mayor valor que ahora se recauda deje de contribuir para la ampliación de cobertura del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

“Es importante en este punto señalar que, en términos generales, los pensionados sólo ven incrementado su ingreso una vez al año, por el Índice de Precios al Consumidor, IPC, salvo quienes devenguen una pensión igual a un (1) salario mínimo legal mensual, quienes siempre mantendrán esta mesada, de manera que el incremento en la cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud puede hacer neutro el incremento, o incluso puede llegar a implicar la pérdida de valor adquisitivo de la pensión, si el IPC resulta inferior al valor de los 0.5 puntos porcentuales que se han incrementado en la cotización.

“No obstante lo anterior, como se indicó anteriormente, el mayor valor derivado del incremento en la cotizaciones, debe continuar ingresando a los recursos del Régimen Subsidiado de Salud, por lo que se propone redistribuirlo, entre aquellos pensionados que perciben las mesadas más altas, es decir entre la población pensionada que recibe mayores subsidios del Estado para el pago de su pensión, minimizando el impacto respecto de quienes tan sólo perciben una mesada pensional entre 1 y 3 salarios mínimos mensuales, cuyas mesadas promedio están entre \$511.685 y \$1.061.638.

“... ”⁹⁵

3.1.5.2 Las modificaciones introducidas durante el trámite legislativo.

a) Ponencia del Senado de la República para primer debate conjunto en las comisiones séptimas⁹⁶:

En la ponencia senatorial para primer debate conjunto, se propuso modificar el texto del artículo 1° del proyecto de ley, de manera que quedara así:

“**Artículo 1°.** Adiciónense los dos siguientes incisos al artículo 204 de la Ley 100 de 1993, los cuales se entenderán incluidos a continuación del actual inciso primero, así:

“**Artículo 204. Monto y distribución de las cotizaciones.** La cotización al Régimen Contributivo de Salud será, a partir del primero (1°) de enero

del año 2007, del 12,5% del ingreso o salario base de cotización, el cual no podrá ser inferior al salario mínimo. La cotización a cargo del empleador será del 8.5% y a cargo del empleado del 4%. Uno punto cinco (1,5) de la cotización serán trasladados a la subcuenta de Solidaridad del Fosyga para contribuir a la financiación de los beneficiarios del régimen subsidiado. Las cotizaciones que hoy tienen para salud los regímenes especiales y de excepción se incrementarán en cero punto cinco por ciento (0,5%), a cargo del empleador; que será destinado a la subcuenta de solidaridad para completar el uno punto cinco a los que hace referencia el presente artículo. El cero punto cinco por ciento (0,5%) adicional reemplaza en parte el incremento del punto en pensiones aprobado en la Ley 797 de 2003, el cual sólo será incrementado por el Gobierno Nacional en cero punto cinco por ciento (0,5%). La cotización que pagan los pensionados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, a partir del mes siguiente al de la publicación de la presente Ley será, así:

“Para las mesadas pensionales que no superen un (1) Salario Mínimo Legal Mensual será del 12,0% del ingreso base de cotización, para mesadas superiores a un (1) Salario Mínimo Legales Mensuales será del 12,5% del ingreso base cotización”.

Nótese cómo la modificación propuesta recaía en el segundo de los dos incisos que se proponía adicionar al artículo 204 de la Ley 100 de 1993, pues ahora la gradación de la distribución del mayor valor derivado del incremento en las cotizaciones a salud a cargo de los pensionados comprendería sólo dos escalas, y no siete como en el proyecto gubernamental original.

La justificación de este cambio incluido en el pliego de modificaciones fue expuesta así por el senador ponente en la ponencia senatorial para primer debate conjunto:

“4.2. LA COTIZACION EN SALUD DE LOS PENSIONADOS:

“Cuando el Congreso de la República, mediante la expedición de la Ley 1122 de 2007, aceptó y decidió incrementar la cotización en salud en medio punto porcentual, (0.5%) actuó en concordancia con la necesidad de garantizar al Sistema de Seguridad Social en Salud los recursos adicionales para hacer más alcanzable, en términos financieros, el propósito nacional de lograr con el tiempo, una cobertura universal en salud. Igualmente fue justo al no trasladar al ingreso de los trabajadores la cotización incrementada. Sin embargo, no tuvo en cuenta que en el caso de las personas que reciben una mesada pensional dicho incremento sí se traslada de manera directa y automática por corresponderles a ellos la carga de esta prestación en su totalidad.

“Como es regular dentro de todo universo laboral existen, para el caso de los pensionados, un poco más de cuatrocientos cuarenta mil (440.000) colombianos que soportan el sustento propio y de sus familias en una mesada pensional que es igual al salario mínimo legal mensual vigente (smlmv). Dicha afectación de dos mil ciento setenta, (\$2.170,00), mensuales, tiene para este sector un significado importante dado lo exiguo del valor de su mesada y las seguras obligaciones que con ella deben cubrir.

“Consciente de esta situación, el Gobierno Nacional ha presentado a consideración del Honorable Congreso de la República, una propuesta legislativa para excluir de la cotización adicional a los pensionados con asignación inferior o igual a un salario mínimo legal mensual vigente (smlmv). Igualmente, manteniendo el espíritu de la reforma se preocupó por realizar los cálculos necesarios con el fin de no afectar el flujo proyectado de recursos y con fundamento en dichos cálculos, propone un tabla de cotización que se incrementa gradualmente de acuerdo a la escala de salarios mínimos que ostente quien recibe la pensión. En ese orden de ideas propone cotizaciones de doce puntos hasta llegar a trece para las mesadas superiores a veinticinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv). Aunque el propósito es loable, y aclara la cuenta que se realiza para mantener las proyecciones de recaudo, considero que no resulta práctico, ni muy técnico legalizar una variopinta gama de cotizaciones a salud a cargo de los pensionados, y siendo conscientes de que con nuestra propuesta se disminuyen los recaudos, que al fin y a cabo es el costo de cualquier concesión que se haga en materia de cotizaciones, proponiendo en cambio que la escala tenga solamente dos tarifas: Una del doce (12) por ciento para los pensionados que devenguen un salario mínimo legal mensual vigente (smlmv) y otra de doce y medio (12,5) por ciento, para los demás, es decir, para quienes reciben más de un salario mínimo legal mensual vigente (smlmv).

⁹⁴ *Gaceta del Congreso* número 345 del 26 de julio de 2007.

⁹⁵ *Ibidem*

⁹⁶ El primer debate en las Comisiones Séptimas Constitucionales de ambas Cámaras Legislativas se dio en sesiones conjuntas, en virtud del mensaje de urgencia presentado el día seis (6) de septiembre de 2007 ante las Mesas Directivas de ambas Cámaras por el señor Presidente de la República, con base en el artículo 163 constitucional, reproducido por el artículo 191 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento Interno del Congreso), el Gobierno Nacional.

Con esta propuesta aspiramos a corregir la inequidad que se impuso sobre los menos favorecidos con la mesada y mantener una fuente de financiación a través del aumento vigente y que continuará para los demás, sin caer en la tentación de crear una serie de tarifas un tanto arbitrarias y rudas para cargar a los pensionados una parte de las contribuciones que se requieren para mejorar el sistema de aseguramiento en salud”⁹⁷.

b) Ponencia de la Cámara de Representantes para primer debate conjunto en las comisiones séptimas:

En la ponencia de la Cámara baja para primer debate conjunto en las comisiones séptimas, se propuso modificar el texto del artículo 1° del proyecto de ley, de manera que quedara así:

“**Artículo 1°.** Adiciónense los dos siguientes incisos al artículo 204 de la Ley 100 de 1993, los cuales se entenderán incluidos a continuación del actual inciso primero, así:

“**Artículo 204. Monto y distribución de las cotizaciones.** La cotización al Régimen Contributivo de Salud será, a partir del primero (1°) de enero del año 2007, del 12,5% del ingreso o salario base de cotización, el cual no podrá ser inferior al salario mínimo. La cotización a cargo del empleador será del 8,5% y a cargo del empleado del 4%. Uno punto cinco (1,5) de la cotización serán trasladados a la subcuenta de Solidaridad del Fosyga para contribuir a la financiación de los beneficiarios del régimen subsidiado. Las cotizaciones que hoy tienen para salud los regímenes especiales y de excepción se incrementarán en cero punto cinco por ciento (0,5%), a cargo del empleador, que será destinado a la subcuenta de solidaridad para completar el uno punto cinco a los que hace referencia el presente artículo. El cero punto cinco por ciento (0,5%) adicional reemplaza en parte el incremento del punto en pensiones aprobado en la Ley 797 de 2003, el cual sólo será incrementado por el Gobierno Nacional en cero punto cinco por ciento (0,5%). La cotización que pagan los pensionados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, a partir del mes siguiente al de la publicación de la presente ley será, así:

“**Parágrafo.** La cotización al régimen contributivo de salud de los pensionados será del 12% del ingreso de la mesada pensional”.

