

República de Colombia



Corte Constitucional Presidencia

COMUNICADO DE PRENSA No. 38

La Corte Constitucional, en la sesión de la Sala Plena celebrada el día **27 de agosto de 2008**, adoptó las siguientes decisiones:

1. EXPEDIENTE OP-102 - SENTENCIA C-838/08 Magistrado ponente: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra
--

1.1. Norma revisada

PROYECTO DE LEY No. 26/07 Senado – 121/07 Cámara

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

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

“Artículo 204. Monto y distribución de las cotizaciones.

(...)

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

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

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

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

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

1.2. Problema jurídico planteado

Le corresponde a la Corte determinar si como lo señala el Ejecutivo al objetar el presente proyecto de ley, la exención que establece el artículo 1º en materia de cotización al régimen contributivo de salud para los pensionados (*i*) viola el artículo 154 de la Constitución, en lo relacionado con la reserva de iniciativa o aval del Gobierno de leyes que decreten exenciones; (*ii*) si eximir del pago de esa cotización desconoce el principio de solidaridad que rige el sistema de seguridad social, al excluir a un sector importante de la población del financiamiento requerido para la cobertura universal en

salud; (iii) si la exoneración a todos los pensionados del pago del 0.5% adicional al 12% sobre el monto de la mesada pensional como cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin que exista una razón válida desde el punto de vista constitucional para dicha exención, vulnera el derecho a la igualdad de los cotizantes no pensionados.

1.3. Decisión

Primero.- Declarar **infundadas** las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional en relación con el artículo 1º del Proyecto de Ley No. 026 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara, *"por el cual se adicionan dos incisos al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un inciso al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6º de la Ley 797 de 2003"*.

Segundo.- Como consecuencia de lo anterior, exclusivamente respecto de las objeciones formuladas y en los aspectos analizados, declarar **exequible** el artículo 1º del Proyecto de Ley No. 026 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara, *"por el cual se adicionan dos incisos al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un inciso al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6º de la Ley 797 de 2003"*.

1.4. Razones de la decisión

La Corte reiteró que el Congreso de la República puede introducir modificaciones a los proyectos de ley que han sido presentados por el Gobierno Nacional, correspondientes a temas de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución. Dichas modificaciones no requieren en principio del aval gubernamental, salvo que se trate de temas *nuevos* o de modificaciones que alteren *sustancialmente* la iniciativa gubernamental. En el caso concreto, el Gobierno Nacional presentó un proyecto de ley que contemplaba eximir del incremento del 0.5% de la cotización en salud a los pensionados cuyas mesadas fueran superiores a un (1) salario mínimo legal mensual e inferiores a dos (2) salarios mínimos legales. A la vez establecía una gradación en dicha cotización según el monto de la pensión, que iba desde 12.2% del ingreso base de cotización para mesadas superiores a dos salarios mínimos legales mensuales hasta 13.0% del valor del ingreso base de cotización para mesadas superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales. En el curso del debate, tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Representantes, se introdujeron modificaciones al artículo 1º del proyecto de ley, cuyo texto final establece una exención durante tres (3) años del pago de cotización al Sistema General de Pensiones para las personas que devenguen menos de un (1) salario mínimo legal mensual y la supresión del incremento del 0.5% de la cotización en salud para todos los pensionados. Lo anterior significa que desde el inicio el proyecto de ley presentado por el Gobierno incluía una exención tributaria para los pensionados cuya mesada pensional no superara un salario mínimo legal mensual, quienes se veían exonerados de pagar el 0.5% del incremento ordenado por la Ley 1122 de 2007. Es decir, que el tema de la exención venía siendo tratado desde el comienzo del trámite, por lo que su extensión a todos los pensionados no corresponde a un tema "nuevo", sino a uno que había sido propuesto desde un comienzo por el Gobierno. Por lo tanto, no era necesario el aval gubernamental para introducir esta modificación.

De otro lado, la Corte estimó que dicha modificación tampoco constituye una alteración sustancial de la propuesta legislativa, pues los ingresos que se dejarán de percibir sólo son una parte de las fuentes de financiación del Régimen Subsidiado de Seguridad Social. Así mismo, la Corte pudo establecer que en el plazo de tres (3) años proyectado en la ley, el incumplimiento en la meta de afiliación es de un 3.5% (300.000

personas) como consecuencia de la exención general decretada a favor de todos los pensionados. Empero, dicha afectación puede ser remediada por el Gobierno Nacional que está legalmente autorizado e incluso obligado para aportar recursos al Sistema de Seguridad Social Subsidiado (art. 11, Ley 1122 de 2007). En consecuencia, la modificación introducida por el Congreso al proyecto de ley no requería del aval del Gobierno, por no ser de carácter sustancial.

Por otra parte, la Corporación puso de presente que el principio de solidaridad no es absoluto y que admite restricciones para dar efectividad jurídica a otros principios, derechos u objetivos constitucionalmente válidos, siempre y cuando la limitación no resulte desproporcionada. En el presente caso, la modificación del artículo 1º pretende restringir el alcance inicialmente dado al principio de solidaridad en la Ley 1122 de 2007, de ahí que exoneró a toda la población pensionada de la obligación de contribuir con un 0.5% adicional del ingreso base de cotización, como una manifestación constitucional del principio de igualdad, cual es el de proteger a las personas en situación de debilidad manifiesta. Esta restricción no puede considerarse desproporcionada, por cuanto los pensionados continúan aportando a la financiación del Régimen Subsidiado a través del porcentaje de cotización que se destina a tal efecto. De igual modo, advirtió que los trabajadores independientes no se encuentran en la misma situación de los pensionados, quienes son sujetos de especial protección por razones de edad (pensión de vejez), incapacidad física o síquica (pensión de invalidez) o debilidad económica (pensión de sobrevivientes). Finalmente, la Corte encontró que ciertamente el legislador da el mismo trato a todos los pensionados sin atender a diversa capacidad contributiva de cada uno de ellos, pero ello es posible en desarrollo de la soberanía tributaria del Congreso de la República. Advirtió que el incremento del 0.5 por ciento en la contribución parafiscal corresponde a una forma de tributo *progresivo*, por lo cual pesa relativamente lo mismo dentro del ingreso de cada uno de los contribuyentes. Por ello, la exención generalizada implica relevar a todos los pensionados de una carga que pesa relativamente igual dentro de cada mesada pensional, razón por la cual, la Corte descartó la violación del principio de igualdad. En ese orden, las objeciones formuladas por el Gobierno respecto del artículo 1º del proyecto de ley No. 026 de 2007 Senado y 121 de 2007 Cámara resultan infundadas y por consiguiente, la citada disposición fue declarada exequible frente a las mismas.

1.5. El magistrado JAIME ARAUJO RENTERIA manifestó su **salvamento de voto parcial**, toda vez que en su concepto, la iniciativa del gasto público no es privativa del Gobierno Nacional, en la medida que el constituyente de 1991 reivindicó en cabeza del Congreso, la facultad plena para proponer y ordenar el gasto.