REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVI - Nº 334 | Bogotá, D. C., jueves 19 de julio de 2007 | EDICION DE 8 PAGINAS

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

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

OBJECIONES PRESIDENCIALES

OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 012 DE 2005 CAMARA, 293 DE 2006 SENADO

por la cual se reglamenta la elección, conformación y funcionamiento de los Consejos de Juventud.

Bogotá, D. C., julio 16 de 2007

Doctor

ALFREDO APE CUELLO BAUTE

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional se permite devolver por razones de inconstitucionalidad el Proyecto de ley número 012 de 2005 Cámara, 293 de 2006 Senado, *por la cual se reglamenta la elección, conformación y funcionamiento de los Consejos de Juventud*.

Sobre el tema regulado se encuentra:

El proyecto de ley tiene por objeto fortalecer la participación y vinculación activa de los jóvenes a la vida nacional, distrital, municipal y local, mediante procesos pedagógicos y de formación democrática, que se surten a través de la elección, conformación y funcionamiento de los Consejos de Juventud.

OBJECIONES POR INCONSTITUCIONALIDAD

Vicios de trámite:

El proyecto de ley regula aspectos relacionados con los Consejos de Juventud, son temas, que de acuerdo con el inciso 3° del artículo 103 de la Constitución se encuentran relacionados con los mecanismos de participación.

Estos temas, son objeto de reserva de ley estatutaria. Al respecto, la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-1338/00, señaló:

"El segundo inciso del artículo 103 y el artículo 270 de la Constitución Política se refieren a esta forma de participación ciudadana en los siguientes términos.

"Artículo 103.

…

"El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

…

5. Así pues, a juicio de la Corte y conforme con la jurisprudencia transcrita, a semejanza de lo que ocurre con los derechos fundamentales, aquellas disposiciones que comprometen el núcleo esencial del derecho de participación ciudadana deben ser adoptadas mediante leyes tramitadas como estatutarias. Por consiguiente, aquel reducto esencial que es absolutamente necesario para que tal derecho pueda ser ejercido y sea efectivamente tutelado, debe ser regulado mediante este trámite especial. En este sentido, las disposiciones que tengan el significado de introducir límites, restricciones, excepciones, prohibiciones o condicionamientos al ejercicio del derecho de participación ciudadana, ameritan ser tramitadas como estatutarias.

Sin embargo, este no es el único criterio con base en el cual la jurisprudencia ha señalado que opera la mencionada reserva de trámite especial. También ha considerado que cuando el legislador asume de manera integral, estructural o completa la regulación de un tema de aquellos que menciona el artículo 152 Superior, debe hacerlo mediante ley estatutaria, aunque dentro de esta regulación general haya disposiciones particulares que por su contenido material no tengan el significado de comprometer el núcleo esencial de derechos cuya regulación se defiere a este especial proceso de expedición legal. Es decir, conforme con el aforismo latino que indica que quien puede lo más, puede lo menos, una ley estatutaria

que de manera integral pretende regular un asunto de los que enumera la precitada norma constitucional, puede contener normas cuya expedición no estaba reservada a este trámite, pero en cambio, a la inversa, una ley ordinaria no puede contener normas particulares reservadas por la Constitución a las leyes estatutarias.

Sobre la necesidad de que las regulaciones integrales de los temas enumerados en el artículo 152 de la Constitución se llevan a cabo mediante ley estatutaria, la Corte ha tenido ocasión de sentar los siguientes criterios:

"La Corte considera que, en consecuencia, para definir si un cierto contenido normativo debe ser vaciado en la ley estatutaria, es necesario establecer si mediante él se regula total o parcialmente una de ellas materias enunciadas en el artículo 152 de la Constitución. No es suficiente, para hacer exigible esta modalidad de legislación, que el precepto en cuestión haga referencia a uno de tales asuntos ni que guarde con esos temas relación indirecta. Se necesita que mediante él se establezcan las reglas aplicables, creando, así sea en parte, la estructura normativa básica sobre los derechos y deberes fundamentales de las personas, los recursos para su protección, la administración de justicia, la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición, las funciones electorales, las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y los estados de excepción".

…".

Estos temas, según lo expresado por la Corte Constitucional en Sentencia C-581 de 2000, son objeto de reserva de ley estatutaria. En esa sentencia, al analizar la constitucionalidad del artículo 99 del proyecto de ley de mecanismos de participación ciudadana, que después se convirtió en la Ley 134 de 1994, señaló:

"Empero, la Corte encuentra inconstitucional la degradación de rango de la ley que debe ocuparse de desarrollar el inciso final del artículo 103 y el artículo 270 de la Constitución, el que de acuerdo a los preceptos que se estudian, equivale al de ley ordinaria.

