

Sentencia C-1707/00

INICIATIVA LEGISLATIVA-Definición

La iniciativa legislativa es la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para concurrir a presentar proyectos de ley ante el Congreso, con el fin de que éste proceda a darles el respectivo trámite de aprobación.

INICIATIVA LEGISLATIVA-Gobierno y congresistas

INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA-Finanzas públicas y estructura y reforma de administración

INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO-Exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales

INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO-Concepto y alcance

INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO-Intervención y coadyuvancia

INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA-Coadyuvancia

INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO-No ejercicio ni convalidación

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Naturaleza jurídica de recursos/TRIBUTO-Exención

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Exoneración de pagos compartidos, cuotas moderadoras y copagos

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Tarifa de contribución/SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Financiación global

REGIMEN SUBSIDIADO DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Financiación

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Carácter parafiscal de cotización

OBJECION PRESIDENCIAL-Vicio de procedimiento en proyecto

PROYECTO DE LEY-Vicio de procedimiento/INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA-Vulneración

INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA EN TRIBUTO-Vulneración

Referencia: expediente OP-037

Magistrado Ponente:

Dra. CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D.C., doce (12) de diciembre de dos mil (2000).

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio de fecha quince (15) de noviembre de 2000, recibido en la Secretaría General el día veintitrés (23) de noviembre del mismo año, el Presidente del Senado de la República remitió a la Corte Constitucional el proyecto de ley 26/98 Senado - 207/99 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 ARTICULO 187 DE LA LEY 100 DE 1993", con el fin de que este organismo de control resolviera sobre las objeciones de inconstitucionalidad que el Presidente de la República le formuló al referido proyecto, las cuales fueron declaradas infundadas por las plenarias de Senado y Cámara.

II. TRAMITE LEGISLATIVO

El proyecto de ley 26/98 Senado - 207/99 Cámara, se debatió en el Congreso de la República y el trámite cumplido en ambas Cámaras fue el siguiente:

- El 28 de julio de 1998, el senador ALFONSO ANGARITA BARACALDO presentó ante la Secretaría General del Senado de la República el proyecto de ley número 26/98, "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 ARTICULO 187 DE LA LEY 100 DE 1993", siendo repartido en la misma fecha a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de esa célula legislativa quien designó como ponente, para el 1º y 2º debate, al h. Senador JOSE IGNACIO MESA BETANCUR.

- Los días treinta (30) de marzo y doce (12) de junio de 1999, los señores ministros de Hacienda y Crédito Público y de Salud, advirtieron por escrito al Senado el desconocimiento de la exigencia formal contenida en el artículo 154 Superior, y la total inconformidad del Gobierno Nacional con el contenido material de las disposiciones del proyecto.

- El día dieciséis (16) de junio de 1999, el proyecto fue debatido y aprobado por la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República y el día seis (6) de diciembre de la misma anualidad, se debatió y aprobó por la plenaria de esa Corporación.

- Mediante oficio del 7 de diciembre de 1999, el presidente del Senado de la República remitió a la Cámara de Representantes el proyecto de ley 26/98 para que dicha célula completara el trámite legislativo exigido por el artículo 157 de la Constitución Política. En la misma fecha, dicho proyecto fue recibido y radicado por la Secretaría General de la Cámara de Representantes bajo el número 207/99 Cámara quien, a su vez, lo repartió a la Comisión Séptima Constitucional Permanente. El día 18 de febrero de 2000, la aludida comisión designó como ponente, para 1º y 2º debate, al h. Representante LUIS ANTONIO PINZON ZAMORA.

El día veinticuatro (24) de mayo de 2000, el proyecto de ley fue debatido y aprobado por la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y el día diecinueve (19) de junio de 2000, se debatió y aprobó por la plenaria de esa célula legislativa.

- El mismo día en que se votó el proyecto de ley en la plenaria de la Cámara de Representantes, las mesas directivas de Senado y Cámara integraron una comisión accidental conformada por los congresistas que actuaron como ponentes en ambas células legislativas, con el propósito de unificar el texto definitivo del proyecto. En sesión plenaria del 20 de junio de 2000, el Senado y la Cámara de Representantes aprobaron el informe presentado por los miembros de la comisión conciliadora quienes a su vez decidieron “acoger el texto definitivo aprobado en plenaria de la Cámara de Representantes el día 19 de junio de 2000”.