Nótese cómo en lugar del segundo inciso propuesto en el proyecto de ley inicialmente presentado por el Gobierno, ahora se incluye un parágrafo que tiene como efecto práctico excluir a toda la población pensionada del incremento del 0.5 en las cotizaciones a salud, dispuesto por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007, que modificó el artículo 204 de la Ley 100 de 1993⁹⁸.

Como justificación de esta decisión, en la ponencia de la Cámara se dieron estas explicaciones:

“La finalidad de este proyecto de ley es:

a) Modificar el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007, recién aprobada por el Congreso de la República en la cual se hicieron algunas modificaciones en el Sistema de Seguridad Social en Salud y que fue aprobado a finales del año 2006 y sancionado por el Presidente de la República en el año 2007.

“El Partido Liberal se opuso a varios de los artículos contemplados en esta ley, reconociendo desde una orientación socialdemócrata que la

⁹⁷ Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 26 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara. *Gaceta del Congreso* número 460 del 20 de septiembre de 2007. Senador ponente: Iván Díaz Matéus.

⁹⁸ El texto del artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 es el siguiente:
“Artículo 10. Modifícase el inciso 1° del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

“**Artículo 204. Monto y distribución de las cotizaciones.** La cotización al Régimen Contributivo de Salud será, a partir del primero (1°) de enero del año 2007, del 12,5% del ingreso o salario base de cotización, el cual no podrá ser inferior al salario mínimo. La cotización a cargo del empleador será del 8,5% y a cargo del empleado del 4%. Uno punto cinco (1,5) de la cotización serán trasladados a la subcuenta de Solidaridad del Fosyga para contribuir a la financiación de los beneficiarios del régimen subsidiado. Las cotizaciones que hoy tienen para salud los regímenes especiales y de excepción se incrementarán en cero punto cinco por ciento (0,5%), a cargo del empleador, que será destinado a la subcuenta de solidaridad para completar el uno punto cinco a los que hace referencia el presente artículo. El cero punto cinco por ciento (0,5%) adicional reemplaza en parte el incremento del punto en pensiones aprobado en la Ley 797 de 2003, el cual sólo será incrementado por el Gobierno Nacional en cero punto cinco por ciento (0,5%)”.

A su vez, el texto del inciso 1° del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, antes de la reforma introducida por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007, era el siguiente:

“**Artículo 204. Monto y distribución de las Cotizaciones.** La cotización obligatoria que se aplica a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud según las normas del presente régimen, será máximo del 12 % del salario base de cotización el cual no podrá ser inferior al salario mínimo. Dos terceras partes de la cotización estarán a cargo del empleador y una tercera parte a cargo del trabajador. Un punto de la cotización será trasladado al Fondo de Solidaridad y Garantía para contribuir a la financiación de los beneficiarios del régimen subsidiado”.

Seguridad Social es propia de las economías de mercado y que esta se constituye en la garantía misma de los derechos de la ciudadanía, por ser el mecanismo más idóneo para extender la protección de los trabajadores y sus familias, contra la pérdida de los ingresos ante los inevitables riesgos vitales y sociales. También advertimos que las reformas de seguridad social deben ser integrales, garantizando la universalidad, entendiendo, además, que ni en los Estados más ricos se puede pretender financiar la seguridad social de toda la población, sin el concurso de los empleadores y los mismos trabajadores.

“También advertimos, dentro de la discusión, que aumentar la cotización en salud dentro del régimen contributivo, constituye un desestímulo a la afiliación aumentando la responsabilidad del Estado en la obligación de ampliar cobertura dentro del régimen subsidiado.

“Cuando a escasos cinco meses de haber aprobado la Ley 1122 de 2007, se presenta un proyecto de ley que modifica o adiciona artículos, desdibuja la seriedad y la profundidad con que se analizaron las normas aprobadas y daría la impresión de que no es el mismo Ministro de la Protección Social el que continúa en el cargo y sobre todo en un gobierno de reelección.

“En la discusión del artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 que modifica el artículo 204 de la Ley 100 de 1993, en donde se establece monto y distribución de las cotizaciones del régimen contributivo de salud; la discusión se centró en que no se afectaran los ingresos de los trabajadores y que el incremento fuera producto de aportes por parte de los empleadores. Fue así que sin el apoyo de la Bancada del Partido Liberal se aprobó un incremento en la cotización del régimen contributivo de salud del 0.5% a cargo de los empleadores, pero disminuyendo en ese mismo porcentaje el incremento que se haría desde enero de 2008 en la cotización en pensiones.

“La discusión de la Bancada de Gobierno en esa oportunidad fue para no lesionar ni menoscabar los ingresos de los trabajadores; menos podría ser para disminuir los ingresos de los pensionados que hoy tal vez no tienen grupos de presión que defiendan sus intereses y menos fuerzas para hacerlos ellos mismos.

“Si en la Ley 1122, lo que faltó fue aclarar la cotización en salud de los pensionados dentro del régimen contributivo, pues lo que debemos hacer en este proyecto de ley es dar la claridad correspondiente; por tal motivo, solicito que el artículo 10 de la Ley 1122 quede igual y que se incluya un parágrafo que defienda también los ingresos de los pensionados.

“El parágrafo propuesto quedaría así:

“**Parágrafo.** La cotización al régimen contributivo de salud de los pensionados será del 12% del ingreso de la mesada pensional”⁹⁹.

c) Proyecto aprobado en primer debate conjunto por las comisiones séptimas constitucionales permanentes:

Según se acaba de ver, dentro del primer debate conjunto en las comisiones séptimas constitucionales se radicaron dos ponencias distintas, una en Senado por el senador Iván Díaz Matéus y la otra en Cámara por el representante Pompilio Avendaño. Estas ponencias variaban el artículo 1° del proyecto de ley gubernamental, de la siguiente manera:

a) En la ponencia del Senador Iván Díaz Matéus, se proponía para el artículo 1° la inclusión de un inciso en el artículo 204 de la Ley 100 de 1993, del siguiente tenor:

“Para las mesadas pensionales que no superen un (1) Salario Mínimo Legal Mensual será del 12,0% del ingreso base de cotización, para mesadas superiores a un (1) Salario Mínimo Legales Mensuales será del 12,5% del ingreso base cotización”.

b) En la ponencia del Representante Pompilio Avendaño se proponía para el artículo 1° la creación de un parágrafo en el artículo 204 de la Ley 100 de 1993, que estableciera que la cotización al régimen contributivo de salud de los pensionados será del 12% del ingreso de la mesada pensional. El texto era este:

“**Parágrafo.** La cotización al régimen contributivo de salud de los pensionados será del 12% del ingreso de la mesada pensional”.

Así las cosas, ante esta divergencia de propuestas “se designó una Comisión Accidental, integrada por los Representantes a la Cámara Jorge Morales Gil y Elías Raad Hernández, y por los Senadores Elsa Gladis Cifuentes, Iván Díaz Matéus, Alfonso Núñez Lapeira y Dilian Francisca Toro, Coordinadora de la Comisión Accidental, con el fin de lograr llegar a un

⁹⁹ Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 127 de 2007 Cámara, 26 de 2007 Senado. *Gaceta del Congreso* número 528 del 18 de octubre de 2007. Representante ponente: Pompilio Avendaño Lopera.

acuerdo e integrar el texto para ser votado en las Comisiones Conjuntas. En la sesión de la Comisión Accidental tampoco se llegó a acuerdo sobre los puntos expuestos y así se dejaron en el informe que presentó la Comisión Accidental para que en el primer debate se decidiera”¹⁰⁰.