Por ello, no puede la Corte aceptar la diferenciación caprichosa entre los mecanismos de participación política y los llamados a operar en esferas diferentes de la electoral, pero igualmente decisivas en la definición de los asuntos colectivos, como son los que corresponden a los órdenes social, económico, cultural y administrativo.

La trascendencia que tiene la regulación de los mecanismos de participación en planos distintos del político o electoral ha sido previa e inequívocamente decidida por el constituyente. Este no restringió en el artículo 152, literal d) de la Carta la reserva de ley estatutaria para los mecanismos políticos. En ningún campo, sea social, administrativo, económico o cultural, tales mecanismos o instituciones son del resorte de la ley ordinaria. Todos son de rango estatutario, de manera única y exclusiva".

Toda vez que el objeto de la iniciativa legislativa que pretende convertirse en ley de la República, es el fortalecimiento de la participación y vinculación de los jóvenes a los procesos de formación democrática, mediante la elección y conformación de los Consejos de Juventud en todos los niveles, señalando que dicho organismo predica una naturaleza colegiada de elección popular, debió dársele el trámite de ley estatutaria.

Si bien la Constitución Política y la finalidad del Estado Social de Derecho, prevén la participación activa de la comunidad y más aún de los jóvenes en las instancias de decisión y de Gobierno, el trámite de la iniciativa no responde al señalado en la Constitución en los artículos 152 y 153, por cuanto la iniciativa está permitiendo que grupos de jóvenes representen intereses generalizados, y se conforme la participación popular de los mismos.

El artículo 152 de la norma de normas, indica que el desarrollo de derechos y deberes fundamentales, la organización, régimen de los partidos, movimientos políticos, funciones electorales, e instituciones y mecanismos de participación ciudadana son objeto de regulación mediante Leyes Estatutarias.

El artículo 153, de la Constitución Política, determina que las iniciativas de leyes estatutarias deben responder a un trámite especial, consistente en una aprobación por mayoría absoluta en las cámaras, durante una misma legislatura y deben tener control previo de constitucionalidad, situación que es concordada a su vez, con el artículo 241 numeral 8 de la Carta que confía en la honorable Corte Constitucional la decisión definitiva sobre la forma y el fondo de los proyectos de leyes estatutarias. El proyecto de ley regula integralmente el acceso al derecho a elegir y ser elegido, temas que son de orden estatutario, en la medida que afecta directamente el ejercicio de derechos fundamentales.

La iniciativa, al regular el acceso a los Consejos Juveniles, a través del proceso democrático de elecciones públicas, señalando las instancias juveniles de representación, las condiciones y requisitos que deben tener los aspirantes a ser parte de las corporaciones públicas enunciadas, las convocatorias para elecciones, la composición de los Consejos Distritales, Municipales, el método para la definición del número de miembros de las corporaciones, los derechos de las minorías, la forma de realización de la inscripción de los electores, la inscripción de candidatos, las directrices sobre la inscripción de candidatos en listas independientes, la inscripción de candidatos por parte de partidos políticos u organizaciones juveniles, los términos para la elección y composición de los Consejos Departamentales, las condiciones para la convocatoria del Consejo Nacional Electoral, la vigencia de los periodos para los que se es elegido, como también las fechas para la realización de la elección como la posesión de los cargos, forma de resolver las vacancias y el régimen de inhabilidades, debe ser tramitado como una ley estatutaria.

La iniciativa al versar sobre derechos fundamentales y más aún sobre mecanismos de participación ciudadana, debe tener un trámite de ley estatutaria, debe ser votado con mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras, su trámite se debe dar en una sola legislatura y debe tener control previo por parte de la Corte Constitucional.

Por lo anterior, el Gobierno Nacional, se permite señalar que la iniciativa legislativa radicada bajo el número 012 de 2005 Cámara, es inconstitucional, por cuanto su trámite es contrario a los artículos 152, 153 y 241 numeral 8 de la Carta Política.

Vulneración del artículo 154 de la Constitución Política

A la luz del artículo 154 de la Constitución Política, y de la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, la creación de gasto está en cabeza tanto del Ejecutivo como del Legislativo, sin embargo, de conformidad con el artículo 121 de la Constitución Política, el legislador sólo puede crear títulos que autorizan su realización, mas no puede crear títulos que tengan el carácter obligatorio, que transgredan las facultades del Ejecutivo respecto de la determinación de inclusión de gastos en el Presupuesto General de la Nación.

El proyecto de ley, es violatorio de la Constitución, toda vez que el legislativo, está dando un mandato, en los artículos 9°, 20, 22 y 31, para la inclusión de un gasto y un plazo para hacerlo, es decir establece una orden de imperativo cumplimiento al Ejecutivo, lo

cual no es procedente, la Constitución Política en sus artículos 345 y 346 de la norma de normas, responden al postulado democrático según el cual, no puede existir ingreso ni gasto sin representación, para tal efecto, es el Congreso de la República el autorizado para decretar el gasto, su realización, se predica de la inserción, en el Presupuesto General de la Nación, de las partidas que se crean con base en los títulos de gasto originados por vía legal.