- En cumplimiento de lo ordenado por los artículos 165 de la Constitución Política y 196 de la Ley 5ª de 1992, el día veintisiete (27) de junio de 2000 el presidente del h. Senado de la República envió al Presidente de la República, para su respectiva sanción, el proyecto de ley

26/98 Senado - 207/99 Cámara. El proyecto fue recibido el diez (10) de julio del 2000 y el diecisiete (17) del mismo mes y año, el Gobierno Nacional, aduciendo razones de inconstitucionalidad formal y material, procedió a devolver el referido proyecto sin la correspondiente sanción ejecutiva.

- Las mesas directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, ante la tacha de inconstitucionalidad que formuló el Ejecutivo contra el proyecto de ley 26/98 Senado - 207/99 Cámara, nombraron sendas comisiones accidentales para que rindieran el concepto de rigor. Así, en sesiones de los días 3 de octubre y 9 de noviembre de 2000, las plenarias del Senado y la Cámara de Representantes, respectivamente, aprobaron por unanimidad los informes sobre las objeciones presidenciales en los que se insistió en la constitucionalidad del proyecto de ley.

- De esta manera, invocando el mandato contenido en el inciso 3° del artículo 167 de la Constitución Política, el presidente del Senado de la República puso a disposición de esta Corporación el proyecto de ley 26/98 Senado - 207/99 Cámara, para que sea éste organismo de control constitucional el que decida sobre su exequibilidad.

III. TEXTO DEL PROYECTO OBJETADO.

El texto del proyecto de ley 26/98 Senado - 207/99 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", es del siguiente tenor literal:

"EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Adiciónese el contenido del artículo 187 de la Ley 100 de 1993 con el siguiente párrafo:

PARAGRAFO 2°. Los pensionados por jubilación, invalidez, vejez, sustitución o sobrevivientes y sus beneficiarios, de los sectores público, oficial, semioficial en todos sus ordenes, así como en el sector privado y los seguros sociales, hasta dos (2) salarios mínimos, quedan exentos de los pagos compartidos, cuotas moderadoras y copagos, para acceder a la prestación de

servicios de salud en el sistema de seguridad social.

ARTICULO SEGUNDO: La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.”

IV. LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES.

El Presidente de la República objetó la constitucionalidad del proyecto de la referencia, por considerar que su iniciativa y trámite se produjeron en abierta contradicción a lo ordenado por los incisos 2° y 4° del artículo 154 de la Constitución Política. Igualmente, desde el punto de vista de su contenido material, consideró el Ejecutivo que el párrafo 2° del artículo 1° resulta contrario a los principios de igualdad y solidaridad social contenidos en los artículos 13 y 48 del Estatuto Fundamental.

1. Objeciones por vicios de trámite

Sostiene el Presidente que el proyecto objetado, en cuanto exonera a un sector de los pensionados -los que reciben hasta 2 salarios mínimos mensuales- del pago de las cuotas moderadoras y copagos para acceder al sistema de seguridad social en salud, desconoce 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. A su juicio, partiendo del supuesto de que los aportes a la seguridad social -cuotas moderadoras y copagos- constituyen, según la jurisprudencia constitucional, contribuciones parafiscales, el proyecto de ley requería de la iniciativa gubernamental, circunstancia que en ningún momento se dio ya que el mismo se originó en el Senado de la República sin que mediara consentimiento por parte del Ejecutivo.

Igualmente, considera el Gobierno que el proyecto objetado viola el inciso 4° del artículo 154 de la Carta, pues dicha norma “exige que los proyectos de ley relacionados con los tributos deben iniciar su trámite por Cámara y ocurre que el proyecto objetado inició su trámite por el Senado”.

2. Objeciones por vicios de fondo

En cuanto al contenido material del proyecto -parágrafo 2° del artículo 1°-, entiende el Ejecutivo que exonerar a los pensionados del pago de las cuotas moderadoras y copagos “quebranta el esquema de participación de la sociedad en la financiación del sistema, contrariando el principio de solidaridad consagrado en el artículo 48 de la Constitución Política...”. Aduce que si la finalidad de los aportes es racionalizar el servicio de salud y contribuir a financiar el Sistema General de Seguridad Social en su Régimen Subsidiado, no es posible establecer exenciones que tiendan a disminuir el flujo de recursos y, por contera, a desmejorar y disminuir la cobertura del servicio público de salud.