No obstante, al someterse a votación los informes de ponencia, se decidió por parte de los integrantes de las comisiones séptimas conjuntas aprobar el artículo 1° presentado por el representante Pompilio Avendaño.

d) Ponencias para segundo debate en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes.

La ponencia para segundo debate en el Senado de la República y la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes fueron idénticas en su tenor literal y acogieron el texto del artículo 1° aprobado en el primer debate conjunto por las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes, esto es, el texto propuesto por el representante Pompilio Avendaño, agregándole que esta nueva norma se haría aplicable a partir del 1° de enero de 2008. La norma propuesta en las dos ponencias fue del siguiente tenor:

“Artículo 1°. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 204 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007, el cual se entenderá incluido a continuación del actual inciso 1°, así:

“Artículo 204. Monto y distribución de las cotizaciones.

(...)

*“La cotización mensual al Régimen Contributivo de Salud de los pensionados será del 12% del ingreso de la respectiva mesada pensional, la cual se hará efectiva a partir del primero de enero de 2008”*¹⁰¹.

e) Aprobación del texto definitivo en las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.

El texto finalmente aprobado por las plenarias de las dos cámaras legislativas fue el propuesto en las ponencias para segundo debate, del siguiente tenor:

“Artículo 204. Monto y distribución de las cotizaciones.

(...)

“La cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados será del 12% del ingreso de la respectiva mesada pensional”, la cual se hará efectiva a partir del primero de enero de 2008”.

La aprobación se dio en los siguientes términos:

a) En la Cámara de Representantes:

“... ”

“Dirección de la Presidencia, doctor Béner León Zambrano Erazo:

“Señor Ponente.

“Intervención del honorable Representante Pompilio Avendaño Lopera:

“Señor Presidente, a ver, hoy los pensionados están pagando el 12½%, lo que se pretendía con el proyecto era hacer justicia con los pensionados, porque lo que quisimos en la 1122 fue no disminuir los ingresos de los trabajadores, menos de los pensionados.

“Lo que se propuso es bajar al 12, es una propuesta iniciativa del Gobierno Nacional, pero como hay tantos impedidos.

“Ahora sí vamos a votar lo del 12, estoy de acuerdo votémoslo de una vez el 12% como salió de Comisión.

“Dirección de la Presidencia, doctor Béner León Zambrano Erazo:

“Lea la proposición señor Secretario.

“Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C. informa:

“Ya fue leído el informe de ponencia.

“Dirección de la Presidencia, doctor Béner León Zambrano Erazo:

“El artículo entonces señor Secretario.

“Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C. informa:

“Someta el informe de ponencia.

¹⁰⁰ La descripción de esta parte del trámite legislativo surtida durante el primer debate conjunto es tomada literalmente del informe de ponencia para segundo debate en el Senado, presentado por los Senadores Dilian Francisca Toro e Iván Díaz Matéus, que aparece publicado en la *Gaceta del Congreso* número 637 del 6 de diciembre de 2007, consultada por el despacho del magistrado ponente el día 8 de julio de 2008 en la siguiente dirección electrónica: http://winaricaurte.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.nivel_3

¹⁰¹ *Gaceta del Congreso* número 637 del 6 de diciembre de 2007 y *Gaceta del Congreso* número 636 de la misma fecha.

“Dirección de la Presidencia, doctor Béner León Zambrano Erazo:

“En consideración la proposición con la que termina el informe de Comisión, se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, ¿aprueba la Cámara?”

“Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C. informa:

“Aprobado Presidente

“Dirección de la Presidencia, doctor Béner León Zambrano Erazo:

“El articulado señor Secretario.

“... ”

“Dirección de la Presidencia, doctor Béner León Zambrano Erazo:

“En consideración el artículo 1°, se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, ¿aprueba la Cámara?”

“Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C. informa:

*Aprobado por unanimidad señor Presidente”*¹⁰².

b. En el Senado de la República:

*La Presidencia somete a consideración de la plenaria el artículo 1° de la ponencia, y cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la plenaria el artículo propuesto? Y esta responde afirmativamente”*¹⁰³.

3.1.5.3 Análisis de la materia sobre la que versaba el proyecto gubernamental y de la naturaleza de las modificaciones introducidas y aprobadas durante el trámite legislativo.

3.1.5.3.1 Antecedentes del proyecto gubernamental.

a. El artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y la Sentencia C-1000 de 2007¹⁰⁴.

El artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 modificó el inciso 1° del artículo 204 de la Ley 100 de 1993. La modificación consistió en incrementar, a partir del 1° de enero de 2007, el monto de la cotización en salud del 12% al 12.5% del ingreso o salario base de cotización. En cuanto a la distribución de la cotización, en el caso de los asalariados la norma dispuso que el empleador asumiría el 8.5% de la misma, es decir se incrementó para él en 0.5%, en tanto que la cotización a cargo del trabajador se mantuvo en un 4%. Para quienes carecen de empleador, como los pensionados y trabajadores independientes, se estableció que deberían cancelar el 12.5% del ingreso, con destino al Sistema General de Seguridad Social en Salud, es decir, que debería asumir el 0.5 de incremento dispuesto por la nueva norma legal.

El texto de dicho artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 es el siguiente:

“Artículo 10. Modifícase el inciso 1° del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

“Artículo 204. Monto y distribución de las cotizaciones. La cotización al Régimen Contributivo de Salud será, a partir del primero (1°) de enero del año 2007, del 12,5% del ingreso o salario base de cotización, el cual no podrá ser inferior al salario mínimo. La cotización a cargo del empleador será del 8.5% y a cargo del empleado del 4%. Uno punto cinco (1,5) de la cotización serán trasladados a la subcuenta de Solidaridad del Fosyga para contribuir a la financiación de los beneficiarios del régimen subsidiado. Las cotizaciones que hoy tienen para salud los regímenes especiales y de excepción se incrementarán en cero punto cinco por ciento (0,5%), a cargo del empleador, que será destinado a la subcuenta de solidaridad para completar el uno punto cinco a los que hace referencia el presente artículo. El cero punto cinco por ciento (0,5%) adicional reemplaza en parte el incremento del punto en pensiones aprobado en la Ley 797 de 2003, el cual sólo será incrementado por el Gobierno Nacional en cero punto cinco por ciento (0,5%)”¹⁰⁵.

¹⁰² Acta de Plenaria número 90 del 11 de diciembre de 2007. *Gaceta del Congreso* número 64 del 26 de febrero de 2008.

¹⁰³ Acta de Plenaria número 27 del 11 de diciembre de 2007. *Gaceta del Congreso* número 59 del 26 de febrero de 2008.

¹⁰⁴ M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁰⁵ El inciso 1° del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, antes de la reforma introducida por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007, según se recuerda, era del siguiente tenor:

“Artículo 204. Monto y distribución de las Cotizaciones. La cotización obligatoria que se aplica a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud según las normas del presente régimen, será máximo del 12 % del salario base de cotización el cual no podrá ser inferior al salario mínimo. Dos terceras partes de la cotización estarán a cargo del empleador y una tercera parte a cargo del trabajador. Un punto de la cotización será trasladado al Fondo de Solidaridad y Garantía para contribuir a la financiación de los beneficiarios del régimen subsidiado”.

La anterior disposición legal fue objeto de una demanda de inconstitucionalidad ante esta Corporación judicial. La demanda fue decidida mediante la Sentencia C-1000 de 2007¹⁰⁶. El problema jurídico que estudió en esa ocasión la Corte fue el siguiente, según fue expuesto en el texto mismo del pronunciamiento: “¿viola el derecho a la igualdad el hecho de que el legislador prevea que un incremento en 0.5% en cotizaciones en salud sea asumido en su totalidad por los pensionados, comoquiera que la cotización a cargo de los trabajadores activos se mantuvo en un 4% del ingreso o salario base de cotización?”.