Existen dos momentos en la realización del gasto público, una es la que se origina con la autorización que es otorgada por el Congreso de la República en virtud del principio de representación, y la otra es la realización, la cual se encuentra en cabeza del Ejecutivo, que tiene lugar cuando este incluye las partidas de gasto en el Presupuesto General de la Nación, cuya aprobación también depende del órgano legislativo.

La Corte Constitucional[1] ha señalado respecto de las competencias que les han sido conferidas tanto al Legislativo como al Ejecutivo, en materia de gasto lo siguiente:

"El principio de legalidad del gasto público que supone la existencia de competencias concurrentes aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso, en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la Ley Anual de Presupuesto, so pena de ser declarada inexequible. (...)

Esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno, decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el Proyecto de Ley Anual del Presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no se puede consagrar es un mandato para la inclusión de un gasto, es decir establecer una orden de imperativo cumplimiento fr. C-490/94, C-343/95, C-1339/91. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. (...) En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el Presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley".

De acuerdo con lo anterior, la Corte Constitucional ha interpretado que el gasto público conlleva una colaboración entre dos ramas del poder público (legislativa y judicial), en virtud de la cual la primera autoriza la inclusión del gasto, y la segunda, define la incorporación efectiva del mismo en el instrumento legal para su realización (Ley Anual de Presupuesto).

Adicionalmente las leyes vigentes que requieren para su cumplimiento de la realización de actos que representan gasto público, se encuentran supeditadas a las disposiciones orgánicas contenidas en la Ley 819 de 2003, norma que integra el bloque de constitucionalidad lo que conlleva a que su inobservancia derive en una causal de inconstitucionalidad[2].

La mencionada norma, busca que las iniciativas del órgano de representación contengan fuente de financiamiento, bajo el entendido que la actividad política se debe mantener dentro de límites de prudencia económica y fiscal, propendiendo por un ejercicio mesurado del crecimiento de los programas de gasto, procurando una actividad diligente dentro del aparato estatal.

Por las consideraciones expuestas, nos permitimos solicitar al honorable Congreso de la República, tener en cuenta las anteriores observaciones de orden constitucional.

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

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro del Interior y de Justicia,

Carlos Holguín Sardi.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Oscar Iván Zuluaga Escobar.

* * *

OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 031 DE 2005 CAMARA, 302 DE 2006 SENADO

por medio de la cual se establecen unos beneficios a las personas adultas mayores.

Bogotá, D. C., 13 de julio de 2007

Doctor

ALFREDO CUELLO BAUTE

Presidente

Cámara de Representantes

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley Orgánica 5ª de 1992, se permite devolver por razones de inconstitucionalidad el artículo 17 del Proyecto de ley número 031 de 2005 Cámara, 302 de 2006 Senado, *por medio de la cual se establecen unos beneficios a las personas adultas mayores*.

"Artículo 17. *Cuotas moderadoras y copagos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.* Las personas mayores de 62 años, serán exoneradas del pago de las cuotas moderadoras y de los copagos, dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud cuando se encuentren clasificados en los niveles 1 y 2 del Sistema de Identificación de Beneficiarios (Sisbén)".

a) Naturaleza Jurídica de los Copagos y Cuotas moderadoras: Contribución Parafiscal

Los copagos y las cuotas moderadoras son contribuciones parafiscales, como en efecto ha sido ampliamente reconocido y expuesto por la honorable Corte Constitucional a lo largo de diversos pronunciamientos jurisprudenciales, vr gr. en la Sentencia SU480/97, en la cual la Corte indicó:

"(...) Como es sabido, los recursos parafiscales 'son recursos públicos, pertenecen al Estado, aunque están destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa', por eso se invierten exclusivamente en beneficio de estos. **Significa lo anterior que las cotizaciones que hacen los usuarios del sistema de salud, al igual que, como ya se dijo, toda clase de tarifas, copagos bonificaciones y similares y los aportes del presupuesto nacional, son dineros públicos** que las EPS y el Fondo de Solidaridad y Garantía administran sin que en ningún instante se confundan ni con patrimonio de la EPS, ni con el presupuesto na-

---

1 Sentencia C-859/2001 M. P., doctora Clara Inés Vargas, ver también en el mismo sentido Sentencias C-685/96 M. P. Alejandro Martínez Caballero, C-442/01 M. P., doctor Marco Gerardo Monroy Cabra, C-1065/01 M. P., doctor Alfredo Beltrán Sierra, C-1113/04 M. P., doctor Alvaro Tafur Galvis, C-729/05 M. P., doctor Alfredo Beltrán Sierra.