Finalmente, el Presidente sostiene que el proyecto “establece un tratamiento desigual sin que exista justificación suficiente, al introducir discriminaciones en el uso del sistema de salud entre los diferentes afiliados y beneficiarios del Sistema, por cuanto obliga a las EPS a brindar a un sector de los pensionados unos beneficios, exonerándolos de participar en su financiación y de su deber constitucional de contribuir, en la medida de su capacidad económica, al mantenimiento del sistema, mientras que el resto de los afiliados para recibir estos mismos beneficios, deben contribuir de acuerdo a su capacidad económica.”

V. RAZONES PARA DECLARAR INFUNDADAS LAS OBJECIONES POR PARTE DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA.

Por su parte, las Comisiones Accidentales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, propusieron a las respectivas plenarias declarar infundadas las objeciones presidenciales e insistir en la constitucionalidad del proyecto de ley -como en efecto se hizo-, argumentando que el mismo no viola los principios de igualdad y solidaridad social pues, por su intermedio, se busca darle prevalencia a la primacía de la persona humana sobre la estructura social injusta prevista en la Ley 100 de 1993 y, desde esa perspectiva, debe optarse por favorecer los intereses de los pensionados.

A este respecto, los informes de las comisiones accidentales integradas por las dos células legislativas coinciden en afirmar que conforme a la Ley 100 de 1993, “La situación de los pensionados es ambigua puesto que si bien el artículo 157 expresamente los considera afiliados al sistema, el artículo 15 no los tiene en cuenta como tales, puesto que en caso de los pensionados no existe contrato de trabajo que es la condición para ser afiliado.” Así, aducen que existen dos disposiciones legales absolutamente contradictorias que “obedecen

a dos visiones del alcance de la seguridad social como derecho fundamental". La primera, el artículo 15, "considera que a lo largo de los veinte años y cubiertas las semanas de cotización, el trabajador ha pagado la totalidad del valor de su seguro y pasa a ser un acreedor del Sistema quien le retribuye mediante el pago de la mesada." La segunda, el artículo 157, "considera que [en el campo de la salud] el jubilado debe seguir pagando a perpetuidad, deduciéndosele el aporte de lo correspondiente a su mesada". Esta contradicción, a juicio del Congreso, debe resolverse a favor de los pensionados y jubilados porque, en efecto, "durante su vida de trabajadores o servidores públicos cubrieron el valor de su seguro tanto en pensiones como en salud", con el agravante que en su condición de pensionados deben asumir la totalidad de la cotización para salud que asciende al 12% del valor de la mesada, hecho que no ocurre tratándose de trabajadores vinculados mediante contrato de trabajo quienes sólo deben aportar el 4% ya que el 8% corresponde al patrono.

En cuanto tiene que ver con el presunto desconocimiento del artículo 154 de la Carta, consideró el Congreso que dicha norma "tiene un carácter formal o procedimental pues versa sobre la iniciativa del Gobierno; no obstante, la misma Constitución establece que en caso de conflicto de normas una sobre lo sustantivo y otra sobre lo procedimental, prima la primera. Con mayor razón, cuando se trata de hacer valer el carácter social del Estado de derecho."

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

En el concepto de rigor, el procurador general de la Nación solicitó a la Corte Constitucional que declarara fundadas las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional en relación con el proyecto de ley 26/98 Senado - 207/99 Cámara.

En punto a la objeciones formuladas por vicios de procedimiento, el procurador argumenta que el Congreso, al comenzar el estudio del proyecto en el Senado de la República y por iniciativa parlamentaria, violó los incisos 2° y 4° del artículo 154 de la Constitución Política. Inicialmente, por cuanto los aportes obligatorios que se deben al Régimen de la Seguridad Social -cuotas moderadoras o copagos-, tienen el carácter de contribuciones parafiscales y, en esa medida, la iniciativa legislativa de los proyectos de ley que pretendan establecer exenciones al pago de dichos aportes la tiene el Gobierno Nacional y no el Parlamento. Como consecuencia de la anterior, por cuanto los proyectos de ley relativos a tributos deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes y no en el Senado como ocurrió en el presente

caso.