Para resolver el anterior problema jurídico, la Corte, entre otros asuntos, se refirió a la materia sobre la cual versaba el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007. Al respecto halló que se refería a cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en Salud, las cuales habían sido tenidas por esta Corporación como una forma de contribución parafiscal. Dijo al respecto el fallo en comento:

Por otra parte, **en cuanto a la naturaleza jurídica de las cotizaciones en salud, la Corte ha sido constante en afirmar que (i) se trata de rentas parafiscales que constituyen un instrumento para la generación de ingresos públicos, representadas en forma de gravamen que se establece con carácter impositivo por la ley para afectar a un determinado y único grupo social o económico, y que debe utilizarse en beneficio del propio grupo gravado¹⁰⁷; (ii) es un gravamen que se cobra a un grupo de personas afiliadas al Sistema de Seguridad Social en Salud, cuya destinación específica es financiar ese mismo Sistema¹⁰⁸, con fundamento en los principios de solidaridad, eficiencia y universalidad¹⁰⁹; (iii) se caracteriza, a su vez, “por su obligatoriedad, en cuanto se exigen como los demás tributos en ejercicio del poder coercitivo del Estado; su determinación o singularidad, ya que sólo grava a un grupo, sector o gremio económico o social; su destinación específica, toda vez que redundará en beneficio exclusivo del grupo, sector o gremio que los tributa; su condición de contribución, teniendo en cuenta que no comportan una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, su naturaleza pública, en la medida en que pertenecen al Estado a un cuando no comportan ingresos de la Nación y por ello no ingresan al presupuesto nacional; su regulación excepcional, en cuanto a sí lo consagra el numeral 12 del artículo 150 de la Carta; y su sometimiento al control fiscal, ya que por tratarse de recursos públicos, la Contraloría General de la República, directamente o a través de las contralorías territoriales, debe verificar que los mismos se inviertan de acuerdo con lo dispuesto en las normas que los crean. su obligatoriedad, en cuanto se exigen como los demás tributos en ejercicio del poder coercitivo del Estado”¹¹⁰ (negrillas agregadas)”. (Negrillas y subrayas fuera del original).**

Ahora bien refiriéndose al cargo de inconstitucionalidad planteado en la demanda, relativo al desconocimiento del derecho a la igualdad, la Corte lo despachó como improcedente con fundamento en las siguientes consideraciones:

“Los demandantes alegan que el incremento en 0.5% de los aportes que deben hacer los pensionados en materia de salud vulnera su derecho a la igualdad si se les compara con los trabajadores activos, por cuanto, en el caso de estos últimos, la cotización permaneció en el 4% del salario base.

“Por el contrario, la mayoría de intervinientes sostienen que la finalidad del cubrimiento total del sistema de seguridad social justifica la medida y que la misma no afecta la calidad de vida de los pensionados, dada la leve afectación que el mismo tiene en los ingresos mensuales de aquellos.

“En este orden de ideas, la Corte precisa que su análisis sobre la presunta vulneración al derecho a la igualdad, no abarcará examen alguno acerca de si aquella se presenta al interior del grupo de pensionados. Tampoco comprenderá, por no haberse planteado un cargo concreto de constitucionalidad al respecto, un juicio acerca de si se presenta una vulneración a la Carta Política debido a que el legislador, al momento de regular las cotizaciones en salud al sistema de seguridad social, reguló el tema del incremento en materia de pensiones. Puestas así las cosas, esta Corporación considera que no le asiste razón a los demandantes por las siguientes razones.

“En materia de afectación del derecho a la igualdad, el primer paso consiste en determinar si efectivamente el legislador operó un tratamiento distinto entre personas o situaciones jurídicas que admitan ser comparadas, lo cual no sucede en el presente caso.

“**En efecto, desde un punto de vista fáctico, pensionados y trabajadores activos se encuentran en situaciones muy distintas, y en consecuencia, el régimen de seguridad social no tiene por que ser idéntico para unos y otros, ni el legislador está obligado a imponerles exactamente las mismas cargas y obligaciones.** En tal sentido mientras que los pensionados deben asumir la totalidad de sus respectivas cotizaciones en salud, aquellas correspondientes a los trabajadores activos son soportadas por estos y sus respectivos empleadores quienes históricamente han venido contribuyendo en unos porcentajes mayores a los asumidos por aquellos.

“Ahora bien, en el caso concreto la norma acusada fijó, a partir del 1° de enero de 2007, el aporte al Régimen Contributivo de Salud en un 12.5% del ingreso o salario base, aclarando que “La cotización a cargo del empleador será del 8.5% y a cargo del empleado del 4%”; en otras palabras, el incremento del 0.5% será asumido por los pensionados y por quienes se encuentran laborando, mediante sus empleadores. Quiere ello decir que al aumento en el monto de las cotizaciones en salud no será asumido en su totalidad y en solitario por los jubilados, como lo sostienen por los demandantes, sino que lo será en su conjunto por los actores del sistema de seguridad social en Colombia.

“**Así las cosas, el incremento en 0.5% de la cotización en materia de salud, a cargo de empleadores y pensionados, lejos de configurar una vulneración al derecho a la igualdad de estos últimos, constituye un desarrollo del principio de solidaridad, principio fundante del Sistema de Seguridad Social en Colombia**”. (Negrillas fuera del original).

Con fundamento en las anteriores consideraciones, entre otras, en la parte resolutoria de la Sentencia C-1000 de 2007 se declaró exequible el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007, por el cargo analizado.

La Corte destaca ahora cómo en la Sentencia transcrita se examinó el cargo de inconstitucionalidad por desconocimiento del derecho a la igualdad de los pensionados frente a los asalariados, en relación con el incremento de un 0.5 en la cotización al Sistema de Seguridad Social en Salud. Sin embargo, no estudió si se presentaba o no un desconocimiento del principio de igualdad “al interior del grupo de pensionados”.

b) Consulta sobre el alcance del artículo 10 de la Ley 1122 de 2007.

El señor Ministro de la Protección Social elevó consulta ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado sobre el alcance del artículo 10 de la Ley 1122 de 2007, en los siguientes términos:

1. ¿El incremento en la cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud es de carácter general y por ello debe ser cubierto por todos los afiliados al régimen contributivo del sistema, independientemente de quien asuma el mayor valor?

2. En caso de que la respuesta anterior fuere positiva ¿El mayor valor de la cotización para quienes carecen de empleador sigue las reglas generales y debe ser asumida en un 100% por el afiliado?

3. En caso de que la respuesta a la primera pregunta fuere negativa ¿Qué grupos de afiliados están obligados a él?

4. Si el incremento sólo está destinado a aquellos grupos de población que están obligados a cotizar al Sistema General de Pensiones ¿Las personas no obligadas a cotizar al Sistema General de Pensiones están exoneradas del incremento en la cotización al Sistema General de Seguridad en Salud?

La Sala de Consulta y Servicio civil del Consejo de Estado¹¹¹, en pronunciamiento del día 24 de abril de 2007¹¹², respondió la anterior consulta de la siguiente manera:

1. El incremento en la cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud es de carácter general y por ello **debe ser cubierto por todos los afiliados al régimen contributivo del sistema en la forma que determina la ley 100 de 1993.** (subraya en el texto original).

2. El mayor valor de la cotización que deben pagar los trabajadores independientes y los pensionados está a cargo del afiliado en un 100%.

3. No se presenta la hipótesis que se plantea en la tercera pregunta formulada a la Sala.

¹⁰⁶ M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁰⁷ Sentencia C- 655 de 2003.

¹⁰⁸ Ver las Sentencias C-490 de 1993, C-308 de 1994, C-253 de 1995, C-273 de 1996 y C-152 de 1997, entre otras.

¹⁰⁹ Entre otras, ver las Sentencias C-577 de 1995; C-828 de 2001 y C-791 de 2002.

¹¹⁰ Sentencia C- 349 de 2004.

¹¹¹ C. P. Luis Fernando Alvarez Jaramillo.