2 En este sentido han sido las consideraciones de la Corte Constitucional en las Sentencias C-892 de 2002 M. P., doctor Alfredo Beltrán Sierra, C-579 de 2001 M. P., doctor Eduardo Montealegre Lynett y C-337 de 1993 M. P., doctor Vladimiro Naranjo Mesa.

cional o de entidades territoriales, porque no dependen de circunstancias distintas a la atención al afiliado. (...)". (Resaltado fuera de texto).

En el mismo sentido, encontramos la Sentencia C-1701 de 2000, en la que la Corte señaló:

"(...) 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 también a la financiación global del Sistema General de Seguridad Social en Salud (...)". (Resaltado fuera de texto).

Igualmente, en la Sentencia C-710-05 la honorable Corte indicó:

"(...) En cuanto se refiere al inciso 3° del artículo 187 demandado, cabe advertir que los recursos que allí se tratan, **tienen el carácter de parafiscales** y siempre deben ser destinados al servicio, por cuanto son **contribuciones ordenadas por la ley,** no en forma voluntaria, sino con la finalidad de financiar el Plan Obligatorio de Salud (POS), para atender los costos que demande el servicio, sin que puedan entrar a participar íntegramente a Fondos Comunes. (...)". (Resaltado fuera del texto).

b) Mandato del artículo 154 de la Constitución Política sobre trámite de proyectos de ley que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Iniciativa Gubernamental.

El inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política le otorga al Gobierno Nacional, en forma privativa, la iniciativa legislativa para presentar proyectos de ley que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales:

"Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

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.**

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado". (Resaltado fuera de texto).

Así, **de conformidad con lo ordenado por el inciso 2° del artículo 154 Superior, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las siguientes leyes:**

1. Las que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo e inversiones públicas (C. P. artículo 150-3).

2. Las que determinan la estructura de la administración nacional y crean, suprimen o fusionan ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional.

3. Las que reglamenten la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales.

4. Las que crean o autorizan la constitución de Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta (C. P. artículo 150-7).

5. Las que concedan autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales (C. P. artículo 150-9).

6. Las que establezcan rentas nacionales y fijen los gastos de la administración (C. P. artículo 15011).

7. Las que organicen el crédito público (C. P. artículo 150-19-a).

8. Las que regulen el comercio exterior y el régimen de cambios internacionales (C. P. artículo 150-19-b).

9. Las que fijen el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública (C. P. artículo 150-19-e).

10. Las relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva (C. P. artículo 150-22).

11. Las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas.

12. Las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a Empresas Industriales y Comerciales y, finalmente,

13. **Las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales** (C. P. artículo 154-2).

De otra parte, en la Sentencia C-1707-00 a propósito del trámite del Proyecto de ley número 26 de 1998 Senado, 207 de 1999 Cámara, "por la cual se exonera a los pensionados de las cuotas moderadoras y copagos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se modifica parcialmente el artículo 187 de la Ley 100 de 1993", cuyo objetivo era exonerar del pago de cuotas moderadoras y copagos a los pensionados que reciben hasta dos salarios mínimos mensuales, la honorable Corte Constitucional indicó:

"(...) No obstante lo anterior, y en lo que toca con los sujetos que pueden concurrir al proceso inicial de formación de las leyes, debe afirmarse que la Constitución le otorga un alcance diferente a la iniciativa legislativa del Gobierno y a **la de los congresistas, en cuanto le restringe a estos últimos la capacidad para presentar proyectos de ley en ciertas áreas** que, como las relacionadas con el manejo de las finanzas públicas y la estructura y reforma de la administración nacional, son de iniciativa reservada y privativa de la Rama Ejecutiva del Poder Público. Con ello, se ha mantenido en gran medida el criterio aplicado por la Constitución de 1886 (artículo 79), emergido de la Reforma Constitucional de 1968, en el sentido de procurar mantener un cierto orden institucional que, en lo que toca con las competencias propias del Presidente de la Re-

pública (C. P. artículo 189), facilite la continuidad y uniformidad de las políticas que este haya venido promoviendo y desarrollando, impidiendo con ello que, como resultado de la improvisación o la simple voluntad legislativa unilateral, tales políticas puedan ser modificadas o suprimidas sin su iniciativa o consentimiento expreso.

c) Desacuerdo del Gobierno con el artículo 17 del proyecto

Durante el trámite del proyecto, el Gobierno tampoco otorgó aval ni expreso ni tácito frente a dicha propuesta, por el contrario el Ministerio de Hacienda y Crédito Público advirtió por escrito la inconformidad del Gobierno Nacional con el contenido material de la disposición en referencia. Así, en comunicación dirigida al honorable Senador Miguel Pinedo Vidal de fecha doce (12) de septiembre de 2006, de la cual se remitió copia igualmente a los honorable Representantes, doctores Pompilio Avendaño Lopera (ponente), doctora Araminta Moreno Gutiérrez (ponente), doctora Nancy Patricia Gutiérrez y a los honorables Senadores, doctores Reginaldo Montes Alvarez, Luis Fernando Velasco, Rafael Pardo y Gina Parody, e igualmente al doctor José María España a fin de que obrase en el expediente.

