Sentencia C-072/06

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY-Términos

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY-Trámite en el Congreso de la República

LEY ORGANICA-Naturaleza jerárquica superior

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY QUE ORDENA GASTO-Requisito de incluir los costos fiscales y la fuente de ingresos en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas

ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PUBLICO-No exigibilidad de dicho requisito porque para la fecha en que se surtió el trámite del proyecto de ley no había sido expedido el marco fiscal de mediano plazo/MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO-Referente para el análisis del impacto fiscal de proyecto de ley que ordena gasto u otorga beneficio tributario/OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY QUE ORDENA GASTO-Infundada porque Marco Fiscal de Mediano Plazo no existía cuando se radicó proyecto de ley

Teniendo en cuenta que el Marco Fiscal de Mediano Plazo debe servir de referente para el análisis del impacto fiscal que debe efectuarse en la exposición de motivos y en las ponencias de un proyecto de ley que ordene gasto u otorgue un beneficio tributario, si ese Marco Fiscal no ha sido expedido cuando el trámite legislativo se inicia, no puede serle exigido al respectivo proyecto de ley. Ahora bien, el Marco Fiscal de Mediano Plazo fue

presentado por el Gobierno el 11 de junio de 2004 y fue estudiado y discutido durante la misma legislatura. El proyecto de ley objeto de análisis fue radicado el 14 de noviembre de 2003 ante la Secretaría de la Cámara de Representantes, la ponencia para primer debate en la Cámara fue publicada el 4 de mayo de 2004, fue aprobado por la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara el 1 de junio de 2004, fue aprobado en la Plenaria de la Cámara el 13 de diciembre de 2004, el 1 de junio de 2005 se aprobó en la Comisión Séptima del Senado de la República y el 15 de junio del mismo año se aprobó en Plenaria de esa célula legislativa. De lo anterior se colige que desde el momento en que fue radicado el proyecto de ley y hasta su aprobación en primer debate en la Cámara de Representantes, inclusive, no existía Marco Fiscal de Mediano Plazo, por lo que no requería cumplir con el requisito señalado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Así las cosas, como no era necesario que el proyecto de ley cumpliera con el requisito impuesto por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, echado de menos por el Gobierno Nacional, las objeciones son infundadas.

Referencia: expediente OP-087

Objeciones Presidenciales al proyecto de ley n.° 239/05 Senado – 165/03 Cámara, “POR LA CUAL SE VINCULA EL NÚCLEO FAMILIAR DE LAS MADRES COMUNITARIAS AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Bogotá, D. C., ocho (8) de febrero de dos mil seis (2006).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 8 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio recibido en esta Corporación el 1 de diciembre de 2005, la Presidenta del H. Senado de la República remitió el Proyecto de ley n.° 239/05 Senado – 165/03 Cámara, "POR LA CUAL SE VINCULA EL NÚCLEO FAMILIAR DE LAS MADRES COMUNITARIAS AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", en relación con el cual el Gobierno Nacional formuló objeciones por razones de inconstitucionalidad y éstas fueron consideradas infundadas por el Congreso de la República.

II. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY OBJETADO

El texto del proyecto de ley n.° 239/05 Senado – 165/03 Cámara, objetado por el Gobierno Nacional por razones de inconstitucionalidad, es el siguiente:

“LEY No.

“POR LA CUAL SE VINCULA EL NÚCLEO FAMILIAR DE LAS MADRES COMUNITARIAS AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. El artículo 1° de la Ley 509 de 1999 quedará así:

ARTÍCULO 1°. Afiliación. Las Madres Comunitarias del programa de Hogares Comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se afiliarán con su grupo familiar al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se harán acreedoras de todas las prestaciones asistenciales y económicas derivadas del mismo.

PARÁGRAFO 1°. La base de cotización para la liquidación de aportes con destino a la seguridad social por parte de las madres comunitarias así como las prestaciones económicas se hará teniendo en cuenta las sumas que efectivamente reciban las Madres Comunitarias

por concepto de bonificación prevista por los reglamentos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

ARTÍCULO 2°. El artículo 2° de la Ley 509 de 1999, quedará así:

ARTÍCULO 2°. Cotización. Las Madres Comunitarias cotizarán mensualmente como aporte al Sistema General de Seguridad Social en Salud un valor equivalente al cuatro por ciento (4%) de la suma que reciben por concepto de bonificación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ARTÍCULO 3°. Las tasas de compensación que las Madres Comunitarias cobran a los padres usuarios serán de su propiedad exclusiva.

ARTÍCULO 4°. Vigencia y Derogatorias. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

LUIS HUMBERTO GÓMEZ GALLO

EL SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD

LA PRESIDENTA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES

ZULEMA DEL CARMEN JATTIN CORRALES

EL SECRETARIO GENERAL DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES

ANGELINO LIZCANO RIVERA".