Respecto a los cargos que se formulan directamente contra el párrafo 2° del artículo 1° del proyecto objetado, el Ministerio Público, amparado en la jurisprudencia constitucional, considera que el mismo sí vulnera los principios de igualdad y solidaridad social. A este respecto, aduce que “[e]n el Estado social de derecho, la solidaridad se constituye en presupuesto de un orden justo y, el Estado, la Sociedad y los particulares están llamados a participar en los procesos que tienden a satisfacer las necesidades sociales”. Bajo este criterio -afirma-, si las cuotas moderadoras y los copagos constituyen aquellos recursos que son utilizados para la prestación del servicio de salud y para ayudar a financiar la mayor cobertura del Sistema de Seguridad Social, no resulta válido liberar a un grupo de particulares -los pensionados- del deber social de contribuir con sus aportes proporcionales al sostenimiento de dicho sistema; en mayor medida, si los pensionados, cuando detentaron la condición de trabajadores activos, se beneficiaron de que los aportes en salud no fueran excesivos (4%) ya que compartieron la cotización con sus respectivos patronos (8%).

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las normas objetadas por el Presidente de la República, por expreso mandato de los artículos 167 inciso tercero y 241 numeral 8° de la Carta Política.

2. Lo que se debate

A través del proyecto de ley 26/98 Senado - 207/99 Cámara, el Congreso de la República procedió a adicionar el contenido material del artículo 187 de la Ley 100 de 1993 “Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones”, en el sentido de exonerar a los pensionados que reciben hasta dos salarios mínimos mensuales, del pago de las cuotas moderadoras y copagos para acceder a la prestación de los servicios de salud dentro del Sistema de Seguridad Social.

El Gobierno Nacional objetó la constitucionalidad del citado proyecto, por considerar que el mismo, en cuanto tiende a establecer exenciones al pago de una contribución parafiscal,

debió tramitarse a iniciativa del Gobierno e iniciar su estudio en la Cámara de representantes, tal como lo exige el artículo 154 de la Carta Política. Adicionalmente, cuestiona el contenido material de la adición propuesta ya que, a su juicio, la circunstancia de pretender liberar a los pensionados del pago de los aportes en salud va en contravía de los principios de igualdad y solidaridad, llamados por los artículos 13 y 48 de la Constitución a gobernar el Sistema de Seguridad Social Integral.

Por su parte, el Congreso insistió en la constitucionalidad del proyecto, argumentando que éste persigue un objetivo social claro que supera los eventuales vicios de procedimiento que hayan podido presentarse en su tramitación. El señor Procurador General de la Nación, en el escrito de intervención, avaló en su integridad las objeciones formuladas por el Presidente de la República y, desde esa perspectiva, procedió a solicitar a la Corte Constitucional que las declarara fundadas.

Así, teniendo en cuenta la finalidad perseguida con el proyecto impugnado, las objeciones que fueron formuladas por el Gobierno Nacional, los argumentos utilizados por el Congreso para insistir en su constitucionalidad y el concepto rendido por el Ministerio Público, le corresponde a la Corte determinar, inicialmente, si el legislador desconoció el mandato contenido en el artículo 154 Superior que, por un lado, le reconoce al Gobierno Nacional la iniciativa legislativa para dictar o reformar las leyes que decreten exenciones tributarias y, por el otro, exige que los proyectos de ley relativos a tributos inicien su trámite en la Cámara de Representantes. En caso de que los vicios de trámite atribuidos al referido proyecto de ley no estén llamados a prosperar, deberá la Corte determinar si el parágrafo 2° de su artículo 1° viola los principios de igualdad y solidaridad social, al exonerar a los pensionados del pago de las cuotas moderadoras que garantizan el acceso al servicio de Seguridad Social en salud.