Sobre esto último, debe aclararse que 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. (...)

En relación con este tema, la Corte, a partir de una interpretación amplia y flexible de las disposiciones constitucionales que fijan el marco de las funciones parlamentarias, ha considerado que el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley de iniciativa reservada y su participación activa en el proceso formativo de la ley, subsanan la restricción legislativa impuesta al Congreso por el precitado inciso 2° del artículo 154 Superior. Dijo entonces esta Corporación, al resolver sobre un caso análogo al que ahora se debate, lo siguiente:

"(...) En este sentido, es necesario hacer referencia a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), según el cual, 'el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique', obviamente, **siempre y cuando dicha situación de suyo excepcional, sea y esté debidamente comprobada,** como sucede en el presente asunto, mediante la coadyuvancia posterior, lo cual no implica que se estén modificando el alcance del artículo 154 de la Constitución Política en cuanto exige que las leyes, relativas a ciertas materias, tengan origen en la iniciativa del Gobierno, tanto para su expedición como para su reforma, sin que la misma establezca con claridad que la mencionada iniciativa gubernamental deba aparecer reflejada desde la presentación misma del respectivo proyecto de ley." (Sentencia C-266/95, M. P. Hernando Herrera Vergara).

En esta medida, **ha de concluirse que cuando la iniciativa legislativa radique en el Gobierno Nacional y este no la ejerza ni la convalide –en los casos en que haya tenido lugar a instancia de otros actores políticos–, los proyectos de ley que tramite el Congreso de la República resultan contrarios a la Constitución Política, pues contravienen la exigencia contenida en su artículo 154 inciso 2° que le restringe al Parlamento la competencia para comenzar a su arbitrio, el proceso formativo de leyes que desarrollen las materias previstas en el dispositivo citado, entre otras, *"las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales".*** (Negrilla fuera de texto).

d) Conclusión

Las cuotas moderadoras y los copagos son contribuciones parafiscales. Las exenciones a contribuciones parafiscales requieren el aval del Gobierno Nacional.

Las exenciones al pago de las cuotas moderadoras y copagos establecidas en el artículo 17 del proyecto de ley no solo se tramitaron sin el aval del Gobierno, sino que el mismo hizo manifestación expresa de su desacuerdo con establecer este tipo de exención, desconociendo el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución que le otorga al Gobierno Nacional, en forma privativa, la iniciativa legislativa para presentar proyectos de ley que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Por otra parte, en la Ley 1122 de 2007, que sí es de iniciativa gubernamental, en concordancia con las posibilidades financieras del Sistema, se estableció una exoneración total para las personas que se encuentren en el Sisbén 1 en el Régimen Subsidiado. Al respecto establece el artículo 14:

"Artículo 14. *Organización del aseguramiento*. Para efectos de esta ley entiéndase por aseguramiento en salud, la administración del riesgo financiero, la gestión del riesgo en salud, la articulación de los servicios que garantice el acceso efectivo, la garantía de la calidad en la prestación de los servicios de salud y la representación del afiliado ante el prestador y los demás actores sin perjuicio de la autonomía del usuario. Lo anterior exige que el asegurador asuma el riesgo transferido por el usuario y cumpla con las obligaciones establecidas en los Planes Obligatorios de Salud.

(...)

g) No habrá copagos ni cuotas moderadoras para los afiliados del Régimen Subsidiado en Salud clasificados en el nivel I del Sisbén o el instrumento que lo remplace;

(…)".

Sin embargo, se reitera que el artículo 17 del proyecto, que no es de iniciativa gubernamental, establece una exoneración al pago de las cuotas moderadoras y de los copagos, en forma adicional a lo que estableció la Ley 1122 de 2007 a los adultos mayores que están en Sisbén 1 y 2 pertenecientes tanto al Régimen Contributivo como subsidiado, desconociendo que si pertenecen al Régimen Contributivo es porque disponen de una capacidad económica que les permite pertenecer a este Régimen.

De conformidad con lo anterior, la iniciativa legislativa contenida en el artículo 17 del proyecto de ley, deviene en inconstitucional toda vez que decreta exenciones de contribuciones y no contó con iniciativa gubernamental ni posterior aval del Gobierno, desconociendo así lo previsto en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución.

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

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de la Protección Social,

Diego Palacio Betancourt.

OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 289 DE 2006 SENADO, 194 DE 2005 CAMARA

por la cual se determina la relación laboral de los músicos sinfónicos con el Estado.