III. EL TRÁMITE LEGISLATIVO

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

1. El proyecto fue presentado ante la Secretaría de la Cámara de Representantes el 14 de noviembre de 2003 por el H. Representante Buenaventura León León y fue publicado en la Gaceta del Congreso n.° 601 del 19 de noviembre de 20031.

2. En la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes fueron designados como ponentes los H. representantes Juan de Dios Alfonso García y Edgar Fandiño Cantillo2. La ponencia fue publicada en la Gaceta del Congreso n.° 165 del 4 de mayo de 2004.

3. De acuerdo con el informe de sustanciación, el proyecto fue aprobado por unanimidad en esa Comisión el 1 de junio de 20043.

4. Para rendir ponencia en segundo debate en la Cámara de Representantes se designó a los H. representantes Juan de Dios Alfonso García, Venus Albeiro Silva Gómez, Edgar Fandiño Cantillo, Carlos Ignacio Cuervo Valencia, Carlos Augusto Celis Gutiérrez, Pompilio Avendaño Lopera, María Isabel Urrutia Ocoró, Miguel Durán Gelvis, Elías Raad Hernández, Germán Aguirre Muñoz y José Gonzalo Gutiérrez. La ponencia fue publicada en la Gaceta del Congreso n.° 669 del 4 de noviembre de 2004.

5. El proyecto de ley fue aprobado en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes el 13 de diciembre de 20044 y mediante oficio del 16 de diciembre de 2004 la Presidenta de esa célula legislativa lo envío a la Presidencia del Senado de la República para continuar el trámite5.

6. En la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República se designó como ponente a la H. Senadora Flor M. Gnecco Arregocés, cuya ponencia fue publicada en la Gaceta del Congreso n.° 309 del 31 de mayo de 2005.

7. El proyecto fue aprobado por esa Comisión el 1 de junio de 20056.

8. Se designó como ponente para segundo debate en el Senado de la República a la H. Senadora Flor M. Gnecco Arregocés, cuya ponencia fue publicada en la Gaceta del Congreso n.° 315 del 3 de junio de 2005.

9. El proyecto fue aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República el 15 de junio de 20057.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

11. Mediante oficio del 27 de junio de 2005, recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 18 de julio del mismo año, la Presidenta de la Cámara de Representantes remitió el proyecto de ley al Presidente de la República para su sanción9.

12. El proyecto de ley fue devuelto por el Gobierno Nacional, sin la correspondiente sanción ejecutiva, por objeciones de inconstitucionalidad, al Presidente de la Cámara de Representantes el 27 de julio de 200510.

13. La H. Senadora Flor M. Gnecco Arregocés y el H. Representante Juan de Dios Alfonso García presentaron informe sobre las objeciones presidenciales al proyecto de ley, proponiendo no ser aceptadas11.

14. El anterior informe fue considerado y aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes en sesión del 1 de noviembre de 200512 y por la Plenaria del Senado de la República en sesión del 2 de noviembre de 200513.

15. Desestimadas las objeciones por el Congreso de la República, la Presidenta del Senado de la República remitió a la Corte el proyecto para que decida sobre su exequibilidad.

IV. OBJECIONES FORMULADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL

Mediante comunicación del 27 de julio de 2005 el Presidente de la República, con firma igualmente de la Viceministra de Hacienda encargada de las funciones del despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público, formuló objeción de inconstitucionalidad al proyecto de ley por considerar que desconoce la Ley 819 de 2003, norma de carácter orgánico, y en consecuencia vulnera el artículo 151 de la Carta Política.

Manifestó que tal como se expresó en el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público del 14 de junio de 2005, el proyecto de ley no es compatible con el marco fiscal de mediano plazo. Esa compatibilidad, a su juicio, constituye una de las exigencias del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en concordancia con el artículo 1 ibídem.

Afirmó que el proyecto de ley no cumplió con los requisitos establecidos en la Ley orgánica 819 de 2003 puesto que "otorga beneficios tributarios en el artículo segundo, al reducir el aporte al Sistema General de Seguridad Social en Salud, del 8% de las sumas que reciben por concepto de bonificación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Ley 509 de 1999) al 4% previsto en el artículo 2° del proyecto".

Como soporte jurisprudencial citó la Sentencia C-1113 de 2004 y concluyó que a partir de la expedición del Marco Fiscal de Mediano Plazo (11 de junio de 2004) los proyectos de ley que autoricen gasto deben cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 1 y 7 de la Ley 819 de 2003.

En la comunicación del 14 de junio de 2005 el Ministro de Hacienda y Crédito Público le puso

de presente al Presidente del Senado de la República que el proyecto de ley aumenta los costos para el régimen contributivo y disminuye los ingresos de ese régimen al mermar el ingreso base de cotización y la tasa de cotización. Manifestó que ese mayor gasto, que según la Ley 509 de 1999 se financiaría con rendimientos financieros del Fondo de Solidaridad y Garantía -FOSYGA-, implicaría una disminución recurrente de esos recursos, afectando con ello el balance fiscal del Gobierno nacional central.