3. Solución al problema

3.1 La consagración constitucional de la iniciativa legislativa reservada.

Dentro de los aspectos que se relacionan con el proceso de formación de las leyes, la Constitución desarrolla el tema de la iniciativa legislativa que, como lo ha venido señalando esta Corporación en abundante jurisprudencia, no es otra cosa que la facultad atribuida a

diferentes actores políticos y sociales para concurrir a presentar proyectos de ley ante el Congreso, con el fin de que éste proceda a darles el respectivo trámite de aprobación. Por eso, cuando la Constitución define las reglas de la iniciativa, está indicando la forma como es posible comenzar válidamente el estudio de un proyecto y la manera como éste, previo el cumplimiento del procedimiento fijado en la Constitución y las leyes, se va a convertir en una ley de la República.

De acuerdo con ello, según lo establecen los artículos 154, 155 y 156 de la Carta Política, las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras a iniciativa o propuesta: (i) de los propios miembros del Congreso, (ii) del Gobierno Nacional, (iii) de un número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral existente en la fecha respectiva o del 30% de los concejales o diputados del país y (iv) de la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República, siempre que se trate de asuntos que guarden concordancia directa con las materias propias del ejercicio de sus funciones.

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 (art. 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 República (C.P. art. 189), facilite la continuidad y uniformidad de las políticas que éste 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.

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. art. 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. art. 150-7); (5) las que concedan autorizaciones al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales (C.P. art. 150-9); (6) las que establezcan rentas nacionales y fijen los gastos de la administración (C.P. art. 150-11); (7) las que organicen el crédito público (C.P. art. 150-19-a); (8) las que regulen el comercio exterior y el régimen de cambios internacionales (C.P. art. 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. art. 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. art. 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. art. 154-2).

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. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la

circunstancia lo justifique”, y que “La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias”

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:

“Con fundamento en lo anterior, estima la Corte que no le asiste razón a la demandante, pues aunque el proyecto de ley -que luego se convertiría en la Ley 119 de 1994-, tuvo iniciativa popular, fue avalado en su debida oportunidad por el Gobierno Nacional a través del Ministro de Trabajo y Seguridad Social.

Sobre el particular, debe afirmarse, que cuando la iniciativa, como en este caso, radica en forma exclusiva en cabeza del Gobierno, pero este no la ejerce -sino que, como en el asunto sub-examine lo hacen los ciudadanos en virtud de la iniciativa popular-, dicho formalismo queda convalidado con la circunstancia anotada, mediante la cual se encuentra acreditada la coadyuvancia y aquiescencia del Gobierno Nacional en lo que se refiere al trámite, discusión y aprobación del proyecto de ley.

En este sentido, es necesario hacer referencia a lo dispuesto en el párrafo 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 éste 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”.

3.2 Naturaleza jurídica de los recursos que integran el Sistema de Seguridad Social en Salud. Inconstitucionalidad del proyecto de ley objetado.

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

En efecto, en el entendido de que el proyecto de ley busca exonerar a los pensionados y beneficiarios del pago de las cuotas moderadoras y copagos para acceder a los servicios de salud, es de interés señalar que, siguiendo el criterio hermenéutico sentado por esta Corporación a lo largo de su extensa jurisprudencia, los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social en Salud, llámense aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en particular, a la cuenta del denominado régimen subsidiado. Este criterio se expresó con meridiana claridad en la Sentencia C-577/97 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), en la que la Corte señaló:

“La cotización para la seguridad social en salud es fruto de la soberanía fiscal del Estado. Se cobra de manera obligatoria a un grupo determinado de personas, cuyos intereses o

necesidades en salud se satisfacen con los recursos recaudados. Los recursos que se captan a través de esta cotización no entran a engrosar las arcas del presupuesto Nacional, pues tienen una especial afectación, y pueden ser verificados y administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado. La tarifa de la contribución no se fija como una contraprestación equivalente al servicio que recibe el afiliado, sino como una forma de financiar colectiva y globalmente el sistema Nacional de seguridad social en salud.

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

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

También en las Sentencias SU-480/97 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y T-569/99 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), la Corte tuvo oportunidad de reiterar los fundamentos de principio que le reconoce a los recursos de la seguridad social la condición de parafiscales, al afirmar:

“El sistema de seguridad social en Colombia es, pudiéramos decir, mixto.

“Los afiliados al régimen contributivo deben cotizar mediante aportes que hará el patrono 8% y el trabajador 4% o sea, que el sistema recibe el 12% del salario del trabajador (Art. 204 Ley 100).