¹¹² Radicación número 11001-03-06-000-2007-00009-00

4. El incremento del medio punto en la cotización contemplado en el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007, no sólo está destinado a aquellos grupos de población que están obligados a cotizar al sistema general de pensiones, sino a quienes en calidad de pensionados están obligados a cotizar al Sistema General de Seguridad en Salud". (Negrillas fuera del original).

3.1.5.3.2. La materia del artículo 10 de la Ley 1122 de 2007, que modificó el inciso 1° del artículo 204 de la Ley 100 de 1993

De la Sentencia C-1000 de 2007, según se acaba de ver, emerge que la materia a la que se refiere el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007, que modificó el inciso 1° del artículo 204 de la Ley 100 de 1993 es la de un incremento generalizado del 0.5 de la cotización al Sistema General de Salud, es decir, del incremento de una contribución parafiscal.

Como lo explicó la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, dicho incremento de la mencionada contribución parafiscal, en el caso de los pensionados afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud, está a cargo suyo en un 100%.

El propósito del proyecto de ley que el Gobierno radicó ante el Congreso, según fue explicado en la exposición de motivos correspondiente, consistía en adicionar el artículo 204 de la Ley 100 de 1993, por cuanto la reforma que le había sido introducida mediante el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 había generado "un impacto en el ingreso de los pensionados, cuya mesada pensional se encuentra alrededor de un (1) salario mínimo mensual legal vigente, sin que la mesada pueda aumentarse, más allá del incremento anual previsto por la ley".

Para remediar este impacto en los ingresos de los pensionados que reciben alrededor de un salario mínimo, la propuesta gubernamental planteaba redistribuir el incremento en las cotizaciones, de manera que los pensionados que perciben mesadas altas lo asumieran en mayor proporción que aquellos que solo recibían mesadas iguales o cercanas al salario mínimo. De esta manera, se mantenía incólume el propósito de la Ley 1122 de 2007 de incrementar globalmente las contribuciones parafiscales al Sistema General de Seguridad Social en Salud, a fin de extender su cobertura hasta hacerla universal, pero sin afectar los ingresos mensuales de pensionados de bajos ingresos.

Como se vio arriba, la fórmula legal propuesta por el Gobierno preveía unas escalas ascendentes, proporcionales al valor de las mesadas pensionales expresadas en salarios mínimos mensuales legales vigentes, a fin de redistribuir el impacto del incremento en la cotización, así:

*Para las mesadas pensionales que no superen un (1) salario mínimo legal mensual será del 12,0% del ingreso base de cotización, para mesadas superiores a un (1) salario mínimo legal mensual y menores o iguales a dos (2) salarios mínimos legales mensuales será del 12,2% del ingreso base de cotización, para mesadas superiores a dos (2) salarios mínimos legales mensuales y menores o iguales a tres (3) salarios mínimos legales mensuales será del 12,3% del ingreso base de cotización, para mesadas superiores a tres (3) salarios mínimos legales mensuales y menores o iguales a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales será del 12,5% del ingreso base de cotización, para mesadas superiores a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales y menores o iguales a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales será del 12,6% del ingreso base de cotización, para mesadas superiores a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales y menores o iguales a diez (10) salarios mínimos legales mensuales será del 12,7% del ingreso base de cotización, para mesadas superiores a diez (10) salarios mínimos legales mensuales y menores o iguales a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales será del 12,8% del ingreso base de cotización, para mesadas superiores a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales y menores o iguales a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales será del 12,9% del ingreso base de cotización y para mesadas superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales será del 13,0% del valor del ingreso base de cotización"*¹¹³.

Visto lo anterior, la Corte concluye que la materia de la propuesta gubernamental contenida en el proyecto de ley inicial era la redistribución del incremento de una contribución parafiscal entre los pensionados obligados a pagarla, en proporción a la capacidad contributiva de cada uno de ellos.

Ahora bien, es de observarse que la fórmula gubernamental implicaba estas otras consecuencias legislativas que resulta importante destacar: (i) esta redistribución no implicaba una afectación del monto global de los ingresos

que el Sistema General de Seguridad Social en Salud estaba llamado a recibir, con miras a lograr la ampliación de su cobertura en el Régimen Subsidiado, hasta llegar a la universalización; (ii) para los pensionados cuyas mesadas no superaran un salario mínimo legal mensual, la cotización a salud sería del 12,0% del ingreso base de cotización, lo cual en otros términos significaba concederles una exención tributaria en relación con el incremento en la contribución parafiscal decretado mediante la Ley 1122 de 2007.

Ciertamente, según había sido explicado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado al resolver la consulta formulada por el señor Ministro de la Protección Social, el incremento del medio punto en la cotización contemplado en el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 debía "ser cubierto por todos los afiliados al régimen contributivo del sistema"¹¹⁴, de manera que dicha obligación tributaria incluía a todos los pensionados, entre ellos aquellos cuya mesada pensional no superara un salario mínimo legal mensual. Ahora bien, la fórmula de redistribución propuesta por el Gobierno, señalaba que para las mesadas pensionales que no superaran un salario mínimo legal mensual la cotización sería del 12,0% del ingreso base, de manera que en términos prácticos el segmento de la población pensionada que recibiera esta mesada mínima quedaba exento de contribuir con el 0.5 adicional que había sido dispuesto por la Ley 1122 de 2007. Para otros segmentos de dicha población contribuyente, dicha obligación tributaria se aminoraba, para algunos permanecía igual, y para otros más, los de mayores ingresos pensionales, se incrementaba.

Así las cosas, el proyecto originalmente presentado por el Gobierno contemplaba la introducción de una exención tributaria para los pensionados que recibieran mesadas pensionales que no superaran un salario mínimo legal mensual.

En efecto, la Corte ha explicado que las exenciones tributarias son medidas legislativas que tienen por efecto exceptuar a ciertos sujetos pasivos de la obligación de pagar un tributo existente o creado por legislador, respecto del cual el hecho gravado está claramente delimitado en la ley¹¹⁵. En el presente caso, el proyecto de ley presentado por el Gobierno concedía a los pensionados que recibieran mesadas pensionales que no superaran un salario mínimo legal mensual, una exención tributaria respecto de la obligación de pagar un incremento del 0.5% en la cotización al Sistema de Seguridad Social en Salud, obligación que, según ha sido definido por esta Corporación en reiterada jurisprudencia, constituye una contribución parafiscal.

Desde este punto de vista, por lo menos en lo que a la mencionada exención tributaria se refiere, el proyecto de ley era a uno de aquellos que, en virtud de lo prescrito por el segundo inciso del artículo 154 de la Constitución Política, correspondía a la iniciativa privativa o exclusiva del ejecutivo. Ciertamente, dicha norma superior prescribe que sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que "decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales". Y dado que la cotización al Sistema de Seguridad Social en Salud es una especie del género de las obligaciones tributarias llamado "contribución parafiscal", es claro que el proyecto de ley correspondía a aquellos que son de la iniciativa exclusiva del Gobierno.

En este mismo sentido, en un caso similar al que aquí se estudia, esta Corporación hizo el siguiente análisis que ahora conviene recordar:

"De conformidad con los anteriores supuestos, se tiene que la iniciativa de que trata el proyecto de ley objetado, en la medida que compromete la facultad constitucional de crear exenciones tributarias, radica de manera exclusiva y excluyente en el Ejecutivo, razón por la cual, acciones legislativas de esa naturaleza, sólo pueden ser dictadas a instancias del Gobierno Nacional o con su participación y consentimiento expreso.

"En efecto, en el entendido de que el proyecto de ley busca exonerar a los pensionados y beneficiarios del pago de las cuotas moderadoras y copagos para acceder a los servicios de salud, es de interés señalar que, siguiendo el criterio hermenéutico sentado por esta Corporación a lo largo de su extensa jurisprudencia, los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social en Salud, llámense aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan

¹¹³ *Gaceta del Congreso* número 345 del 26 de julio de 2007.