Por tal razón, sostuvo que se desconoce la Ley 819 de 2003. Sustentó su posición en algunos datos, presentados en cuadros, sobre el déficit existente con la aplicación de la Ley 509 de 1999 para ese momento vigente14.

V. INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

El Congreso de la República insiste en la aprobación del proyecto, pues considera infundadas las objeciones presidenciales.

La H. Senadora Flor M. Gnecco Arregocés y el H. Representante Juan de Dios Alfonso García presentaron informe conjunto sobre las objeciones presidenciales al proyecto de ley proponiendo que no fueran aceptadas. Dicho informe fue considerado y aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes en sesión del 1 de noviembre de 200515 y por la Plenaria del Senado de la República en sesión del 2 de noviembre de 200516.

Las razones consignadas en el informe fueron las siguientes:

-La Ley 819 de 2003, promulgada el 9 de julio de ese año, dispone en su artículo 1 que antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal el Gobierno presentará al Congreso un Marco Fiscal de Mediano Plazo que deberá ser discutido y aprobado durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto. Así mismo, según el artículo 7 de la misma Ley el impacto fiscal de un proyecto de ley que ordene gastos u otorgue beneficios tributarios debe hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Así mismo, que para esos propósitos habrá de incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias correspondientes los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

-El primer Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado por el Gobierno Nacional fue el que acompañó el proyecto de ley de presupuesto para la vigencia fiscal de 2005, radicado en la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes el 11 de junio de 2004. Así las cosas, la obligación de incluir expresamente en la exposición de motivos los costos fiscales de una iniciativa legislativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, sólo es aplicable a los proyectos radicados después de esa fecha (11 de junio de 2004).

-El proyecto de ley fue radicado en la Cámara de Representantes el 14 de noviembre de 2003, fecha para la cual no había entrado en vigencia la disposición contenida en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Apoya su posición en la Sentencia C-1113 de 2004.

-En la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes del proyecto de ley objetado, presentada el 28 de abril de 2004, aunque fue anterior a la presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo, se determinó el impacto fiscal del proyecto y se definió su fuente de financiamiento, puesto que, utilizando cifras del FOSYGA, se determinó que en el Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud se genera un excedente suficiente para atender la vinculación del grupo familiar de las madres comunitarias, con lo cual se desarrolla el principio de solidaridad del Sistema y se determinó el impacto fiscal del

proyecto.

-El Gobierno, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso 3 del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, puede, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y en cualquier tiempo durante el trámite del proyecto, rendir concepto sobre la viabilidad fiscal del mismo y su consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Sin embargo, a pesar de que funcionarios del Gobierno estuvieron presentes en todas las discusiones, guardaron silencio sobre las consideraciones fiscales hechas por los ponentes para el primer debate en Cámara. Por esa razón, mal puede ahora utilizar como argumento su omisión para objetarlo.

-A la luz de lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 95 de la Constitución es contrario al ordenamiento constitucional imponer a las madres comunitarias, quienes no son calificadas ni como trabajadoras dependientes ni como independientes, una carga mayor a la que le corresponde a todos los trabajadores del país por concepto de aportes al régimen contributivo.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

-Dado que la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud de las madres comunitarias y de su grupo familiar está directamente ligada al funcionamiento y operación del programa de los hogares comunitarios, ha de tenerse en cuenta que desde su creación, mediante la Ley 89 de 1988, se destinó el producto del incremento de un punto porcentual en los aportes que los empleadores efectúen al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para su funcionamiento y operación, y esa puede ser otra fuente de financiamiento de la parte de la cotización que no pagará la madre comunitaria.

-Cita apartes de la Sentencia C-1165 de 2000 para sustentar el carácter asistencial o prestacional y progresivo del derecho a la seguridad social, así como varios artículos de la Ley 100 de 1993 que sirven de fundamento legal al proyecto de ley, entre los cuales están el 6, 153, 156 y 160.

VI. INTERVENCIONES

Para efectos de hacer efectiva la intervención ciudadana, mediante Auto del 30 de enero de 2006 se ordenó fijar en lista el presente proceso por el término de tres (3) días, conforme a lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991. En cumplimiento de lo anterior, la Secretaría General lo fijó en lista el 31 del mismo mes y año y vencido el término se recibieron las siguientes intervenciones:

1. El Ministro de Hacienda y Crédito Público manifiesta que el proyecto de ley es inconstitucional por las razones que a continuación se consignan:

-La compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal pretende lograr un equilibrio fiscal de mediano plazo, que es el sustento para el logro de las metas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

En por lo menos tres de las ponencias presentadas con posterioridad a la expedición de la Ley 819 de 2003, que tiene carácter orgánico, no se incluyó el costo fiscal ni la fuente de financiación del mayor gasto que se genera, con lo cual se desconoce el artículo 7 de la referida Ley, según el cual es imperativo que durante el trámite y discusión de los proyectos de ley se establezca en todo momento el costo fiscal adicional que generaría el respectivo proyecto y se identifiquen las fuentes de financiamiento.