“La seguridad social prestada por las E.P.S. tiene su soporte en la TOTALIDAD de los ingresos de su régimen contributivo.

“Por consiguiente, forman parte de él:

“a) Las cotizaciones obligatorias de los afiliados, con un máximo del 12% del salario base de cotización, el cual no podrá ser inferior al salario mínimo.

“b) También, ingresan a este régimen contributivo las cuotas moderadoras, los pagos compartidos, (artículo 27 del decreto 1938 de 1994) las tarifas, las bonificaciones de los usuarios.

“c) Además los aportes del presupuesto nacional.

“Lo importante para el sistema es que los recursos lleguen y que se destinen a la función propia de la seguridad social. Recursos que tienen el carácter de parafiscal.” (SU-480/97)

“...”

“La Corte Constitucional ha reiterado que las contribuciones de los afiliados al sistema general de seguridad social colombiano, son aportes parafiscales y, por tanto, recursos con la destinación específica de usarse en la prestación de servicios o entrega de bienes a los aportantes¹.” (T-569/99).

Finalmente, en la Sentencia C-542/98 (M.P. Hernando Herrera Vergara), al declararse exequible el artículo 187 de la Ley 100 de 1993, mediante el cual se sujeta a los afiliados y beneficiarios del Sistema General de Seguridad Social al pago de las cuotas moderadas, copagos, deducibles y pagos compartidos, y cuyo contenido es precisamente materia de adición por parte del proyecto objetado, la Corte había definido su naturaleza de contribuciones parafiscales al indicar:

En cuanto se refiere al inciso 3o. 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.

Por ello, en tratándose de recursos parafiscales, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud puede destinar parte de ellos a la subcuenta de promoción de la salud del Fondo de Solidaridad y Garantía, a fin de que las Entidades Promotoras de Salud puedan atender los costos que se ocasionen con la prestación del servicio.

Y en la parte resolutive del mencionado fallo, la Corporación le reconoció fuerza vinculante al carácter parafiscal de los recursos que nutren el Sistema de Seguridad Social, al disponer:

“Segundo.- Los recursos provenientes de los pagos moderadores a que se refiere el inciso 3o. del artículo 187 de la Ley 100 de 1.993, declarado exequible en el numeral anterior, se entiende que son recursos parafiscales, en los términos de esta sentencia.” (C-542/98)

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

Ciertamente, consultadas las certificaciones oficiales y las Gacetas Legislativas que compendian el trámite dado por el Congreso al proyecto de ley objetado, previamente descritas en el acápite correspondiente a los antecedentes de esta Sentencia, se evidencia que el mismo se presentó a consideración del Senado de la República por iniciativa del h. Senador Alfonso Angarita Baracaldo quien, en el documento contentivo de la exposición de motivos, dejó expresa constancia sobre su autoría y sobre la necesidad de que el Parlamento le diera completa y total aprobación (a folio 148 del Exp.). Por su parte, el Gobierno Nacional, una vez informado por el Secretario de la Comisión Séptima Constitucional del Senado sobre la existencia del citado proyecto, y requerido por el mismo funcionario para emitir el concepto de rigor, a través de sus ministros de Hacienda y Crédito Público y de Salud, le advirtió al Congreso sobre la restricción constitucional impuesta a las iniciativas legislativas que decretan exenciones, al tiempo que le manifestó su absoluta y total inconformidad con el contenido material del proyecto, procediendo a solicitar el archivo definitivo (a folios 109 a

112 y 126 a 133 del Exp.).

En este sentido, es pertinente citar algunos de los apartes del concepto que el ministro de Hacienda y Crédito público envió al Presidente de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado, en el que se lee lo siguiente:

“Es del caso mencionar que, la Corte Constitucional en diferentes oportunidades se ha pronunciado sobre el tema, como en la Sentencia C-089 de 1998 al estudiar la constitucionalidad del artículo 36 de la Ley 352 de 1997 que reestructuró el Sistema de Salud y dictó otras disposiciones para las Fuerzas Militares y la policía Nacional, en donde se avaló el señalamiento de los pagos compartidos y las cuotas moderadoras, para los beneficiarios de dichos organismos, con el mismo de racionalizar el uso de los servicios de salud, bajo unos condicionamientos especiales. Y, mediante la Sentencia C-542/98, declaró la exequibilidad del artículo 187 de la Ley 100 de 1993, donde además determinó el carácter parafiscal de estos pagos...”