¹¹⁴ Subrayas fuera del original

¹¹⁵ *Cfr.* C-992 de 2004. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

también a la financiación global del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en particular, a la cuenta del denominado régimen subsidiado. Este criterio se expresó con meridiana claridad en la Sentencia C-577/97 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz), en la que la Corte señaló:

“La cotización para la seguridad social en salud es fruto de la soberanía fiscal del Estado. Se cobra de manera obligatoria a un grupo determinado de personas, cuyos intereses o necesidades en salud se satisfacen con los recursos recaudados. Los recursos que se captan a través de esta cotización no entran a engrosar las arcas del presupuesto Nacional, pues tienen una especial afectación, y pueden ser verificados y administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado. La tarifa de la contribución no se fija como una contraprestación equivalente al servicio que recibe el afiliado, sino como una forma de financiar colectiva y globalmente el sistema Nacional de seguridad social en salud.

“Las características de la cotización permiten afirmar que no se trata de un impuesto, dado que se impone a un grupo definido de personas para financiar un servicio público determinado. Se trata de un tributo con destinación específica, cuyos ingresos, por lo tanto, no entran a engrosar el Presupuesto Nacional. La cotización del sistema de salud tampoco es una tasa, como quiera que se trata de un tributo obligatorio y, de otra parte, no genera una contrapartida directa y equivalente por parte del Estado, pues su objetivo es el de asegurar la financiación de los entes públicos o privados encargados de prestar el servicio de salud a sus afiliados.

“Según las características de la cotización en seguridad social, se trata de una típica contribución parafiscal, distinta de los impuestos y las tasas. En efecto, constituye un gravamen fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra de manera obligatoria a un grupo de personas cuyas necesidades en salud se satisfacen con los recursos recaudados, pero que carece de una contraprestación equivalente al monto de la tarifa. Los recursos provenientes de la cotización de seguridad social no entran a engrosar las arcas del presupuesto nacional, ya que se destinan a financiar el Sistema General de Seguridad Social en Salud”.

“... ”

“En consecuencia, compartiendo el criterio expuesto por la vista fiscal, **la Corte encuentra que respecto al trámite legislativo ordinario impartido al Proyecto de ley número 26/98 Senado – 207/99 Cámara, el Congreso de la República incurrió en un marcado vicio de procedimiento toda vez que, por razón del contenido material de sus normas, relativo como se ha dicho a la creación de una exención tributaria en beneficio de cierto sector de la población pensionada -los que reciben hasta 2 salarios mínimos-, el citado proyecto debió tramitarse por iniciativa del Gobierno Nacional o, en su defecto, con su previa autorización o coadyuvancia, circunstancias que fueron del todo ignoradas en este caso por el legislador ordinario**”¹¹⁶.

3.1.5.3.3. La naturaleza de las modificaciones aprobadas por el Congreso de la República. No necesidad de aval gubernamental.

Como se dijo arriba, tanto las comisiones séptimas constitucionales conjuntas que dieron primer debate al Proyecto de ley número 026 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara, como las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República aprobaron el artículo 1° del proyecto de ley presentado por el Gobierno con una modificación que consistió en exonerar a toda la población pensionada del incremento del 0.5 en las cotizaciones a salud, dispuesto por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007, que modificó el artículo 204 de la Ley 100 de 1993.

Así las cosas, la materia de las modificaciones introducidas por el Congreso también hacía referencia a una exención tributaria respecto de la contribución parafiscal llamada cotización al Sistema de Seguridad Social en Salud, la cual no cobijaba exclusivamente a los pensionados cuya mesada pensional no superara un salario mínimo legal mensual, sino que se hacía extensiva a todo el universo de los pensionados.

Se pregunta ahora la Corte si la anterior modificación requería el aval ejecutivo o no. Y para responder al anterior interrogante recuerda las conclusiones que fueron extraídas *ad supra* en esta misma Sentencia, conforme a las cuales “(i) El Congreso de la República puede introducir modificaciones a los proyectos de ley que han sido presentados por el Gobierno Nacional, correspondientes a temas de iniciativa exclusiva ejecutiva. Estas modifica-

ciones no requieren del aval gubernamental, salvo que se trate de “temas nuevos”¹¹⁷ o de “modificaciones que alteran sustancialmente la iniciativa gubernamental, caso en el cual deben contar con el aval del Gobierno”¹¹⁸. (ii) El Congreso de la República puede introducir modificaciones a proyectos de ley que no hayan sido presentados por el Gobierno y que originalmente no incluían materias sujetas a iniciativa legislativa privativa ejecutiva. Pero si dichas modificaciones recaen sobre estas materias, se requiere el aval del Gobierno¹¹⁹”¹²⁰.

– **El tema de la modificación introducida:** En lo relativo al tema de la modificación introducida, la Corte tiene en cuenta que desde el inicio el proyecto de ley presentado por el Gobierno incluía una exención tributaria para los pensionados cuya mesada pensional no superara un salario mínimo legal mensual, quienes se veían exonerados de pagar el 0.5 de incremento ordenado por la Ley 1122 de 2007. Sin embargo, todos los demás pensionados continuaban cobijados por la obligación de pagar dicho incremento, aunque el mismo se distribuía entre ellos en proporción al valor de su mesada, de manera que los de mayores ingresos pensionales contribuirían en mayor proporción.

Así las cosas, podría pensarse que “el tema” de la exención venía siendo tratado desde el inicio del trámite. Sin embargo, también podía pensarse que el proyecto inicial preveía una exención particular para un sector concreto de los pensionados, y que la modificación introducida por el Gobierno consistió en establecer otra exención distinta de aquella, que ya no era particular sino generalizada. Así las cosas, resulta al menos discutible sostener que el “tema” de la exención para los pensionados con mesadas que no superan el salario mínimo sea el mismo “tema” de la exención generalizada para todo el universo de los pensionados.

No obstante, dentro de un criterio hermenéutico conforme al cual las normas que establecen restricciones a las facultades legislativas deben ser interpretadas en sentido restrictivo, la Corte acepta que “el tema” de proyecto de ley en curso podía entenderse comprensivo del asunto de las exenciones a la obligación de pagar el incremento del 0.5 en la cotización al Sistema de Salud. De esta manera, la extensión de la exención a todos los pensionados no correspondería a un “tema nuevo”, sino a uno que había sido propuesto desde el inicio por el Gobierno Nacional. En tal virtud, conforme a esta interpretación amplia de las atribuciones legislativas para introducir modificaciones a los proyectos de ley correspondientes a la iniciativa legislativa ejecutiva exclusiva, en el caso bajo examen no era necesario el aval gubernamental para proceder a conceder a todos los pensionados la exención tributaria que fue aprobada por las plenarias de ambas cámaras, y que tuvo como efecto dejar únicamente en cabeza de los trabajadores independientes y de los empleadores la obligación de pagar el incremento del 0.5 en la cotización al Sistema de Seguridad Social en Salud, dispuesta por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007, que modificó el artículo 204 de la Ley 100 de 1993.

De otro lado, la Corte estima que la modificación introducida por el Congreso al proyecto de ley de origen gubernamental tampoco constituye una alteración esencial de la propuesta legislativa, por lo cual, tampoco por este concepto exigía del aval gubernamental. Lo anterior si se atiende a que una modificación de esta naturaleza debe ser entendida como aquella que cambia sustancialmente la materia de la iniciativa, de modo que esta ya no pueda ser tenida como la misma sino como otra esencialmente diferente. En la presente oportunidad, según se vio, la variación introducida por el Congreso consistió en extender una exención a toda la población pensionada, y no sólo a un sector de ella como lo proponía la iniciativa gubernamental. En tal virtud, el cambio introducido solo consiste en generalizar una medida propuesta por el Gobierno, lo cual no altera sustancialmente el contenido material de la ley. Simplemente extiende su cobertura.

Como consecuencia de lo anterior, habiendo constatado que la modificación introducida por el Congreso al proyecto de ley en curso no resulta ser un tema nuevo ni de carácter esencial, la Corte concluye que, conforme a la jurisprudencia examinada en precedencia, tal modificación no requería de aval gubernamental. En tal virtud, se despachan como improcedentes las

¹¹⁷ Cfr: Sentencia C-551 de 2003.

¹¹⁸ Cfr: Sentencias C-475 de 1994 y C-177 de 2007.

¹¹⁹ Ver Sentencias C-1707 de 2000, C-807 de 2001, C-121 de 2003, C-473 de 2004, C-354 de 2006 entre otras.