El cumplimiento de ese requisito no está atado a la existencia del Marco Fiscal de Mediano

Plazo, pero, sin embargo éste ya había sido expedido para el momento en que se surtieron los últimos debates.

-El Plan Financiero es un componente del Marco Fiscal de Mediano Plazo y en el mismo se incluyen los ingresos y gastos de varios sectores, entre ellos el del sector público no financiero que se define como la suma de los ingresos y gastos de todas las entidades públicas, incluidas las pertenecientes al sector de la seguridad social. Un proyecto de ley, ordenanza o acuerdo no es compatible con el Marco Fiscal cuando altera el balance fiscal del sector público no financiero previsto en el Plan Financiero.

-El proyecto de ley objetado contempla un beneficio tributario, al disminuir la contribución que hacen las madres comunitarias de un 8% a un 4%, con lo cual se disminuyen los ingresos en el sector de la seguridad social y se genera un mayor gasto en el mismo sector por la inclusión de su grupo familiar al régimen contributivo. Ello afecta el balance fiscal del sector de la seguridad social y por consiguiente el balance fiscal del Gobierno nacional central.

-No es acertado afirmar que la financiación del régimen contributivo, en el caso de las madres comunitarias, provenga exclusivamente de aportes parafiscales, puesto que, de una parte, emana de la Subcuenta de Solidaridad del Fosyga, a la cual concurren entre otros recursos el Presupuesto General de la Nación, a través del denominado Paripassu y, de otra parte, de los rendimientos financieros de todas las subcuentas del Fosyga -la promoción y prevención, la de Ecat, la de Solidaridad y la de Compensación-. Así, en el artículo 3, concordante con el 4, de la Ley 509 de 1999, que no es modificado por el proyecto de ley objetado, se señala el mecanismo de financiación. De allí se extrae que los aportes del 8% dispuesto en la Ley 509 de 1999 no resultan suficientes para cubrir los costos que supone su afiliación al régimen contributivo y se hace necesario que la Subcuenta de Solidaridad, financiada con recursos parafiscales y fiscales y los rendimientos del Fosyga, cubran esa diferencia, y lo que aún haga falta, lo terminará financiando la Subcuenta de Compensación.

Así las cosas, la disminución del porcentaje de aportes al 4% en el proyecto de ley objetado y la inclusión de su grupo familiar, hace que ese aporte cubra aún menos los costos que se derivan de la afiliación y no se puede desconocer que de los excedentes del Sistema no se han descontado las contingencias propias del régimen contributivo.

-Las contribuciones parafiscales de que trata el proyecto de ley constituyen en estricto sentido un tributo y la disminución en su tarifa del 8% al 4% genera un beneficio tributario a favor de las madres comunitarias y de su grupo familiar.

2. Nelson Germán Velásquez Pabón en su escrito manifiesta estar en total acuerdo con la posición adoptada por el Procurador General de la Nación y agrega que la Ley 89 de 1988, mediante la cual se crearon los hogares comunitarios, dispuso un incremento de un punto porcentual (el 2% subió al 3%) en los aportes que los empleadores deben efectuar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para su financiamiento y operación. De manera que los gastos en que se incurran pueden ser cubiertos con los dineros recaudados por ese concepto.

VII. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en su concepto presentado el 12 de diciembre de 2005, consideró infundadas las objeciones presidenciales formuladas y solicitó a la Corte declarar exequible el proyecto de ley n.° 239/05 Senado – 165/03 Cámara, habida cuenta que para la fecha en que fue presentado el mismo no había Marco Fiscal de Mediano Plazo, y además porque la materia que regula el aludido proyecto no se relaciona con aquellas a las que se

refiere la Ley 819 de 2003. Sus argumentos se pueden sintetizar así:

-Es evidente que las leyes ordinarias deben ajustarse no sólo a la Constitución sino a lo dispuesto por las leyes orgánicas, dado que éstas por su naturaleza sirven de parámetro de constitucionalidad. La Ley 819 de 2003 es una ley orgánica en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y en su artículo 7 se establece que todo proyecto de ley que ordene gasto y otorgue beneficios tributarios debe incluir un análisis de su impacto fiscal, el cual debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En estricto sentido podría afirmarse que el proyecto de ley objetado no cumplió con esa exigencia. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el Marco Fiscal de Mediano Plazo para la vigencia fiscal de 2005 fue presentado en las comisiones económicas de Cámara y Senado el 11 de junio de 2004, es decir, con posterioridad a la presentación del proyecto de ley objetado, cuestión que tuvo lugar el 14 de noviembre de 2003. Por manera que para la fecha de radicación no podía cumplir con el análisis de impacto fiscal compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, puesto que para esa fecha éste no existía.