“...”

“Dadas estas consideraciones y al tenor de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución Nacional, los proyectos de ley que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno. La cual no aparece en el trámite del proyecto de la referencia, viciando así su trámite.”

“...”

“En razón de la situación financiera actual de las Entidades Promotoras de Salud y del Estado, sería muy gravoso exonerar a los pensionados y sus beneficiarios de las cuotas moderadoras y copagos, pues, sería la eliminación de una importante fuente de financiación para estas entidades, tal como lo previó la Ley 100/93.

“Por las anteriores consideraciones, este Ministerio, respetuosamente, solicita el archivo del proyecto de ley de la referencia” (Negrillas fuera de texto)

En concordancia con lo anterior, también resulta de interés citar la comunicación remitida por el Ministro de Salud al Senado de la República, donde se destaca la total discrepancia

que tuvo el Gobierno con el proyecto objetado:

“En mi calidad de Ministro de Salud quiero expresar la oposición al proyecto de ley de la referencia, ratificando el contenido de nuestra carta fechada el día 2 de Diciembre de 1998, por medio de la cual mencionábamos los aspectos que sustentan y justifican la aplicación de los copagos y las cuotas moderadoras en el actual esquema del Sistema de Seguridad Social en Salud...”

En estos términos, como quiera que no se cumplieron las exigencias procedimentales señaladas en el artículo 154 Superior, las cuales le reconocen al Gobierno Nacional iniciativa legislativa privativa en aquellas materias de ley que pretendan establecer exenciones tributarias, la Corte encuentra fundadas las objeciones que a este respecto formuló el Presidente de la República. En relación con esto último, es cierto que el Congreso, por expreso mandato constitucional, es la autoridad competente para imponer los tributos del orden nacional y, además, cuando las circunstancias de orden económico y social lo justifiquen, también es el órgano facultado para decretar las respectivas exenciones (C.P. arts. 150-12 154 y 338). Sin embargo, debe tenerse presente que -también por orden Superior- el ejercicio de esta última atribución sólo es legítima, en la medida en que las leyes que reconozcan exenciones sean promovidas por el Ejecutivo o coadyuvas por éste (C.P. art. 154-2°). Al respecto, la Corte ha sido clara en afirmar que:

“...en relación con los tributos nacionales establecidos, es el Congreso el ente facultado por la Constitución para contemplar exenciones, siempre que lo haga por iniciativa del Gobierno (art. 154 C.P.). A él corresponde, entonces, con base en la política tributaria que traza, evaluar la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertos tipos de personas, entidades o sectores del pago de los impuestos, tasas y contribuciones que consagra, ya sea para estimular o incentivar ciertas actividades o comportamientos, o con el propósito de reconocer situaciones de carácter económico o social que ameriten la exención.” (Sentencia C-188/98, M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

Ahora bien, si de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, las cuotas moderadoras, los copagos y, en general, todos los aportes y recursos que se allegan al Sistema de Seguridad Social Integral, revisten el carácter de contribuciones parafiscales de destinación específica, impuestas por el Estado en virtud del principio constitucional de la soberanía fiscal, fuerza es

concluir que el proyecto de ley objetado no sólo desconoció el artículo 154 de la Constitución Nacional en lo que toca con la reserva gubernamental para iniciar el trámite de las leyes que “decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”, sino también, por la circunstancia específica de haber comenzado el estudio del proyecto en el Senado de República, a pesar de que el mismo precepto constitucional exige que “Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes.”

VIII. DECISION

En mérito de lo expuesto, oído el concepto del Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites que ordena el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E

Declarar INEXEQUIBLE el Proyecto de ley 26/98 Senado - 207/99 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”, por incurrir el Congreso de la República en vicios de trámite de carácter insubsanable.

Cópiese, comuníquese y notifíquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase.

FABIO MORON DÍAZ

Presidente

JAIRO CHARRY RIVAS

Magistrado (E)

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrada (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Véanse al respecto, entre otras, las sentencias C-575/92, C-308/94, C-179 y 183/97, y SU-430/98.