¹²⁰ Ver *ad supra*, consideración jurídica número 3.1.4, literal e).

¹¹⁶ Sentencia C-1707 de 2000. M. P. (e.) Cristina Pardo Schlesinger.

objeciones presidenciales esgrimidas en contra del artículo 1° del proyecto de ley, por violación del artículo 154 de la Constitución.

3.2 Cargo por violación del 48 de la Constitución Política.

3.2.1 En una segunda objeción de inconstitucionalidad, el señor Presidente afirma que con la modificación introducida por el Congreso al artículo 1° del proyecto de ley, un sector importante de la población de pensionados con capacidad contributiva queda excluido de concurrir a completar los recursos requeridos para lograr la cobertura universal del Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que debe lograrse en un término de tres años, de acuerdo con la Ley 1122 de 2007; este grupo de pensionados con capacidad contributiva, aún teniendo la obligación constitucional de aportar a dicha financiación adicional, se ve exonerado de dicha carga, desprotegiendo así a un sector poblacional importante y críticamente vulnerable, que sigue quedando por fuera de los beneficios del Sistema. Lo anterior, dice, implica el desconocimiento del principio superior de solidaridad que, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 48 de la Carta, preside la organización del Sistema de Seguridad Social en Salud.

3.2.2. En relación con la objeción anteriormente expuesta, la Corte tiene en cuenta que, en la Sentencia C-1000 de 2007¹²¹, sostuvo que *“el incremento en 0.5% de la cotización en materia de salud, a cargo de empleadores y pensionados, lejos de configurar una vulneración al derecho a la igualdad de estos últimos, constituye un desarrollo del principio de solidaridad, principio fundante del Sistema de Seguridad Social en Colombia”*. Recuérdese que, según se explicó anteriormente, en dicha oportunidad la Corte encontró que el incremento generalizado a cargo de empleadores y pensionados no desconocía el derecho a la igualdad, porque *“desde un punto de vista fáctico, pensionados y trabajadores activos se encuentran en situaciones muy distintas, y en consecuencia, el régimen de seguridad social no tiene por qué ser idéntico para unos y otros, ni el legislador está obligado a imponerles exactamente las mismas cargas y obligaciones”*.

No obstante, el reconocimiento anterior no implica que dicho incremento del 0.5% a cargo de todos los pensionados constituya la única fórmula legislativa que permite desarrollar el principio constitucional de solidaridad en materia de régimen de salud, ni que ella sea exigida directamente por las normas *ius* fundamentales, de modo que sea una obligación del legislador consagrar tal disposición. En efecto, dentro de la órbita de su libertad de configuración, el legislador puede diseñar esa forma de implementación del aludido principio, o puede prever otras fórmulas políticas que, sin descuidar la solidaridad, atiendan a otros principios o valores constitucionales, también relevantes.

En el presente caso, el Congreso ha decidido limitar el alcance del principio de solidaridad en el Régimen de Salud, excluyendo a los pensionados de contribuir con el 0.5% de incremento en la cotización, destinado a lograr la extensión de la cobertura de dicho Régimen, hasta hacerla universal. No obstante, esta exención tributaria no hace que todos los pensionados dejen contribuir al financiamiento de dicho Sistema, pues de hecho la cotización del 12% del ingreso base, con la que continúan contribuyendo al mismo, involucra factores de solidaridad. En efecto, tal y como lo dispone el literal a) del numeral 2 del artículo 11 de la Ley 1122 de 2007, un uno punto cinco (1.5%) de la cotización del régimen contributivo, al cual pertenecen los pensionados, se destina al Fondo de Solidaridad y Garantía, FOSYGA, previsto para financiar el Régimen Subsidiado. De esta manera, todos los pensionados continúan contribuyendo a dicho Régimen en la aludida proporción.

Debe señalarse además, que los pensionados, dentro de los demás actores del Sistema, asumen a su cargo la totalidad de la cotización al sistema de Seguridad Social en Salud, y no solamente una proporción de ella, como sucede con los asalariados.

3.2.3. Por otra parte, la Corte observa que las razones que llevaron al Congreso a limitar el alcance del principio de solidaridad en relación con la obligación de los pensionados de contribuir a su universalización, encuentran apoyo en consideraciones que tienen importancia constitucional. Ciertamente, dichas razones apuntaron al reconocimiento de la situación de vulnerabilidad en la que por regla general se encuentra la población pensionada, que no forma parte de la población laboralmente activa ni tiene acceso al mercado de trabajo, y que se encuentra en situación de debilidad por su edad¹²², su

condición de invalidez¹²³, o por el fallecimiento de un familiar que proveía a su sustento¹²⁴. Por tal razón, el Congreso quiso no afectar los ingresos de este grupo de cotizantes, liberándoles de aportar el 0.5% de incremento antes decretado. En este sentido durante el debate parlamentario se justificó así la modificación introducida por el Congreso:

*“Si en la Ley 1122, lo que faltó fue aclarar la cotización en salud de los pensionados dentro del régimen contributivo, pues lo que debemos hacer en este proyecto de ley es dar la claridad correspondiente; por tal motivo, solicito que el artículo 10 de la Ley 1122 quede igual y que se incluya un párrafo que defienda también los ingresos de los pensionados”*¹²⁵. (Negrillas fuera del original).

A juicio de la Corte, este objetivo buscado por el Congreso de no afectar los ingresos de los pensionados encuentra soporte constitucional en aquellas normas superiores que dispensan protección especial a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta (C.P. Art. 13), como sucede justamente con quienes han sido acreedores al reconocimiento de una pensión. El logro de este objetivo justifica la atenuación del alcance del principio de solidaridad que se plasma en la disposición objetada, que además no resulta desproporcionada, si se tiene en cuenta que, como se acaba de explicar, los pensionados aún así continúan contribuyendo a la financiación del Sistema de Salud de Salud Subsidiado, y en proporción aun mayor que la de los cotizantes asalariados, puesto que toda la cotización, equivalente al 12% del ingreso base, es asumida directamente por ellos y no compartida con los empleadores como sucede con los asalariados.

Así pues, la Corte concluye que al introducir la modificación al artículo 1° del proyecto de ley, que tendrá como efecto práctico exonerar a toda la población pensionada de la obligación de contribuir con un 0.5% adicional del ingreso base de cotización, lo que pretendió el Congreso fue restringir el alcance inicialmente dado al principio de solidaridad en la Ley 1122 de 2007, para dar eficacia a una de las manifestaciones constitucionales del principio de igualdad, cual es el de proteger a las personas en situación de debilidad manifiesta. Sin embargo, la mencionada restricción no puede considerarse desproporcionada, por cuanto los pensionados continúan aportando a la financiación del Régimen subsidiado, a través del porcentaje de su cotización que se destina a tal efecto.

Ya en oportunidades anteriores, la Corte ha hecho ver que el principio de solidaridad no es absoluto y que admite restricciones para dar efectividad jurídica a otros principios, derechos u objetivos constitucionalmente válidos, siempre y cuando la limitación no resulte desproporcionada. En este sentido, esta Corporación vertió los siguientes conceptos:

*“... el principio de solidaridad, si bien es uno de aquellos considerados fundamentales por el primer artículo de la Constitución, no tiene por ello un carácter absoluto, ilimitado, ni superior frente a los demás que definen el perfil del Estado Social de Derecho, sino que la eficacia jurídica de otros valores, principios y objetivos constitucionales puede acarrear su restricción, mas no su eliminación”*¹²⁶.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, la Corte encuentra que las objeciones presidenciales formuladas por la supuesta violación del artículo 48 de la Constitución Política en relación con el artículo 1° del Proyecto de ley número 026 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara, no resultan ser fundadas.

3.3 Cargo por violación del 13 de la Constitución Política.

3.3.1 En una última objeción formulada en contra del artículo 1° del proyecto de ley, el Gobierno Nacional señala que, tras la modificación introducida por el Congreso, la norma viene a otorgar un privilegio a un sector determinado de las personas cotizantes al Sistema de Seguridad Social en Salud, sin hacer clasificación alguna entre ellas, lo cual a su parecer es ilegítimo pues pone en una situación de desigualdad *“a aquellas personas que no siendo pensionadas, deben cotizar el 12.5% al Sistema General de Seguridad Social en Salud frente a quienes, por el simple hecho de ser pensionados, deben pagar sólo el 12%”*.