Bogotá, D. C., julio 4 de 2007

Doctor

ALFREDO APE CUELLO BAUTE

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional se permite devolver por razones de inconveniencia el Proyecto de ley número 289 de 2006 Senado, 194 de 2005 Cámara, *por la cual se determina la relación laboral de los músicos sinfónicos con el Estado*.

OBJECIONES POR INCONVENIENCIA

El proyecto determina que los músicos de las orquestas de carácter sinfónico al servicio del Estado tendrán el carácter de trabajadores oficiales y se vincularán mediante contratos de trabajo.

Sobre el tema regulado se encuentra:

De acuerdo con lo establecido en la Constitución Política, artículo 189, corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, en el tema que nos ocupa, crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos. El Gobierno no podrá crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales, igualmente le corresponde modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.

Si se llegare a sancionar el proyecto de ley de la referencia, cuando el Gobierno Nacional, de acuerdo con lo establecido en la ley, pretenda crear una orquesta de carácter sinfónico, estaría supeditada a que las vinculaciones que se fueran a efectuar, tendrían que hacerse únicamente a través de contrato de trabajo, con la categoría de trabajador oficial; dejando sin posibilidad al ejecutivo de crear la categoría de empleado público. Es de anotar que de acuerdo con lo establecido en el artículo 123 de la Constitución, son servidores públicos los empleados públicos y los trabajadores del Estado.

Es de anotar que en materia de acceso a cargos públicos, el Congreso tiene la potestad para establecer los requisitos de acceso. En efecto, el artículo 122 de la Constitución Política dispone que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento y que para la provisión de los cargos se requiere que estos se encuentren contemplados en la planta de personal y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

El artículo 125 de la Norma de Normas, por su parte, contempla que el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos debe hacerse previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El legislador, de acuerdo con sus competencias, puede determinar el Sistema General de Nomenclatura y Clasificación de los Empleos y establecer el sistema de funciones y requisitos aplicable a los organismos y entidades del orden nacional que deba regirse por la ley.

Por otra parte, se debe tener en cuenta, que es inconveniente sancionar el proyecto de ley, al darle la categoría de trabajadores oficiales y vincular por medio de contratos a los músicos de las orquestas sinfónicas, sin tener en cuenta el empleo público, como fundamento básico de la estructura de la función pública, al desconocerlo como el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los fines del Estado.

Es inconveniente la sanción, al no tener en cuenta los elementos esenciales del empleo público, que resultan del texto de la Carta Política, en los que están:

i) La clasificación y la nomenclatura;

ii) Las funciones asignadas;

iii) Los requisitos exigidos para desempeñarlo;

iv) La autoridad con que se inviste al titular del mismo para cumplir las funciones del cargo;

v) La remuneración correspondiente, y

vi) Su incorporación en una planta de personal.

Igualmente resulta inconveniente darles la categoría de trabajadores oficiales, pues la clasificación, es la forma de organización de los empleos públicos en diferentes grupos. Dicha clasificación tiene su origen en la Constitución o en la ley. Con fundamento en la Carta, la clasificación atiende a la naturaleza del cargo, los empleos son de carrera –la regla general–, de elección popular, de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Quitando la posibilidad al ejecutivo, de darle, en caso de ser necesario la calificación de empleado público a los músicos de las orquestas de carácter sinfónico al servicio del Estado.

Teniendo en cuenta lo anterior es manifiestamente inconveniente sancionar el proyecto de ley de la referencia.

Cordialmente,

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

La Ministra de Cultura,

Paula Marcela Moreno Zapata.

* * *

OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 254 DE 2005 CAMARA, 110 DE 2006 SENADO

por la cual se adiciona un parágrafo 2° al artículo 2° de la Ley 1023 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 10 de julio de 2007

Doctor

ALFREDO CUELLO BAUTE

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley Orgánica 5ª de 1992, se permite devolver el

Proyecto de ley número 254 de 2005 Cámara 110 de 2006 Senado, *por la cual se adiciona un parágrafo 2° al artículo 2° de la Ley 1023 de 2006 y se dictan otras disposiciones*, debido a las razones de inconstitucionalidad del artículo 4° del proyecto.

El artículo 4° del proyecto de ley de la referencia establece una bonificación mensual para las madres comunitarias del 70% del salario mínimo legal mensual vigente a partir del 1° de enero de 2008, sin perjuicio de los posteriores incrementos que se realicen.

a) Violación del artículo 151 de la Constitución Política

El gasto que crea el artículo 4° del presente proyecto, conduce a señalar que el proyecto no estaría ajustado a lo señalado por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 que dispone:

"Artículo 7°. *Análisis del impacto fiscal de las normas*. *En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito* ***y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo***.

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

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contra vía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso (...)" (Resaltado fuera de texto).