-Tanto del texto de la Ley 819 de 2003 como de la exposición de motivos se concluye que dicha normatividad regula con carácter orgánico asuntos presupuestales. Su artículo 7 tiene la misma naturaleza presupuestal, por lo que los requisitos de análisis de impacto fiscal y la compatibilidad de éste con el Marco Fiscal de Mediano Plazo se refieren exclusivamente al marco presupuestal, y el gasto de que trata el proyecto de ley objetado se financia con recursos parafiscales y no presupuestales. En consecuencia, no le es exigible el requisito señalado en el artículo 7 que echa de menos el Gobierno en las objeciones presentadas.

-La ley orgánica de presupuesto regula lo concerniente a la programación, preparación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación. Las contribuciones parafiscales no forman parte del presupuesto de rentas en el sentido de estar destinadas a

financiar los gastos de la Nación incluidos en la ley de apropiaciones, debido a que su causación, recaudo y destinación son de carácter específico.

-El requisito previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 sólo es procedente cuando se trata de impuestos directos o indirectos y cuando el gasto que se ordene deba ser cubierto con recursos asignados en los presupuestos de gastos nacionales o leyes de apropiaciones. En ese sentido, el proyecto de ley objetado lo que pretende es unificar la afiliación de las madres comunitarias y de sus núcleos familiares al régimen contributivo de seguridad social, de donde resulta que dicho régimen asume los costos de la prestación de los servicios médicos derivados de tal afiliación y por consiguiente desaparece la responsabilidad financiera del régimen subsidiado (existente en la Ley 509 de 1999). A esa conclusión se arriba por cuanto con el proyecto de ley quedan derogados los artículos 2 y 3 de la Ley 509 de 1999.

Como los aportes que se hacen dentro del régimen contributivo son contribuciones parafiscales y no ingresos tributarios a manera de impuestos directos o indirectos, la disminución del porcentaje de cotización prevista en el proyecto de ley del 8% al 4% si bien es un beneficio contributivo, no es un beneficio tributario desde el punto de vista presupuestal, y en ese orden no requería cumplir con el requisito del artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

-La financiación del régimen contributivo es parafiscal, toda vez que se hace totalmente con los aportes provenientes de afiliaciones, por ello no requiere aportes procedentes de presupuestos públicos, y las normas de seguridad social en salud no contemplan esta posibilidad de financiación. Dicho régimen genera superávit financiero, el cual fue estimado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo para la vigencia de 2005 en cien mil millones de pesos, y se ve reforzado con la disminución en el índice de desempleo.

-Es el principio de solidaridad el que justifica el proyecto de ley objetado y el superávit estimado que arroja la subcuenta de compensación permite la viabilidad financiera de esa decisión.

VIII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

1. Competencia

Conforme a lo dispuesto por los artículos 167 -inciso 4- y 241 -numeral 8- de la Carta Política la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las normas objetadas por el Gobierno Nacional.

2. El término para formular las objeciones y su trámite en el Congreso de la República

2.1. El Constituyente previó expresamente que el Gobierno tuviera un término preciso para devolver al Congreso, con objeciones, los proyectos de ley. En esa medida si el proyecto contiene no más de 20 artículos, tendrá 6 días; si contiene de 21 a 50 artículos, dispondrá de 10 días, y si consta de más de 50 artículos, gozará de hasta 20 días para tal fin17. Esos días -lo ha manifestado la jurisprudencia18- son hábiles y completos, de forma que el conteo debe realizarse a partir del día siguiente a aquel en que el proyecto fue recibido para la correspondiente sanción presidencial.

En el presente caso se advierte que mediante oficio fechado el 27 de junio de 2005 la

Presidenta de la Cámara de Representantes remitió al Presidente de la República el proyecto de ley para su correspondiente sanción, pero en el Departamento Administrativo de la Presidencia fue recibido el 18 de julio de 2005, y el Gobierno Nacional lo devolvió con objeciones el 27 de julio del mismo año.

Si se tiene en cuenta que el proyecto de ley contiene 4 artículos, motivo por el cual el término aplicable era el de 6 días y que el día 20 de julio de 2005 fue festivo y los días 23 y 24 de julio siguientes cayeron en sábado y domingo, se concluye que se respetó dicho plazo constitucional.

2.2. Una vez devuelto el proyecto de ley con objeciones, se presentó ponencia conjunta, la cual fue considerada y aprobada por la Plenaria de la Cámara de Representantes en sesión del 1 de noviembre de 200519, previo su anuncio en sesión del 26 de octubre del mismo año20 y en la Plenaria del Senado de la República en sesión del 2 de noviembre de 200521, previo su anuncio en las sesiones del 25 y 26 de octubre y del 1 de noviembre de 2005.