¹²³ Pensión de invalidez.

¹²⁴ Pensión de sustitución y pensión de sobrevivientes.

¹²⁵ Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 127 de 2007 Cámara, 26 de 2007 Senado. *Gaceta del Congreso* 528 del 18 de octubre de 2007. Representante ponente: Pompilio Avendaño Lopera.

¹²⁶ Sentencia C-1054 de 2004, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹²¹ M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹²² Pensión de vejez.

Agrega el Ejecutivo que la situación fáctica de quienes son pensionados y la de los que no lo son sin ser asalariados, es decir los trabajadores independientes, desde el punto de vista económico es la misma, por lo que no hay razón para exonerarlos del incremento del 0.5 en la cotización a salud.

3.3.2. Al parecer de la Corte, la anterior objeción desconoce las explicaciones que fueron vertidas por los legisladores durante el trámite del proyecto de Ley, que justamente trataron de fundar la exención general que concedieron, en la necesidad de hacer efectivo el principio de igualdad. En este sentido, se recuerda, durante el debate parlamentario se expusieron estas razones:

“En la discusión del artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 que modifica el artículo 204 de la Ley 100 de 1993, en donde se establece monto y distribución de las cotizaciones del régimen contributivo de salud; la discusión se centró en que no se afectarían los ingresos de los trabajadores y que el incremento fuera producto de aportes por parte de los empleadores. Fue así que sin el apoyo de la Bancada del Partido Liberal se aprobó un incremento en la cotización del régimen contributivo de salud del 0.5% a cargo de los empleadores, pero disminuyendo en ese mismo porcentaje el incremento que se haría desde enero de 2008 en la cotización en pensiones.

“La discusión de la Bancada de Gobierno en esa oportunidad fue para no lesionar ni menoscabar los ingresos de los trabajadores; menos podría ser para disminuir los ingresos de los pensionados que hoy tal vez no tienen grupos de presión que defiendan sus intereses y menos fuerzas para hacerlos ellos mismos.

“Si en la Ley 1122, lo que faltó fue aclarar la cotización en salud de los pensionados dentro del régimen contributivo, pues lo que debemos hacer en este proyecto de ley es dar la claridad correspondiente; por tal motivo, solicito que el artículo 10 de la Ley 1122 quede igual y que se incluya un párrafo que defienda también los ingresos de los pensionados”¹²⁷. (Negrillas y subrayas fuera del original).

Las palabras del ponente en el párrafo anterior son elocuentes cuando explican que el propósito de la modificación consistía en aplicar criterios de igualdad entre trabajadores asalariados y personas pensionadas, de cara a la obligación de contribuir a la extensión de la cobertura del sistema de Seguridad Social en Salud. El Congreso quiso que, así como los trabajadores no se habían visto afectados por el incremento del 0.5% en la cotización, los pensionados tampoco lo fueran. Y ello en atención a su situación de vulnerabilidad.

Esta justificación de la exención generalizada, a juicio de la Corte no solo no contradice el principio de igualdad, sino que antes bien lo realiza. Pretende aplicar iguales beneficios a dos grupos de la población cotizante que dependen económicamente de una asignación mensual fija, generalmente derivada de la relación laboral, sea ella el salario para los trabajadores activos, o la mesada pensional para los pensionados.

3.3.3. No obstante el Gobierno cuestiona también esta exención, porque a su juicio implica dar un trato diferente y favorable a los pensionados, frente a otro grupo de la población cotizante que también se hace cargo enteramente del porcentaje del ingreso establecido como cotización obligatoria: este otro grupo es el de los trabajadores independientes. Al parecer del Ejecutivo, este último grupo está en la misma situación de los pensionados y no resulta beneficiado de la misma exención.

Sin embargo, a juicio de la Corte los trabajadores independientes no se encuentran en la misma situación de hecho que los pensionados. Lo anterior, por cuanto, como se dijo anteriormente, la población pensionada forma parte de aquel grupo de personas que según la Constitución merece protección especial dada su situación de debilidad manifiesta, bien por razones de edad en el caso de la pensión de vejez, de incapacidad física o psíquica en el caso de la pensión de invalidez, o de debilidad económica en el caso de la pensión de sobrevivientes. Situación de debilidad en la que no se hallan los trabajadores independientes, y que justifica el trato dispar dispensado por el legislador a unos y otros.

3.3.3. Finalmente la Corte debe referirse a la posible violación del principio de igualdad que devendría del hecho de que todos los pensionados quedan exentos de la tantas veces mencionada cotización adicional, con lo cual el legislador, dentro del grupo de los pensionados, estaría dispensando un trato igual a personas que no se encuentran en la misma situación, pues unas de ellas perciben mesadas muy altas, que ascienden hasta los veinte salarios mínimos mensuales legales vigentes, al paso que otros reciben solamente un salario mínimo mensual. Aquellos podrían seguir contribuyendo a la extensión de la cobertura en salud, al paso que a estos les resulta mucho más difícil.

Al respecto, la Corte encuentra que ciertamente el legislador da el mismo trato a todos los pensionados, sin atender a diversa capacidad contributiva de cada uno de ellos. No obstante, estimar que esta exoneración general no es posible, arguyendo que el principio constitucional de igualdad lo impide, equivale a desconocer dos cosas: (i) Que la soberanía tributaria del Congreso de la República le permite no sólo gravar una actividad o hecho demostrativo de capacidad contributiva, sino también desgravarlo, es decir derogar el impuesto o contribución, o conceder una exención general respecto del mismo, en atención a múltiples objetivos constitucionales, como puede ser el fomento de una actividad económica (C.P. Art. 334), o la aplicación de criterios de igualdad frente a otros grupos de contribuyentes, como sucede en este caso. (ii) Que el incremento del 0.5% en la contribución parafiscal llamada cotización a salud, aplicado sobre la mesada pensional como base de liquidación, corresponde a una forma de tributo *proporcional*, por lo cual pesa relativamente lo mismo dentro del ingreso de cada uno de los contribuyentes¹²⁸. Por lo cual, la exención generalizada decretada, analizada desde el punto de vista de la proporcionalidad, implica relevar a todos los pensionados de una carga que pesa relativamente igual dentro de cada mesada pensional. Por todo lo anterior, la Corte descarta la violación del principio de igualdad dentro del grupo de los pensionados.

Así las cosas, con fundamento en las consideraciones anteriormente expuestas, la Corte encuentra que también esta última objeción resulta ser infundada.

IX. DECISION.

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

RESUELVE:

Primero. Declarar **INFUNDADAS** las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional en relación con el artículo 1° del Proyecto de ley número 026 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara, por la cual se adicionan dos incisos al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un inciso al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003.

Segundo. Como consecuencia de lo anterior, exclusivamente respecto de las objeciones formuladas, y en los aspectos analizados, declarar **EXEQUIBLE** el artículo 1° del Proyecto de ley número 026 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara, por la cual se adicionan dos incisos al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un inciso al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003.

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

El Presidente,

Humberto Antonio Sierra Porto.

Los Magistrados

Jaime Araújo Rentería, Con salvamento parcial de voto; Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Ausente en comisión Mauricio González Cuervo, Impedimento aceptado Marco Gerardo Monroy Cabra, Nilson Pinilla Pinilla, Ausente en comisión Clara Inés Vargas Hernández.

La Secretaria General,

Martha Victoria Sáchica de Moncaleano.

¹²⁷ Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 127 de 2007 Cámara, 26 de 2007 Senado. *Gaceta del Congreso* número 528 del 18 de octubre de 2007. Representante ponente: Pompilio Avendaño Lopera.

¹²⁸ Recuérdese que el impuesto se denomina proporcional, progresivo o regresivo, cuando de las rentas altas absorbe relativamente “igual”, relativamente “más” o relativamente “menos” que de las rentas bajas, respectivamente.