Los costos fiscales que genera la medida ordenados sin atender las necesidades financieras, ocasionarían un gasto adicional no previsto ni contemplado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, como en efecto se hizo saber a los honorables Presidentes del Senado y de la honorable Cámara de Representantes en comunicación radicada en sus Despachos el día diecinueve (19) de junio de 2007, en comunicación de la cual se adjunta copia.

De otra parte, debe anotarse que ni el gasto ni el impacto fiscal al que se ha aludido se hicieron explícitos durante el trámite del proyecto de ley, como tampoco fueron incluidos expresamente en la exposición de motivos, ni en las respectivas ponencias.

De igual manera, el gasto que se crea no fue analizado por el honorable Congreso durante su trámite habida cuenta de que la proposición por medio de la cual se incluyó la medida en el texto del proyecto de ley fue objeto de inclusión y aprobación en el último de los debates del proyecto de ley, y por ende dicha Cartera no conoció la iniciativa del artículo 4° sino hasta ese momento, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no tuvo la oportunidad de rendir concepto *frente a la consistencia* del incremento en la bonificación con lo señalado por el Marco Fiscal de Mediano Plazo, en los términos de lo previsto por el artículo 7° de la Ley 819 de 2007, salvo por lo que pudo expresar la Viceministra General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la sesión en la que se incluyó la proposición, a lo que se hace alusión más adelante.

En consecuencia, por tratarse la Ley 819 de 2003 de una norma de carácter orgánico, su desconocimiento implica también la inconstitucionalidad del proyecto por oposición al artículo 151 de la Constitución Política, el cual señala que:

"Artículo 151. ***El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa****. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones y del Plan General de Desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara". (Resaltado fuera de texto)*

De conformidad con lo anterior, el artículo 4° del referido proyecto de ley, no solo no presenta consistencia con lo previsto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, no se encuentra financiado con los recursos disponibles sino que no cumplió con el trámite ni los requisitos previstos por la Ley Orgánica 819 de 2003, desconociendo así lo previsto en el artículo 151 de la Constitución Política.

Sobre este punto, es importante señalar que con el otorgamiento a las madres comunitarias de una bonificación mensual equivalente al 70% del salario mínimo mensual legal vigente, establecido en el artículo 4° del proyecto de ley, además de crear un gasto adicional que de acuerdo a las proyecciones realizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público alcanzan el orden de por lo menos $85 mil millones anuales con cargo al programa que hoy se ocupa de estas, se pone en peligro la estabilidad del mismo y su cobertura, teniendo en cuenta que el programa no se limita a financiar las bonificaciones de las madres comunitarias sino que la calidad del mismo y su cobertura dependen de que se cuente con los recursos para financiar los materiales, el componente nutricional, las adecuaciones locativas y menajes, entre otros gastos, todos ellos elementos que redundan en el bienestar de la población infantil, objeto del programa.

Además debe recordarse que las madres han recibido recientemente una serie de beneficios que se les han otorgado por la importancia de la labor que desarrollan, y que solo por su afiliación al Régimen Contributivo de salud implica subsidios al año por $1.151.397 por madre comunitaria, bajo el supuesto de que la densidad familiar del grupo familiar de la madre comunitaria fuera de 1.3 adicional a la madre, que es el promedio del Régimen Contributivo. No sobra recordar finalmente que el año pasado se hizo un esfuerzo para el incremento de la bonificación en un 10% total, porcentaje muy superior a la inflación, al incremento del salario mínimo legal y al porcentaje en que esta se había venido incrementando hasta ahora.

b) Artículo 154 de la Constitución Política

La creación de este título de gasto, a la luz del artículo 154 de la Constitución Política, presenta vicios de inconstitucionalidad, toda vez que es competencia exclusiva del Gobierno Nacional, ordenar participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas.

Por lo anterior, si bien, es al Legislativo a quien corresponde hacer las leyes y en esa medida, como titular de la función legislativa, goza de la llamada cláusula general de competencia[1], la Constitución Política establece condicionamientos al Legislador en ejercicio de dicha competencia general, a través de la reserva legislativa, en virtud de la cual corresponde al Gobierno Nacional, de manera exclusiva y excluyente, la potestad de presentar ante el Congreso de la República proyectos de ley que versan sobre determinadas materias[2]. Ello implica que el trámite legislativo de los proyectos de ley, cuyo contenido sea de reserva legislativa, debe tener origen en el Gobierno Nacional.

Por tal razón, como sucedería en el caso sub lite, las leyes expedidas con inobservancia de dicho requisito adolecerían de inconstitucionalidad por vicios en el procedimiento, en particular, por vulnerar el artículo 154 Constitucional, que aunque es subsanable conforme lo establece la jurisprudencia constitucional en aplicación del parágrafo del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, para tal efecto se requiere que el mismo sea coadyuvado por el Gobierno Nacional con la suficiente aquiescencia, lo que no ocurrió dentro del correspondiente trámite legislativo, frente al referido artículo, y por el contrario, dentro de la sesión en que se incluyó el artículo, la Viceministra General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público expresó que ese monto no era financiable y que por lo tanto no era posible para dicho Ministerio darle aval a la propuesta.

Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia C-737 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett, expresó:

"Igualmente, esta Corporación ha entendido que la violación de la exclusividad de iniciativa que tiene el Gobierno en ciertas materias puede ser convalidada en el proceso legislativo, para lo cual basta con que los ministros coloquen su rúbrica en el texto del artículo por ellos redactado, pues 'aunque la iniciativa es la manifestación expresa, clara e inequívoca del ejecutivo, de que considera necesaria la adopción de tal o cual medida que afectará la estructura de la administración nacional, se ha admitido que estos requisitos se satisfacen con el llamado aval ministerial'".[3]

De acuerdo con lo anterior, además del origen del trámite, la reserva legislativa o la iniciativa gubernamental, comprende el acompañamiento, coadyuvancia y aquiescencia del Gobierno Nacional durante el proceso de elaboración del proyecto, de tal manera que las leyes de la República, cuyo contenido sea materia de reserva legislativa, sean aprobadas de conformidad con los lineamientos que el Gobierno Nacional, como actor central en la elaboración de las mismas, haya establecido.

Una interpretación distinta dejaría sin sentido el artículo 154 constitucional, pues una vez presentado el proyecto de ley, este podría sufrir modificaciones esenciales durante el trámite legislativo, desatendiendo las propuestas del Gobierno Nacional en relación con el mismo y desvirtuando, por lo tanto, el objetivo de la reserva legislativa, cual es, se reitera, preservar en dichos proyectos de ley, los lineamientos, sugerencias y aproximaciones del Gobierno Nacional. Dadas las anteriores consideraciones, la inobservancia de la iniciativa legislativa, en los términos aquí expuestos, acarrea la violación del artículo 154 constitucional, generando un vicio de trámite insubsanable, el cual afecta, por lo tanto, la constitucionalidad del artículo así aprobado:

"Al respecto, la jurisprudencia ha considerado que la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno Nacional no consiste únicamente en la presentación de proyectos 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. De tal suerte que las leyes a que se refiere el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno se encuentran viciadas de inconstitucionalidad. Esta aprobación puede consistir en un aval"[4].

En consecuencia, el artículo 4° del referido proyecto de ley, no presenta consistencia con lo previsto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, no está debidamente financiado con los recursos disponibles, no cumplió el trámite ni los requisitos previstos por la Ley Orgánica 819 de 2003, desconociendo con ello lo previsto por el artículo 151 a la vez que se aparta de lo previsto en el artículo 154 de la Constitución Política, razones por las cuales solicitamos que el artículo 4° sea retirado del texto definitivo del Proyecto de ley número 254 de 2005 Cámara, 110 de 2006 Senado.

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

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Oscar Iván Zuluaga Escobar.

El Ministro de la Protección Social,

Diego Palacio Betancourt.

---

1 Sentencia C-270 de 1993, M. P., José Gregorio Hernández Galindo.

2 "Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. 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. Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno". Sentencia C-270 de 1993, M. P. Jorge Gregorio Hernández Galindo. Véase también Sentencia C-266 de 1995, M. P. Hernando Herrera Vergara; Sentencia C1707 de 2000, M. P. Cristina Pardo Schlesinger; Sentencia C-022 de 2004, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

3 Sentencia C-737 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett. Véase en el mismo sentido Sentencia C-1707 de 2000, M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

4 Sentencia C-889 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda. Tal es el precedente de la Corte Constitucional: Véase Sentencias: C-807 de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil; C-737 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett; C-121 de 2003, M. P. Clara Inés Vargas; C-078 de 2003, M. P. Clara Inés Vargas; C-005 de 2003, M. P. Antonio Barrera Carbonell; C-354 de 2006, M. P. Alvaro Tafur Galvis.

CONTENIDO

Gaceta número 334 - Jueves 19 de julio de 2007

CAMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

OBJECIONES PRESIDENCIALES

Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 012 de 2005 Cámara, 293 de 2006 Senado, por la cual se reglamenta la elección, conformación y funcionamiento de los Consejos de Juventud. 1

Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 031 de 2005 Cámara, 302 de 2006 Senado, por medio de la cual se establecen unos beneficios a las personas adultas mayores. 3

Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 289 de 2006 Senado, 194 de 2005 Cámara, por la cual se determina la relación laboral de los músicos sinfónicos con el Estado. 6

Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 254 de 2005 Cámara, 110 de 2006 Senado, por la cual se adiciona un parágrafo 2° al artículo 2° de la Ley 1023 de 2006 y se dictan otras disposiciones. 6

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2007