De allí resulta que el Congreso de la República se pronunció dentro del término máximo de dos legislaturas sobre las objeciones presidenciales22.

3. Examen material de las objeciones

3.1. El problema jurídico

Para el Presidente de la República el proyecto de ley desconoce la Ley 819 de 2003 y por ende el artículo 151 de la Constitución Política, por cuanto no es compatible con el Marco

Fiscal de Mediano Plazo, requisito exigido por el artículo 7, en concordancia con el 1 de la misma Ley.

Considera que el proyecto de ley no cumplió con las exigencias hechas por la Ley orgánica, en la medida en que en su artículo 2 otorga beneficios tributarios al reducir el aporte de las madres comunitarias al Sistema de Seguridad Social en Salud del 8% al 4% de las sumas que reciben por concepto del Instituto de Bienestar Familiar.

El Congreso de la República insiste en la constitucionalidad del proyecto debido a que cuando fue radicado en la Secretaría de la Cámara de Representantes aún no había entrado en vigencia la Ley 819 de 2003. Sin embargo, considera que en la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes se determinó el impacto fiscal del proyecto y se definió su fuente de financiamiento. Así mismo, que el Gobierno no puede, a través de las objeciones, excusar su omisión, toda vez que durante el trámite legislativo guardó silencio sobre los asuntos fiscales propuestos.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Teniendo en cuenta lo anterior, debe la Corte resolver si le asiste o no razón al Presidente de la República en relación con las objeciones formuladas al proyecto de ley, por la presunta violación del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y la consecuente vulneración del artículo 151 de la Carta Política.

Para tal fin habrá de resolver, en primer lugar, si le es aplicable la exigencia de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo a un proyecto de ley que fue radicado antes de existir dicho Marco Fiscal; y, en segundo lugar, en caso de que lo anterior se

resuelva afirmativamente, si el proyecto de ley objetado cumplió o no con lo dispuesto en la Ley 819 de 2003.

3.2. La existencia del Marco Fiscal de Mediano Plazo al que se refiere la Ley 819 de 2003 como requisito previo a la tramitación de un proyecto de ley

Por expresa disposición del Constituyente de 1991 las leyes orgánicas gozan de una prerrogativa especial a las demás leyes "por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas"23. Dado su carácter superior, la actividad legislativa está sujeta a ellas y constituyen una pauta a seguir en determinadas materias. En ese orden, el control de constitucionalidad implica que se confronte la norma objeto de reproche no solamente con los preceptos constitucionales, sino también con la respectiva norma orgánica24.

La Ley 819 del 9 de julio de 2003 "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", dispone en su artículo 1 que "antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal el Gobierno Nacional presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto".

La exigencia de compatibilidad de un proyecto de ley con el Marco Fiscal se encuentra contenida en el artículo 7 de la Ley, que dice:

"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 contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

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

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces".

De acuerdo con lo expuesto, la norma orgánica exige (i) que en los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios el impacto fiscal debe hacerse explícito en todo momento y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo; (ii) que para cumplir con ese fin, tanto en la exposición de motivos del proyecto como en las ponencias de trámite respectivas, deberán incluirse expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo; y (iii) que el

Ministro de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite legislativo, tiene el deber de conceptuar sobre la consistencia de los informes efectuados, concepto que no puede ir en contravía con el Marco Fiscal el cual debe publicarse en la Gaceta del Congreso.

Ahora bien, ese requerimiento en el trámite legislativo tiene tres connotaciones importantes. Primero, que es exigible sólo para los proyectos de ley que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios; segundo, que el mismo debe cumplirse en todo momento, es decir, durante todo el trámite legislativo -tanto en la exposición de motivos, como en las ponencias-, y, tercero, que el Marco Fiscal es un referente obligatorio para el análisis del impacto fiscal de los proyectos de ley.

Entones ¿qué sucede si al iniciarse el trámite legislativo de un proyecto de ley no existe un Marco Fiscal al cual pueda sujetarse dicho proyecto? Considera la Corte que en ese evento no es posible exigir el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y, por consiguiente, la compatibilidad del mismo con el Marco Fiscal.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La ley orgánica es clara y precisa al pretender que ese procedimiento consagrado en el artículo 7 deba seguirse durante todo el trámite de la ley. Es por ello que en el inciso segundo dispone que la inclusión de los costos fiscales y la fuente de ingreso generada para su financiamiento debe incluirse en la exposición de motivos del proyecto, esto es, desde su radicación en la Comisión correspondiente, como en las ponencias. Ello presenta relevancia si se tiene en cuenta la fecha de entrada en vigencia de la Ley 819 de 2003 -9 de julio-, la existencia del Marco Fiscal de Mediano Plazo, al que se alude en los artículos 1 y 7 de la Ley aludida, y la fecha en que se inició el trámite legislativo del proyecto de ley que se examina.

Al respecto la Corte manifestó en la Sentencia C-1113 del 8 de noviembre de 200425:

"...en la medida en que el proyecto donde se contienen los artículos objetados fue presentado a consideración del Congreso con su respectiva exposición de motivos el 25 de octubre de 2002; la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes publicada el 9 de diciembre de 2002; la ponencia para segundo debate en Plenaria de la Cámara de Representantes publicada el 29 de mayo de 2003, es claro que en relación con la exposición de motivos y con las ponencias para primero y segundo debate en la Cámara de Representantes mal podía exigirse el cumplimiento de un requisito establecido en una norma que entró a regir en una fecha posterior a la presentación y publicación de los referidos textos.

Empero en relación con las ponencias para primero y segundo debate en el Senado de la República -publicadas respectivamente en noviembre 15 de 2003 y mayo 19 de 2004- dicho argumento no es de recibo pues éstas fueron radicadas y publicadas después de la entrada en vigencia de la Ley 819 de 2003 -a saber el 9 de julio de 2003-.

¿Significa esto entonces que el requisito aludido resultaba exigible en estos casos y por tanto asiste razón al Gobierno en cuanto a la objeción planteada?

La respuesta es negativa. En efecto como lo ponen igualmente de presente tanto los Honorables Congresistas en su informe sobre las objeciones formuladas en este caso, como el señor Procurador General de la Nación, para la fecha en que se surtió el trámite del proyecto de ley sub exámine no había sido expedido por el Gobierno Nacional el Marco Fiscal de Mediano Plazo exigido al Gobierno por el artículo 1° de la Ley 819 de 2003 y que de acuerdo con el artículo 7º de la misma ley debe servir de referente para el análisis de impacto fiscal a efectuar en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas de los proyectos que ordenen el gasto.

Y la razón para ello es bien simple. Dado que la promulgación de la citada Ley 819 tuvo lugar el 9 de julio de 2003 (Diario Oficial No. 45.423 de la misma fecha), resulta apenas lógico concluir que la exigencia para el Gobierno dispuesta en la norma transcrita, valga redundar, la de presentar antes del 15 de junio de 2003 un marco fiscal de mediano plazo a las comisiones económicas del Congreso, no podía hacerse exigible para el trámite de la Ley Anual del presupuesto de 2004, ya que la norma que la contenía se expidió con posterioridad a la fecha límite dispuesta para el cumplimiento de esa obligación.

Fue así entonces, como el Gobierno presentó el 29 de agosto de 2003 el entonces proyecto de ley identificado con el No. 90 Senado, 89 Cámara, el cual se publicó en la Gaceta del Congreso No. 447 de 2003, sin que se hiciera referencia alguna al aludido requisito, respecto del cual, por razones obvias, tampoco mereció una mención en la ponencia de la que conocieron las Comisiones Conjuntas de Senado y Cámara que se publicó en la Gaceta del Congreso No. 487 de 2003.26

Ahora bien, dado que el cumplimiento de dicha norma no podía exigirse del Gobierno, ninguna razón cabe para afirmar que sí resultaba exigible para el Congreso de la República en el trámite del proyecto en que se contienen los artículos objetados.

En efecto, la posibilidad de cumplir con la exigencia señalada en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 suponía la existencia del Marco Fiscal de Mediano Plazo, establecido como referente necesario para el análisis del impacto fiscal de las normas objetadas por el Gobierno, pero debido a que ello no era así, mal puede considerarse que el Congreso de la República desconoció dicho artículo 7º en el trámite del proyecto en que se contienen las normas objetadas".

Teniendo en cuenta que el Marco Fiscal de Mediano Plazo debe servir de referente para el análisis del impacto fiscal que debe efectuarse en la exposición de motivos y en las ponencias de un proyecto de ley que ordene gasto u otorgue un beneficio tributario, si ese Marco Fiscal no ha sido expedido cuando el trámite legislativo se inicia, no puede serle exigido al respectivo proyecto de ley.

Ahora bien, el Marco Fiscal de Mediano Plazo fue presentado por el Gobierno el 11 de junio de 200427 y fue estudiado y discutido durante la misma legislatura.

El proyecto de ley objeto de análisis fue radicado el 14 de noviembre de 2003 ante la Secretaría de la Cámara de Representantes, la ponencia para primer debate en la Cámara fue publicada el 4 de mayo de 2004, fue aprobado por la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara el 1 de junio de 2004, fue aprobado en la Plenaria de la Cámara el 13 de diciembre de 2004, el 1 de junio de 2005 se aprobó en la Comisión Séptima del Senado de la República y el 15 de junio del mismo año se aprobó en Plenaria de esa célula legislativa.

De lo anterior se colige que desde el momento en que fue radicado el proyecto de ley y hasta su aprobación en primer debate en la Cámara de Representantes, inclusive, no existía Marco Fiscal de Mediano Plazo, por lo que no requería cumplir con el requisito señalado en el artículo 7 de la Ley 819 de 200328.

Debe la Corte advertir que a pesar de que el Gobierno estuvo presente en los debates parlamentarios, no se pronunció sobre la posible incompatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal ni sobre las referencias que se hicieron en la ponencia en Cámara de Representantes relacionadas con la viabilidad financiera. Solamente el día anterior al último debate en el

Senado de la República, remitió un escrito sobre el punto.

Así las cosas, como no era necesario que el proyecto de ley cumpliera con el requisito impuesto por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, echado de menos por el Gobierno Nacional, las objeciones son infundadas.

No entra la Corte a resolver el segundo de los problemas jurídicos planteados toda vez que, si aun en gracia de discusión la materia del proyecto de ley encajara en una de las categorías previstas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, la objeción en ese sentido sería también infundada puesto que, como se vio, no era necesario observar el procedimiento señalado en la aludida disposición.

IX. DECISIÓN

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En mérito a las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar INFUNDADAS las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional al Proyecto de ley n.° 239/05 Senado – 165/03 Cámara, “POR LA CUAL SE VINCULA EL NÚCLEO FAMILIAR DE LAS MADRES COMUNITARIAS AL SISTEMA GENERAL DE

SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Segundo.- Como consecuencia de lo anterior, declarar EXEQUIBLE el Proyecto de ley n.° 239/05 Senado – 165/03 Cámara, "POR LA CUAL SE VINCULA EL NÚCLEO FAMILIAR DE LAS MADRES COMUNITARIAS AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

AUSENTE EN COMISION

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

1 Folios 166 a 172 del expediente.

2 Folios 163 y 164 del expediente.

3 Folio 133 del expediente. Gaceta del Congreso n.° 405 del 5 de agosto de 2004.

4 Folios 91 y 93 del expediente. Gaceta del Congreso n.° 49 del 14 de febrero de 2005.

5 Folio 90 del expediente.

6 Folio 72 del expediente. Acta n.° 46 del 1 de junio de 2005 que fue aportada al expediente en CD.-R.

7 Folio 47 del expediente. Gaceta del Congreso n.° 476 del 3 de agosto de 2005.

8 Folios 36 y 41 del expediente. Gacetas del Congreso n.° 515 del 10 de agosto de 2005 y 521 del 12 de agosto de 2005.

9 Folio 24 del expediente.

10 Folios 22 y 23 del expediente.

11 Folios 14 a 21 del expediente.

12 Folio 13 del expediente.

13 Folio 3 del expediente.

14 Folios 50 a 58 del expediente.

15 Folio 13 del expediente.

16 Folio 3 del expediente.

17 Art. 166 C.P.

18 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-510 del 8 de octubre de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-063 del 6 de febrero de 2002 y C-068 del 3 de febrero de 2004 (M.P. Jaime

Araujo Rentería).

19 Folio 13 del expediente.

20 Ello consta en la sustanciación de objeciones suscrita por el Secretario General de la Cámara de Representantes (folio 13 del expediente)

21 Folio 3 del expediente.

22 Ver al respecto las sentencias C-068 del 3 de febrero de 2004 (M.P. Jaime Araujo Rentería), C-069 del 3 de febrero de 2004 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) y C-433 del 6 de mayo de 2004.

23 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-337 el 19 de agosto de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)

24 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1379 del 11 de octubre de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

25 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

26 De acuerdo con lo reseñado en este informe de ponencia la presentación del proyecto se realizó así: "El pasado 29 de julio, el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministro de Hacienda y Crédito Público, puso a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Gastos de la Nación, PGN, para el año 2004, aforado por valor de $77.6 billones. El 13 de agosto siguiente, las comisiones terceras y cuartas del Senado y de la Cámara de Representantes en sesión conjunta, después de analizar con detenimiento el mencionado proyecto y de escuchar la posición del Gerente del Banco de la República, del Contralor General de la República y de otros distinguidos analistas, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 del EOP, devolvieron al Ejecutivo dicho proyecto de ley, por considerar que este no se ajustaba a los preceptos de la Ley Orgánica del Presupuesto. Como resultado de esta decisión, el 29 de agosto el Ministro de Hacienda y Crédito Público radicó nuevamente el Proyecto de ley, con los ajustes y explicaciones exigidas por las honorables Comisiones Económicas."

27 Gaceta del Congreso n.° 399 del 2 de agosto de 2004.

28 El trámite legislativo dado a este proyecto de ley difiere, respecto a fechas de publicación de primera ponencia y aprobación en primer debate, del trámite dado al proyecto de ley que se estudió en la Sentencia C-874 del 23 de agosto de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).